

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FORMAS DE GOBIERNO ..... 369

*Sección I. La tipología tradicional. Función de los partidos  
y de la oposición*

I. Las formas de gobierno con separación rígida. Monarquía  
constitucional y República presidencial ..... 370

II. Las formas de gobierno basadas sobre la colaboración en-  
tre Legislativo y Ejecutivo. El gobierno parlamentario .. 373

III. Diversas realizaciones de la forma de gobierno parlamen-  
tario y presencia de sus elementos en otras formas de go-  
bierno ..... 378

IV. La relación fiduciaria y la responsabilidad política en la  
forma de gobierno parlamentario ..... 382

V. Garantía de la función de oposición como elemento unifi-  
cador de las formas de gobierno ..... 385

VI. Variables insertas en la forma de gobierno según la diver-  
sa actividad de la oposición ..... 390

*Sección II. Las estructuras constitucionales*

A) *El Poder Legislativo*

I. Disciplina jurídica y organización del Parlamento. Una o  
más cámaras ..... 397

II. El *status* de miembro del Parlamento y su adquisición .. 406

III. Organización interna. El principio de autoorganización .. 408

IV. Órganos de dirección ..... 411

V. Los grupos parlamentarios ..... 412

VI. Las comisiones ..... 413

VII. Trabajos parlamentarios ..... 418

VIII. Las funciones parlamentarias (reenvío). La así llamada  
función electiva y la función judicial ..... 422

B) *El Poder Ejecutivo*

I. Organización del Ejecutivo . . . . .	425
II. Ejecutivo monista . . . . .	427
III. Ejecutivo dualista. El jefe del Estado . . . . .	430
IV. El gobierno, su presidente y los ministros . . . . .	436
V. Elección de los titulares del órgano de gobierno . . . . .	443

*Sección III. Las conexiones interorgánicas*

I. La distribución de funciones entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo . . . . .	452
II. Función de dirección del Ejecutivo . . . . .	453
III. Función de dirección y control del Parlamento . . . . .	455
IV. Función cognoscitiva y de inspección del Parlamento . . . . .	460
V. Función legislativa del Parlamento. Procedimiento legislativo y sus fases . . . . .	479
VI. El control sucesivo a la aprobación parlamentaria . . . . .	489
VII. Función normativa del Ejecutivo . . . . .	491

*Sección IV. Las formas de gobierno contemporáneas*

I. La forma de gobierno inglesa . . . . .	495
II. La forma de gobierno de los Estados Unidos de América . . . . .	506
III. La forma de gobierno francesa . . . . .	514
IV. La forma de gobierno alemana . . . . .	527
V. La forma de gobierno italiana . . . . .	539
VI. La forma de gobierno española . . . . .	554
VII. La forma de gobierno suiza . . . . .	566
VIII. Derogaciones temporales de los principios de la forma de gobierno . . . . .	574

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LAS FORMAS DE GOBIERNO

La titularidad y el ejercicio de las funciones estatales se regulan de modos diferentes en las Constituciones del Estado liberal y en las que derivan de él. Como ya se indicó, apoyándose en el principio de distribución, el poder de decisión se asigna a diversos órganos constitucionales de suerte que cada uno de ellos ejerza (tendencialmente) sus propias competencias sin interferencias, y de modo que pueda darse una colaboración entre los órganos. La tipología de las formas de gobierno se explica según criterios de atribución de las competencias de dirección y de relación entre los órganos, así como teniendo en cuenta la función de los partidos y de la oposición parlamentaria. Los diversos ordenamientos disciplinan de acuerdo a sus propias reglas, que se reconducen a algunos tipos, la estructura interna del Legislativo y del Ejecutivo y los nexos entre los dos grupos de órganos. La ejemplificación basada en las opciones proporcionadas por algunos ordenamientos que se consideran particularmente indicativos servirá para aclarar el significado que adquiere, en la práctica, la tipología de las formas de gobierno.

## SECCIÓN I

LA TIPOLOGÍA TRADICIONAL.  
FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS Y DE LA OPOSICIÓNI. LAS FORMAS DE GOBIERNO CON SEPARACIÓN RÍGIDA.  
MONARQUÍA CONSTITUCIONAL Y REPÚBLICA PRESIDENCIAL

La monarquía constitucional forma parte de las formas de gobierno con separación tendencialmente rígida. En ésta se contraponían el monarca y el Parlamento, titulares respectivos del poder de gobierno y del poder de legislar. La forma de gobierno en mención se afirma en Inglaterra después de las revoluciones del siglo XVII, y tiene como punto de referencia el *Bill of Rights* de 1689, durando hasta finales del siglo siguiente. En Francia se mantiene de 1814 a 1848; en Prusia y en el Imperio alemán de 1850 a 1918; en Austria-Hungría de 1867 a 1918. En el Reino de Cerdeña se afirma en los primeros años de aplicación del Estatuto de 1848. En la monarquía constitucional, Parlamento y soberano se sitúan uno frente al otro faltando un órgano constitucional intermedio como el gobierno. Los ministros son fiduciarios del rey. Son nombrados y revocados por él. En efecto, “sólo al rey pertenece el Poder Ejecutivo” (artículo 5 del Estatuto del Reino de Cerdeña). No existe, por lo tanto, una relación fiduciaria ni un vínculo institucional de los ministros con la cámara representativa. Además, el rey mantiene una posición ventajosa, siendo inamovible y titular del poder de disolución de la cámara electiva, así como de aprobar mediante la sanción las leyes parlamentarias.

*El paso de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional*

El contexto originario de las monarquías europeas fue la sociedad agraria controlada por la aristocracia terrateniente y militar que se desarrolló durante el periodo feudal. Éste comportaba una estructura articulada y generalizada en cuyo vértice se encontraba el rey; su poder se veía fortalecido por el carácter religioso del instituto monárquico. Si bien ha-

bía abandonado la exigencia de identificarse con la divinidad (religiosa o descendiente de Dios), característica de las monarquías de la antigüedad, el monarca se consideraba un enviado de Dios o al menos buscaba una mayor legitimación de su poder a través de formas de constatación solemnes por parte de la autoridad religiosa (consagración). A nivel doctrinal, los monarcas absolutos obtuvieron la justificación a su poder superior (soberano) por parte de los juristas, que durante la reelaboración del derecho romano trataron de justificar la exigencia del rey de Francia Felipe “El Hermoso” (siglo XIII) de ser independiente del Papa y del emperador romano germánico. Más tarde, Jean Bodin será quien teorizará de manera sistemática la soberanía real: era claro que, consolidada la independencia del rey de condicionamientos externos (papado-imperio), se había también consolidado el principio de su autoridad plena e ilimitada al interior del Estado. Posteriormente, las teorías del absolutismo fueron sustituidas por las del despotismo “ilustrado” que debían justificar el absolutismo de Federico II de Prusia y de José II de Austria (siglo XVIII). En el fondo, la novedad estaba en el hecho de que estos monarcas, si bien habían llevado estos sistemas estatales al máximo de la concentración de sus poderes y del principio de autoridad, consideraban necesario proceder con una serie de reformas, que debían reconocerse de manera unilateral, teniendo en cuenta las exigencias colectivas e individuales. En tiempos más recientes (siglos XVIII y XIX), cuando la ideología laica-liberal empezó con éxito el desmantelamiento del aparato monárquico, es elaborada una ideología monárquica-conservadora en defensa de la monarquía. Se mantuvo el carácter “natural” del instituto monárquico para el funcionamiento de la sociedad; el carácter “necesario” para garantizar el orden social a través de una autoridad estable e independiente; su función indispensable para suplir las inadecuaciones de la democracia y los riesgos de las dictaduras.

La forma de Estado monárquica tuvo lugar en Europa tan sólo durante el periodo del absolutismo (forma monárquica “pura”), luego, con el avance de la burguesía que obtenía su representación en los Parlamentos nacionales, se llegó a una forma de gobierno dualista en la cual el poder soberano fue repartido entre el rey y el Parlamento (forma monárquica constitucional), y, en fin, con la consolidación de la supremacía parlamentaria y, posteriormente, del principio democrático se llega a la marginación política del rey (forma monárquica parlamentaria y democrática-parlamentaria).

La forma monárquica conocida como absoluta implicaba una *concentración* total del poder soberano en el monarca: jurídicamente todas las funciones públicas recaían en cabeza del rey, quien al mismo tiempo era legislador supremo y juez, vértice de la administración y titular del poder de gobierno en los asuntos internos e internacionales. Las limitaciones o los intentos de limitación del poder real tenían lugar de hecho y no de derecho (por ejemplo, por obra de los Parlamentos nacionales y locales) y en los casos en los cuales se preveía la intervención de otros órganos que concurrían a formar parte de la voluntad del soberano (por ejemplo, los “consejos” del rey). Sin embargo, este último era de carácter consultivo y no vinculante. Por lo tanto, la forma monárquica absoluta representa la esencia de la monarquía. Sin embargo, antes del absolutismo la monarquía se caracterizaba por una función “limitada” del rey. Si bien era titular de los poderes de decisión política más importantes, el rey era limitado por los poderes de la aristocracia, del Parlamento o de las asambleas de Estado o de clases (nobles, eclesiásticos, representantes de la ciudad o de las corporaciones) por la subsistencia de autonomías de las comunidades territoriales, las clases y las corporaciones.

Sólo después de una larga lucha, la monarquía logró marginar a la aristocracia: el éxito de los soberanos en proveer de armas a ejércitos permanentes cada vez más potentes frente a los conflictos europeos, a las guerras de religión y a las conquistas coloniales, fue determinante especialmente en España y Francia, países en los cuales históricamente se consolidó el absolutismo. En Inglaterra la monarquía absoluta tuvo una breve historia durante la dinastía Tudor (1485-1605), pero fracasó cuando los Estuardos pretendieron el reconocimiento jurídico de la supremacía monárquica (1605-1688). En Prusia, Austria y Rusia se desarrollará más tarde, sobre todo durante el siglo XVIII. Excepto en Inglaterra, que representa una experiencia considerada de manera independiente y en la cual la burguesía comercial e industrial se alió con la aristocracia para limitar los poderes reales, escogiendo al Parlamento como centro de referencia de sus propios intereses políticos, en el continente, y especialmente en Francia, fue evidente la convergencia entre la monarquía, que quería desembarazarse de una aristocracia celosa de sus propios privilegios tradicionales, y la burguesía comercial e industrial, que en su expansión económica encontraba los obstáculos puestos por la vieja aristocracia feudal. Por lo tanto, la eliminación progresiva del papel de la aristocra-

cia significó una importante centralización del aparato estatal controlado por el soberano y, al mismo tiempo, el abatimiento de las barreras que derivaban de los favoritismos locales, y como consecuencia la apertura de un espacio económico nacional. La burguesía estuvo dispuesta a sostener a la monarquía en su búsqueda por constituir un Estado nacional más adecuado al desarrollo de los cambios y de las industrias. La doctrina “mercantilista” confirmaba la superación de los favoritismos y de los privilegios y ofrecía al rey poderes particularmente amplios.

Influida por el funcionamiento de la Constitución inglesa, así como por el modelo de la monarquía limitada por el Parlamento, aparece la forma de gobierno “*presidencial*” prevista por la Constitución de los Estados Unidos, que data de 1787. Con esta última calificación se ha querido determinar una forma de gobierno en la que el principio clásico de la separación de poderes se ha aplicado de modo rígido, distinguiendo muy bien, y en particular, por una parte el “Legislativo”, destinado a ocuparse de la legislación, y por otra el “Ejecutivo”, destinado a la actividad de gobierno en el cuadro de la normativa prefijada, pero al mismo tiempo estableciendo una compleja serie de controles entre los poderes que permitían una garantía recíproca contra el predominio de uno de éstos. La separación, así entendida, no permitía una dependencia del Ejecutivo respecto del Legislativo: el Ejecutivo estaba constituido por el presidente, jefe del Estado republicano y al mismo tiempo jefe del gobierno, elegido sobre base nacional sin mediación del Parlamento y sin que fuera previsto un vínculo fiduciario respecto a éste. Además, mientras que el Parlamento no podía provocar la dimisión del presidente, al presidente no se le reconocía el poder de disolución del Parlamento. Una característica propia del ordenamiento en mención consiste en que el presidente, jefe del Ejecutivo, deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional, al igual que el Parlamento: se establece, por tanto, un dualismo paritario entre Ejecutivo y Legislativo y, en consecuencia, un delicado equilibrio entre los dos “poderes”.

## II. LAS FORMAS DE GOBIERNO BASADAS SOBRE LA COLABORACIÓN ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO. EL GOBIERNO PARLAMENTARIO

La forma de gobierno que no acepta la rigidez de la separación entre Legislativo y Ejecutivo, sino que, por el contrario, institucionaliza su co-

laboración se define “*parlamentaria*”. Históricamente, el gobierno parlamentario es una consecuencia del desarrollo de la mencionada forma de la monarquía constitucional, en cuanto que la necesidad de crear un vínculo no ocasional entre Ejecutivo monárquico y Parlamento (en particular: cámara electiva) condujo a los ministros fiduciarios del rey a obtener también la confianza parlamentaria. Así pues, se perfila, en la práctica constitucional, un grupo de ministros como órgano constitucional autónomo ligado progresivamente, cada vez más, al Parlamento antes que al rey. Este proceso se produjo en el siglo XVIII en Inglaterra y se consolida definitivamente a fines del siglo. En el curso del siglo siguiente se consolida en la mayor de parte de los Estados de Europa Occidental y Central y permanece, también, cuando muchos de éstos se transforman en Repúblicas, repudiando la monarquía hereditaria. En el gobierno parlamentario el nombramiento del jefe del gobierno corresponde siempre, formalmente, al jefe del Estado, pero su elemento característico es la relación fiduciaria entre Parlamento y gobierno, que deriva de un voto explícito de investidura parlamentaria, o que en ciertos ordenamientos se puede considerar consecuencia directa de una investidura electoral. Según esto, el gobierno ejerce la función de dirección hasta que pierda la confianza. A la revocación de la confianza, y por tanto a la dimisión del gobierno, corresponde el poder de disolución de las cámaras electivas que compete al Ejecutivo, permitiendo así el equilibrio entre los dos poderes.

### *De la monarquía constitucional a la parlamentaria*

En la monarquía constitucional, junto al rey —que continúa siendo jurídicamente el jefe del Poder Ejecutivo— se encuentra el Parlamento formado por dos cámaras, una hereditaria y la otra electiva, puesta en condición de plena paridad jurídica frente a la otra cámara. Por lo tanto, la soberanía se encuentra dividida entre el rey y el Parlamento. La función legislativa es ejercida conjuntamente por los dos órganos y asimismo, la función gubernamental (dirección política). La función jurisdiccional es ejercida por magistrados independientes pero en nombre del rey; el gobierno y la administración permanecen estrechamente subordinados al rey. Si es cierto que el poder soberano está repartido jurídicamente entre el rey y el Parlamento, es cierto también que el rey permanece jurídicamente y de hecho como el órgano predominante del nuevo orden consti-

tucional, en cuanto responsable de la coordinación entre las diversas funciones del Estado y, por ende, entre los órganos titulares de éstas.

La monarquía constitucional fue la consecuencia de la renovación revolucionaria de las instituciones políticas europeas que tuvo lugar entre el siglo XVII y XIX: revolución gloriosa en Inglaterra, que conduce a la consagración formal de la función parlamentaria (*Bill of Rights* de 1669 y *Act of Settlement* de 1701); Revolución francesa y varias revoluciones liberales de la primera mitad del siglo XIX en el continente, que conducen a numerosas Constituciones escritas (casi siempre desarrolladas en sentido parlamentario, como en el caso del Estatuto albertino de 1848). Entre éstas deben citarse, también, las Constituciones prusianas (1848-1850) y la alemana (1871). Por el contrario, el sistema instaurado en Alemania y que se prolongó hasta 1918 es la prueba más evidente de una Constitución de este tipo, es decir, “con mayoría monárquica”, con función recesiva del Parlamento. Un ejemplo de imitación de la Constitución prusiana lo fue la Constitución japonesa de 1889, mientras que la Constitución rusa de 1905 introdujo de manera reticente la función constitucional del Parlamento.

Las revoluciones mencionadas, transformando la estructura del poder soberano y aunando jurídicamente (y no sólo de hecho) el Parlamento al rey, pusieron en evidencia cómo el rey, en cuanto titular de la corona, era titular solamente de *uno* de los órganos estatales. En otras palabras, el rey no se identificaba más con el Estado, pero era uno de sus componentes, es decir, la *institución monárquica de la cual el rey era titular era un órgano estatal regulado por la Constitución global del Estado*. En este sentido, contemporáneamente, la monarquía no podía más, por sí misma, caracterizar la forma de Estado, y se encaminaba a convertirse tan sólo en uno de los componentes de la forma de gobierno.

A los límites jurídicos que derivaban de las nuevas Constituciones se añadieron rápidamente los límites políticos que en vías de hecho realizaron una modificación profunda del orden previsto. Ya se observó que la monarquía constitucional comportaba un dualismo rey-Parlamento. Tal repartición de la soberanía implicaba un difícil equilibrio que en muchos ordenamientos llevó a un predominio del Parlamento sobre todo en el campo político: la cámara electiva extendió su control político sobre la actividad del gobierno real, obligando a los ministros de nombramiento real a dimitirse cuando no gozaran de su confianza. Así pues, se introdu-

jo el voto de confianza preventivo una vez que el gabinete ministerial entrara en funciones.

Por lo tanto, se consagró de manera *consuetudinaria* la denominada monarquía *parlamentaria*. Se considera como fecha histórica 1782, cuando el rey inglés Jorge III, luego de la derrota en la guerra contra las colonias de América del Norte, aceptó la dimisión de lord North, que no poseía la confianza de la Cámara de los Comunes. En Europa continental, la monarquía parlamentaria se afirmó en Francia durante la vigencia de la Constitución de Luis Felipe (1830), en Bélgica con la Constitución de 1831 y en Piamonte luego de que el Estatuto de 1848 entrara en vigor.

Hasta finales del primer conflicto mundial la monarquía parlamentaria tuvo una difusión generalizada, para reducirse luego progresivamente. Sin embargo, habían sido introducidas modificaciones profundas por el proceso de democratización de los ordenamientos, que se difundieron paralelamente a la introducción del sufragio universal y de la organización de los grandes partidos socialistas a finales del siglo XIX. Así pues, las monarquías parlamentarias se volvieron “democráticas-parlamentarias”, y es indiscutible que toda función de dirección y todo poder político efectivo, en situaciones normales, fue perdido por el rey en favor de los órganos investidos directa o indirectamente por la confianza del electorado. El rey, por ende, mantiene su papel en ciertas situaciones de crisis delicadas (por ejemplo, en Inglaterra, en la designación del primer ministro cuando no exista una mayoría clara reflejada en las elecciones) y, sobre todo, personifica la unidad y la continuidad del Estado. La participación en las tres funciones fundamentales del Estado, que todavía es prevista jurídicamente, se ha ido trasladando de manera consuetudinaria en favor de los ya mencionados órganos dotados del poder de intervención real. Esta es la situación que hoy se verifica en Inglaterra, en los países escandinavos, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, como también en Japón con la Constitución de 1946. Un caso aparte es aquel regulado por la Constitución española de 1978, en la cual se le reconocen al rey algunos poderes de intervención efectivos, si bien repartidos, por lo general, con el gobierno y con el Parlamento. En este caso es evidente el influjo que ha recibido en la definición de los poderes del rey, luego del paréntesis franquista, por parte de la Constitución semipresidencial francesa de 1958: en cierto sentido los poderes del rey fueron estructurados tomando como modelo los poderes de un presidente de la República, generando así un caso anómalo de monarquía-presidencial.

El jefe del Estado, rey o presidente de la República se considera como un órgano de equilibrio del sistema, interviniendo para resolver las situaciones de crisis en las relaciones Parlamento-gobierno y garantizando la continuidad del ordenamiento. Se supera el precedente dualismo rey-Parlamento y este último, en cuanto órgano electivo, expresión inmediata de la soberanía nacional, se convierte en órgano central del sistema.

En el curso del siglo XIX, en todos los Estados europeos regidos por monarquías parlamentarias, el rey ha mantenido también una función de dirección política activa, sustancialmente sustraída al control parlamentario, especialmente en el sector de la política militar y de la política exterior. Se ha realizado, pues, un dualismo limitado en el seno del Ejecutivo, no sólo en el campo organizativo (rey y gobierno), sino también en la titularidad de las funciones divididas entre el rey y el gobierno, y en parte sustraídas al control de la cámara electiva.

Además, en tal periodo el Parlamento fue, durante largo tiempo, el órgano predominante respecto al gobierno, que podía en sentido propio considerarse intérprete y ejecutor de la dirección de la mayoría parlamentaria. Piénsese, en efecto, que hasta la afirmación de los partidos socialistas europeos, que se manifestaron como partidos de masas extendidos a toda la comunidad nacional, los partidos representados en los Parlamentos dieciochescos reagrupaban una parte restringida de la comunidad, se organizaban como comités electorales, tenían estructuras muy simples y encontraron un lugar de reunión y de agregación natural en el aula parlamentaria. El partido coincidía pues, esencialmente, con el grupo parlamentario. Así se comprende, fácilmente, la importancia del Parlamento en cuanto órgano central del ordenamiento al que estaba sometido el gobierno.

Se han producido, sucesivamente, profundas transformaciones: disminuyó la influencia del jefe de Estado, monárquico o republicano, y la suma de los poderes de dirección se concentró en el empalme institucional entre mayoría parlamentaria y gobierno. Este último asumió, en muchos ordenamientos, la función indiscutible de “comité directivo” de la mayoría parlamentaria capaz de proponer y hacer aprobar, de modo orgánico, el programa propio.

Tal evolución iba unida al cambio contextual del papel de los partidos políticos en la comunidad nacional. Éstos, paralelamente al extenderse y luego al generalizarse el derecho de voto, se convirtieron en partidos de masas con amplia organización en el país. La organización burocrática

nacional terminó por equilibrar y, con frecuencia, anticipar el papel del grupo parlamentario correspondiente. Por lo tanto, el Parlamento perdió su originaria función preferente y se transformó en órgano de ratificación de las decisiones ya acordadas fuera de él. El mismo órgano-gobierno acabó, en ciertos ordenamientos, por colocarse bajo una constante tutela de los partidos de los que recibía la confianza inicial.

La presencia de los partidos tendió a condicionar, de diverso modo, la actuación de los órganos constitucionales sobre todo debido a su número y a la mayor o menor facilidad de su agregación condicionada por las diversas ideologías y por las distintas orientaciones programáticas. Independientemente del número de partidos, adquirieron especial importancia las agrupaciones políticas destinadas a operar en el Parlamento (tanto los partidos aislados o sus coaliciones), en cuanto que estas agrupaciones se manifestaron como “polos” de referencia de su acción, influyentes en la de los órganos constitucionales. Se reveló determinante para el funcionamiento de la forma de gobierno, entre otras cosas, el diverso grado de compatibilidad entre ideologías y programas de los partidos mayores destinados a estar representados en los Parlamentos: cuando las ideologías y programas resultaban homogéneos podían darse no sólo formas de colaboración (pactos electorales, coaliciones), sino que también tenía lugar una fácil rotación entre la función de gobierno y la función de la oposición; mientras que si eran heterogéneas, las formas de colaboración eran más difíciles y, sobre todo, resultaba imposible la rotación, dada su recíproca desconfianza.

### III. DIVERSAS REALIZACIONES DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO Y PRESENCIA DE SUS ELEMENTOS EN OTRAS FORMAS DE GOBIERNO

En la experiencia más reciente, son dos las realizaciones más frecuentes de la forma de gobierno parlamentario. La primera es el llamado *parlamentarismo mayoritario o con predominio del gobierno* (conocido también como “gobierno de gabinete” o del “primer ministro”, según que prevalezca el papel colegiado o el monocrático), caracterizado por la “bipolarización” (ordenamientos bipartidistas o con dos reagrupaciones de partidos, que tienden a la alternancia cíclica entre mayoría y oposición), en donde el gobierno, particularmente estable (gobierno de legislatura),

dispone de una compacta mayoría parlamentaria que es capaz de dirigir firmemente. Su fuerza deriva de una circunstancia determinante, según la cual, por lo general, la decisión del electorado basta para individuar, sin la negociación entre los grupos parlamentarios, al jefe del equipo gubernamental (véase, por ejemplo, Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Suecia, España, Japón).

La segunda, *con predominio del Parlamento*, se caracteriza por un pluripartidismo que opera siguiendo un módulo multipolar (ordenamientos políticamente heterogéneos, con dificultad o imposibilidad de alternancia debido a la recíproca desconfianza entre las fuerzas políticas), en el cual el gobierno, particularmente inestable, no tiene una mayoría compacta preestablecida directamente por las elecciones, de suerte que corresponde a los partidos presentes en el Parlamento establecer acuerdos para su formación. En el presupuesto de una coalición parlamentaria, el gabinete puede contener exponentes de todos los partidos que lo integran (gobierno de coalición), o simplemente contar externamente con el apoyo (confianza) de una parte de éstos, mientras que los ministros provienen de un solo partido (esta hipótesis se dio, a menudo, en Europa durante el periodo anterior al segundo conflicto mundial y después de éste se ha producido en Francia durante la vigencia de la Constitución de 1946, en Italia, y en parte en Bélgica y en Holanda, Israel y Grecia). La forma de gobierno con predominio parlamentario se define, a menudo, “*asamblearia*”. En realidad, conviene precisar que el gobierno de asamblea (o de convención) es una forma de gobierno que contempla la elección del gobierno por parte de la asamblea instaurando una forma de dependencia del Ejecutivo, y por tanto rechaza el tipo de colaboración Parlamento-gobierno propio de la forma de gobierno parlamentario. Históricamente, la forma de gobierno asambleario o convencional se dio en la precaria Constitución francesa de 1793 (Constitución del año I) y en las Constituciones suizas de 1848 y 1874, que establecen una asamblea como colegio electoral del gobierno (el consejo federal) y una neta subordinación jurídica del segundo a la primera (subordinación que, sin embargo, no se da de hecho).

Una tercera forma, calificada como neoparlamentaria, es aquella experimentada en Israel luego de la reforma de la Ley Fundamental sobre el Gobierno en 1992, la cual fue utilizada por primera vez en 1996: ésta prevé la elección, distinta pero al mismo tiempo contemporánea, por parte del cuerpo electoral nacional tanto del primer ministro, mediante

ley electoral proporcional, como de la asamblea, con ley mayoritaria. De este modo se facilita la elección del titular del gobierno, pero no se garantiza una mayoría suficiente para el sostenimiento del mismo en el Parlamento.

Además, hay que precisar que existen elementos de la forma de gobierno parlamentario en el ámbito de soluciones organizativas que, por lo común, se aproximan a la “presidencial”.

En particular, es notorio que algunas formas de gobierno que han escogido un reforzamiento de la función del jefe del Estado se han definido “semipresidenciales”. Ejemplos de esta forma se tienen en la actual Constitución francesa de 1958, como también en la Constitución alemana de 1919, austriaca de 1929, finlandesa de 1919, irlandesa de 1937 e islandesa de 1944, a las que hay que añadir las soluciones previstas por la Constitución portuguesa de 1976. En realidad, es fácil descubrir que en todas estas Constituciones subsisten elementos típicos de la forma parlamentaria respecto a las relaciones Parlamento-gobierno, por eso sería más correcto considerarlas expresiones de una forma de gobierno parlamentaria *con tendencia presidencial*, debiéndose admitir que al presidente de la República se le han reconocido atribuciones de dirección política que se añaden a las previstas para el Parlamento y el gobierno. En todas estas hipótesis subsiste un dualismo entre el componente parlamentario (Parlamento-gobierno) y el presidencial, pero no se dice, como demuestra la práctica, que prevalezca siempre este último.

En la forma de gobierno semipresidencial se pueden identificar por lo menos tres variables: *a)* prevalece en forma clara la función del jefe del gobierno, porque es reconocido como cabeza de la mayoría parlamentaria y, por consiguiente, el papel del jefe del Estado es marginal (Austria, Islandia, Irlanda); *b)* existe un equilibrio diárquico (Finlandia y Portugal) en donde el jefe del Estado prevalece cuando no exista una mayoría parlamentaria que sea clara, formándose gabinetes presidenciales (Finlandia de 1956 a 1981; Portugal de 1978 a 1979), y *c)* predominio del jefe del Estado (Francia) salvo en los periodos de cohabitación en los que la mayoría parlamentaria no coincide con la presidencial, periodos considerados anómalos (1986-1988, 1993-1995, 1997-2000).

Existen también elementos de la forma de gobierno parlamentario incluso en las Constituciones que configuran la forma de gobierno llamada “presidencialismo”, es decir, con una neta *preeminencia presidencial*. En

estas Constituciones, a diferencia de lo previsto por la Constitución de los Estados Unidos, existen conexiones precisas entre Ejecutivo y Legislativo, y este último puede ejercer, a tenor de la Constitución, la dirección y control, en su ámbito, de la actuación del presidente y de su gobierno. Dado que existen ejemplos en que tales Constituciones se han aplicado de modo diverso a la tendencia autoritaria (véase primera parte, capítulo segundo, apartado VI, y también, segunda parte, capítulo segundo, sección II, apartado X), debe indicarse que en algunos ordenamientos iberoamericanos se consagró una forma de gobierno caracterizada por la superioridad del jefe del Estado, y por la presencia de institutos propios de la forma de gobierno parlamentaria. En efecto, debe subrayarse cómo el modelo constitucional seguido por los constituyentes iberoamericanos es bastante articulado. Dejando aparte las experiencias que niegan la forma de Estado liberal (*cf.* quinta parte, capítulo segundo, sección II), si bien resulta apropiado tener presente la influencia de la Constitución presidencial estadounidense, existen ejemplos en los que se recurre al modelo de la forma de gobierno parlamentario.

Se recuerdan a propósito las experiencias de Brasil (1838-1889 y 1961-1963) y de Chile (1891-1925). La introducción de los institutos del gobierno parlamentario ha sido recientemente propuesta en Brasil durante los trabajos preparatorios de la Constitución de 1988, rechazada en la sesión de la Asamblea Constituyente del 22 de marzo de 1988, y citada en las disposiciones transitorias de la nueva Constitución (artículo 2), donde se reenviaba a una futura consulta plebiscitaria (7 de septiembre de 1993) el escogimiento entre parlamentarismo y forma de gobierno presidencial. Son numerosos los ejemplos en los cuales junto al presidente dotado de seguras atribuciones de gobierno se individúa el diverso papel de los ministros o de un gabinete ministerial y formas de relaciones entre órganos del Ejecutivo y del Legislativo. El refrendo de los ministros sobre los actos presidenciales y la responsabilidad ministerial ante el Parlamento son previstos por la Constitución de Venezuela (artículo 190, 2 y 3), Costa Rica (artículo 146) y Honduras (artículo 248). La Constitución de Perú de 1979 prevé la aprobación de proyectos de ley y de decretos-leyes en el ámbito del consejo de ministros, antes de la firma presidencial (artículos 2 18 y 22 1). También se prevén mociones de censura a los ministros (Venezuela, artículo 159, 2; Costa Rica, artículo 121, 24; Perú, artículo 228). El vínculo de colaboración existente entre el Ejecutivo y el Legislativo recae en la obligación del primero de tener infor-

mado al segundo sobre la actividad política mediante informes anuales (Venezuela, artículos 197 y 199; Costa Rica, artículo 144).

En fin, se dan elementos de la forma de gobierno parlamentario en la llamada forma de gobierno “directorial”, vigente en la Constitución suiza, caracterizada por la elección del gobierno por parte de la asamblea (y bajo este aspecto, definida convencional, como se recordó anteriormente), durante toda la duración de la legislatura, sin que por su parte el gobierno pueda disolver la asamblea. Los elementos de que hablamos se identifican en el control de la actividad gubernamental por parte parlamentaria.

#### IV. LA RELACIÓN FIDUCIARIA Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

Es característico de la forma de gobierno parlamentario la relación fiduciaria que liga al gobierno con la mayoría parlamentaria: tan sólo un acuerdo íntimo con la mayoría permitirá al órgano gubernamental desenvolver, plenamente, las funciones constitucionales de dirección, siendo, al mismo tiempo, políticamente responsable ante el Parlamento. Las nociones de “relación fiduciaria” y de “responsabilidad política” son, pues, centrales en esta forma de gobierno.

##### 1. *La relación fiduciaria*

En primer lugar, se debe precisar que la relación fiduciaria establecida entre mayoría parlamentaria y gobierno, que se considera elemento relevante e indefectible de la forma de gobierno, no deriva necesariamente de una puntual determinación inicial de la mayoría. En efecto, sólo en algunas Constituciones se encuentran normas que exigen que el gobierno reciba un *voto preliminar de investidura fiduciaria (conocido también como voto de confianza)* que condicione la plenitud de sus funciones. Por lo regular esto sucede en aquellos ordenamientos en los cuales la formación de gabinetes ministeriales requiere una mediación del jefe del Estado entre los grupos parlamentarios, y por ende el voto parlamentario constituye una ratificación de congruidad de la elección del jefe del Estado. En otros muchos ordenamientos, en los que la elección del gobierno se confía al cuerpo electoral que predetermina una mayoría parlamentaria, el *leader* del partido mayoritario es nombrado formalmente

por el jefe del Estado sin necesidad de un ulterior voto parlamentario de confianza.

La ausencia del voto inicial de investidura no quita que la confianza exista, aunque no sea de forma expresa y sea presupuesta. En efecto, en todos los ordenamientos con gobierno parlamentario se reconoce que la confianza puede revocarse por el Parlamento o que el gobierno puede dimitir, o a veces disolver las cámaras, cuando considere que falta o ha disminuido la confianza. Por consiguiente, tanto en presencia como en ausencia de un voto de investidura, se estima que el gobierno se apoya en su propia mayoría (o, a veces, aun no contando con *su* mayoría, y siendo técnicamente minoritario, no existe sin embargo una mayoría contraria), y entonces puede desarrollar con la colaboración parlamentaria sus propias funciones (*relación fiduciaria*).

Además, basándose en el poder de que dispone y en virtud de la relación fiduciaria, el gobierno puede condicionar a la mayoría no sólo sometiéndola en general a sus propias decisiones de dirección, así como imponiendo la *comprobación* de si existe una mayoría compacta mediante la propuesta de la “cuestión de confianza”, instrumento que plantea la posibilidad de una ruptura de la relación fiduciaria y, por ende, las dimisiones del gobierno.

## 2. *La responsabilidad política*

La legitimación que deriva al gobierno de la explícita o implícita confianza de la mayoría, comporta una habilitación para el ejercicio de las competencias que le reconoce la Constitución, pero también una situación de constante *condicionamiento* por parte parlamentaria en la medida que el gobierno debe responder por sus decisiones políticas ante la propia mayoría y ante las minorías de la oposición (responsabilidad “política”), mismas que pueden examinar de modo crítico su proceder hasta censurar formalmente su comportamiento y procurar la sustitución, utilizando las facultades innatas de la inspección política y de la respectiva función de control político.

La responsabilidad política del gobierno está, pues, estrechamente unida al poder de que disfruta el mismo una vez que empieza a ejercer sus funciones constitucionales. La responsabilidad consiste precisamente en la sujeción en sede parlamentaria a *juicios y medidas* relacionados con

la titularidad del poder político: así pues, consiste, en primer lugar, en la imputabilidad de hechos o actos al gobierno y en el juicio negativo (o positivo) sobre la actitud tenida y, en segundo lugar, en la atribución de determinadas consecuencias negativas (como una censura de la que eventualmente derivan las dimisiones), o positivas (como una aprobación mayoritaria de la actitud tenida). Relacionado con la posibilidad de controlar la acción gubernamental aparece la obligación del gobierno de dar cuenta a las cámaras de su actuación, y también según esa perspectiva *instrumental* (y previo al juicio parlamentario), se afirma que el gobierno es políticamente responsable.

Debe observarse que la responsabilidad política concierne, en general y prevalentemente, a todo el órgano colegiado del gobierno, en cuanto que se presenta como estructura unitaria y políticamente homogénea ante el Parlamento. La responsabilidad es, pues, *solidaria* (y las hipótesis de responsabilidad individual del presidente del colegio o de un ministro tienden a transformarse en responsabilidad de todo el órgano).

En conclusión, debe recordarse que, especialmente en los ordenamientos anglosajones, la responsabilidad política del gabinete se entiende desde el punto de vista de la obligación de mantener la cohesión adecuándose fielmente al Parlamento y, en toda ocasión pública, a la línea política del gobierno, con la prohibición taxativa de manifestar formas de disenso, a no ser en el seno del gabinete, y con la obligación de la dimisión inmediata en caso de falta de adecuación a tales principios. Todo esto es objeto de normas consuetudinarias que se respetan rígidamente y forman la *convention de la Collective Responsibility*, uno de los pilares sobre los que se basa esta forma de gobierno.

### 3. *La disolución anticipada*

También se relaciona con la problemática de la relación fiduciaria la *disolución anticipada* de las asambleas electivas, que se atribuye formalmente al jefe del Estado por casi la generalidad de las Constituciones. Ambos constituyen temáticas que tradicionalmente se interrelacionan, pues se sostiene que en la forma de gobierno parlamentario el perfecto equilibrio paritario entre Legislativo y Ejecutivo se aseguraba con el arma de la desconfianza, utilizada por el Parlamento frente al gobierno, y con la disolución, que podía ser utilizada por el gobierno frente al Parlamento. En realidad, este modelo, que veía una contraposición entre Le-

gislativo y Ejecutivo, fue superado por un modelo diferente de colaboración entre los dos órganos.

Por lo general, en la actualidad, no es fácil suponer, en los ordenamientos políticamente homogéneos en los que el gobierno surge sustancialmente de las elecciones, una desconfianza explícita al gabinete, dado lo compacto de la mayoría, y al mismo tiempo es difícil configurar un conflicto entre mayoría y gobierno, dada la solidez de la relación fiduciaria. Por lo regular, la disolución anticipada tiende a obtener un reforzamiento de la posición mayoritaria del partido del gobierno y se utiliza como *instrumento gubernamental*.

En los ordenamientos heterogéneos, donde el gobierno surge de la mediación entre los partidos políticos y los respectivos grupos parlamentarios con el consenso del jefe del Estado, los partidos tienden a resolver, en el ámbito parlamentario, las situaciones de crisis de la relación fiduciaria entre mayoría y gobierno, incidiendo sobre la representación parlamentaria ya existente. La eventual disolución anticipada no puede ser un arma gubernamental sino, por el contrario, un instrumento consensual de los partidos para comprobar la consistencia de la respectiva representación parlamentaria y, por consiguiente, pese a que se declare formalmente por el jefe del Estado, termina por contener en sí mismo elementos de una *autodisolución* de las asambleas, en cuanto órganos de representación popular formados mediante el concurso necesario de los partidos. En casos raros (Ley Fundamental israelí sobre el *Knesset* de 1958, artículo 34, hasta la reforma de 1992 que introduce otras modalidades de disolución) también se reconoce formalmente tan sólo una competencia de autodisolución de la cámara electiva.

#### V. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN DE OPOSICIÓN COMO ELEMENTO UNIFICADOR DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Los modelos de formas de gobierno que se han descrito antes hallan una justificación en el origen histórico de algunas soluciones constitucionales que han adquirido con el tiempo valor emblemático: es cierto que la forma de gobierno presidencial tal como se realizó en los Estados Unidos es un *unicum* irrepetible; así como es cierto que la forma de gobierno parlamentaria se puede subdividir en un número muy articulado de ejemplos a menudo alejados entre sí. En otras palabras, la tipología de las for-

mas de gobierno del Estado liberal llega a ser relativamente simple tan sólo si nos quedamos en el nivel de los *modelos elaborados de modo abstracto*. La realidad es muy compleja y diferenciada y toda forma constitucional real tiende a diversificarse con respecto al modelo ideal.

Y no sólo esto. Algunas veces resulta problemático contentarse con los esquemas de las relaciones entre los órganos constitucionales previstos por las Constituciones, hay que aclarar si cierto ordenamiento debe considerarse como parte integrante de la forma de Estado de derivación liberal o, bien, si se deba reconducir a la matriz del Estado autoritario. Para superar estas perplejidades hemos propuesto recurrir a la especificación de la *función de oposición como elemento determinante para reconocer la forma de gobierno*. La función de oposición operaría, pues, como elemento unificador de las diversas “formas” habitualmente estructuradas en el cuadro del Estado liberal. Se desvanecería, así, la importancia de la búsqueda de elementos tipificadores de la forma de gobierno parlamentario (en sus varias acepciones), presidencial, semipresidencial, directorial.

La forma de gobierno “de oposición garantizada” permite excluir, con certeza, del ámbito de la ambigua categoría de los ordenamientos con separación de poderes a todos aquellos ordenamientos pseudodemocráticos (“democracias de fachada”) que aparentemente recurren a formas de gobierno parlamentario o presidencial, pero que sustancialmente excluyen la garantía de las minorías y la posibilidad de oposición.

Los ordenamientos examinados no se limitan a institucionalizar a la oposición en la medida en que ésta se considera parte integrante y permanente de las soluciones organizativas introducidas en la Constitución, siendo previstas, por vía consuetudinaria o formalizada, reglas a través de las cuales la misma puede legitimar y lícitamente expresar su propio desacuerdo en relación a las orientaciones mayoritarias, pues tendencialmente la consideran una auténtica *función constitucional*, cuya presencia es indefectible para el correcto funcionamiento del ordenamiento, sea cuando se configura como orientación negativa de la posición mayoritaria, sea cuando se configura como orientación alternativa.

Los ordenamientos con oposición garantizada toleran derogaciones al principio de indefectibilidad de la oposición tan sólo con motivo de las suspensiones de la Constitución que se justifican por circunstancias excepcionales de defensa del ordenamiento: en efecto, los “estados de crisis” comportan, habitualmente, entre las diversas derogaciones de la Constitución, también la limitación o la suspensión de la función activa

de la oposición. El carácter temporal de tales medidas derogatorias permite diferenciar los regímenes de suspensión de las Constituciones “con separación de poderes”, de aquellos “con concentración del poder” en los que no se prevé la función de la oposición.

Además, los ordenamientos con oposición garantizada son los únicos en que sobrevive, aunque modificado profundamente respecto a su primitiva elaboración, el principio garantista de la *separación de poderes*. Efectivamente, en tales ordenamientos, en los que se reconoce un pluralismo real, entendido como diferenciación —y no como simple pluralidad numérica— de los centros de titularidad del poder político, es precisamente la individualización de la función de las oposiciones, portadoras de orientaciones antitéticas con respecto a las del gobierno, lo que permite confrontar la persistencia de una verdadera separación de poderes con función garantista.

Como se ha subrayado, el dualismo Legislativo-Ejecutivo tuvo fundamento real durante el periodo de superación del absolutismo monárquico, que suponía una extensa concentración del poder en el Ejecutivo. El control político por obra del Legislativo respecto al Ejecutivo se propuso como requisito del gobierno moderado y como una plausible interpretación del pensamiento de Montesquieu, la atribución diferenciada del poder a dos órganos comportaría un equilibrio conexo a un mecanismo con limitaciones recíprocas, o inclusive constituiría el presupuesto de relaciones de oposición entre los mismos, de suerte que “la separación significaría oposición”. La sucesiva bipartición del Ejecutivo entre soberano y gobierno y la dependencia fiduciaria de este último respecto a la parte mayoritaria del Parlamento han desviado los términos de la contraposición entre la función del gobierno y la función de la oposición: esta última se ha convertido en función de una sola parte, minoritaria, del Parlamento, mientras que la parte mayoritaria, que obra en estrecha colaboración con el gobierno, es cotitular de la función de dirección.

Por consiguiente, puede admitirse que el principio de separación, entendido como principio garantista que permite el control político sobre la dirección, carece hoy de consistencia real si se pretende todavía referirlo a las relaciones entre órgano parlamentario y órgano de gobierno, mientras que tiene fundamento cuando alude a las relaciones entre las minorías de la oposición y el empalme políticamente homogéneo mayoría-gobierno. Obviamente, esta consideración se infiere de un examen acerca del planteamiento efectivo de las funciones de dirección y de control en

los ordenamientos denominados con separación de poderes, pero por lo regular no halla base evidente organizativa a nivel formal-constitucional, pues mientras el gobierno siempre es identificado como órgano dotado de características de homogeneidad política y de cohesión, no se reconoce al Parlamento la complejidad de su composición interna necesariamente heterogénea, que puede comprender grupos de mayoría progubernamentales y grupos de minoría antigubernamentales, y según la huella de las Constituciones liberales de los siglos XVIII y XIX se insiste en una ilusoria compactabilidad del órgano, expresión de la colectividad nacional, ignorando las profundas modificaciones aportadas por la actuación de los partidos.

La costumbre, la legislación y las mismas Constituciones reconocen el instituto de la oposición parlamentaria, y a veces ciertas disposiciones formales regulan la función y el tratamiento retributivo para el *leader* de la oposición parlamentaria del mismo modo como ocurre para los miembros del gobierno.

Según la legislación inglesa, a partir del *Ministers of the Crown Act* de 1937, se considera *leader* de la oposición al miembro del Parlamento que es *leader* del partido de oposición que tenga la mayor fuerza numérica en la Cámara de los Comunes. Además, la ley precisa que corresponde al *Speaker* decidir, por escrito y sin posibilidad de recurso alguno, cuando surjan dudas con respecto al partido que tenga mayor consenso político o con respecto a la persona que tenga el título de *leader*.

El *Ministers of the Crown Act* de 1937 había prescrito un salario anual para el *leader* de la oposición imitando los ejemplos precedentes previstos por la resolución de la Cámara de los Comunes canadiense de 1905, confirmada por la *House of Commons Act* de 1920 y por el *Parliamentary Allowances Act* australiano de 1920. Sucesivamente, el *Ministerial Salaries Act* de 1957, el *Ministerial Salaries Consolidation Act* de 1965 y el *Ministerial and Others Salaries Act* de 1972, han confirmado y ampliado la extensión de la intervención previendo salarios anuales para el *leader* de la oposición en la Cámara de los Lores, para los *Chief Whips* en ambas cámaras y para dos *Assistant Whips* en la Cámara de los Comunes.

En Australia y en los estados miembros, en Canadá y en sus provincias, y en Nueva Zelanda, una legislación minuciosa prevé a menudo el pago de salarios también para los *leaders* de los partidos de oposición con consenso parlamentario reducido y, de todos modos, diversos de los

que ejercen la oposición “oficial”. En Europa, la ley sobre las remuneraciones para los miembros del *Landtag* del Schleswig-Holstein de 1955 establece formas especiales de compensación y dietas parlamentarias para el *Führer der Opposition*, reconociéndole así una posición análoga a la prevista por la legislación inglesa. En 1946 una enmienda a la Constitución de África del Sur (*South Africa Act* de 1909) proporcionó el primer ejemplo de disposición constitucional sobre la función del *leader* de la oposición, previendo para el *leader* del partido minoritario con mayor consenso parlamentario una dieta asimilada a la del ministro, siguiendo así el esquema del legislador inglés de 1937. El reconocimiento de la función de oposición ha tenido lugar en numerosas Constituciones de Estados que se encontraban precedentemente bajo dominación británica. En Europa, siguiendo el modelo inglés, la Constitución de Baden del 22 de mayo de 1947, en el artículo 120, definía el término oposición, según el cual los partidos que la ejercían debían “sentirse corresponsables del orden de la vida política y de la conducción del Estado”, y además “estar dispuestos a asumir, si fuera necesario, la corresponsabilidad del gobierno”.

Asimismo, la oposición ha tenido un reconocimiento formal en la Constitución de la ciudad de Hamburgo, luego de la ley de reforma de 1971. El artículo 23 prevé que “la oposición es parte esencial de la democracia parlamentaria” y, entre otras cosas, constituye “la alternativa política de la mayoría política en el gobierno”. Un ejemplo interesante de reconocimiento formal de la función de oposición, entendida como derecho de las minorías políticas, se halla en la Constitución de Portugal de 1976, artículo 117, 2: “se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática en los términos previstos por la Constitución”.

Si bien no siempre los textos constitucionales especifican de manera formal una garantía de la función de oposición para las minorías parlamentarias, de todos modos expresan su relevancia fundamental reconociendo importantes competencias a las mismas minorías. Entre éstas resulta de particular interés la atribución del derecho de recurrir ante los tribunales constitucionales en caso de que sean aprobadas disposiciones legislativas por parte de la mayoría que la oposición no se encuentra en grado de contrastar ante el Parlamento. Así, el artículo 162 de la Constitución española atribuye la competencia a cincuenta diputados o a cincuenta senadores para proponer el recurso de constitucionalidad; el artículo 18 de la Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional francés,

tras la revisión constitucional de 1974, establece competencias análogas a sesenta diputados o senadores. La Constitución portuguesa, artículo 278, 4, prevé el recurso para un quinto de los diputados ante el Tribunal Constitucional. La legislación austriaca permite a una tercera parte de los miembros el Consejo Nacional o de la Dieta de un *Land*, proponer recurso ante la Corte Constitucional, y la Constitución alemana atribuye análoga competencia a un tercio de los miembros de la Dieta federal.

Aunque sea fundamental la oposición parlamentaria en los sistemas con oposición garantizada, esto no agota las posibles formas de oposición que pueden manifestarse fuera o al interno mismo de las instituciones de gobierno. En cuanto a la primera hipótesis, dejando a un lado la oposición contra la Constitución, que por definición carecería de garantías y por el contrario debía ser moderada, existen múltiples formas de oposición extraparlamentaria por obra de los partidos, de los sindicatos, de los grupos de presión, de los órganos de información, de la prensa. En cuanto a la segunda hipótesis, existen formas de oposición entre órganos constitucionales solamente en parte procedimentalizadas en formas constitucionales (conflictos de atribución, anulación de leyes, rechazo de actos en los procedimientos complejos, etcétera). Puede darse una clara función opositora a la orientación de la mayoría, tanto mediante el referéndum como mediante la intervención de los tribunales, y en particular de las cortes constitucionales. En los sistemas bicamerales puede presentarse la oposición de una cámara a decisiones de la otra, especialmente en los ordenamientos de tipo federal, y no es raro en estos últimos la oposición por parte de los estados miembros respecto al Estado central. En todas estas hipótesis no siempre la orientación opositora madurada dentro el órgano constitucional (cuerpo electoral, corte, cámara parlamentaria) coincide con la orientación de la oposición parlamentaria.

## VI. VARIABLES INSERTAS EN LA FORMA DE GOBIERNO SEGÚN LA DIVERSA ACTIVIDAD DE LA OPOSICIÓN

La función de oposición condiciona diversamente la forma de gobierno en conexión con la actuación de los partidos. En ordenamientos que han logrado una homogeneidad política sustancial se percibe por lo regular una neta contraposición tendencial entre el papel de la mayoría gubernamental y la función de la oposición y, sobre todo, se manifiesta la

alternancia en el gobierno entre los partidos más importantes; en los ordenamientos políticamente heterogéneos tal alternancia no parece posible. En ciertos ordenamientos, además, se rechaza la contraposición entre mayoría y oposición y se tiende a formar coaliciones de gobierno que comprenden a los partidos más importantes. Así la función de la oposición se vuelve totalmente secundaria.

Los dos esquemas que se presentan en la realidad de las Constituciones contemporáneas son: la contraposición entre mayoría y oposición (*modelo conflictivo*) y la superación de la contraposición mediante acuerdos transactivos (*modelo compromisorio*).

### 1. *El modelo conflictivo con y sin alternancia*

La Constitución material de los Estados liberales del siglo XIX aceptó como válido y esencial el principio de que la oposición parlamentaria debería representar la *contrapartida dialéctica* de la mayoría, ejerciendo la función de discutir, censurar y obstaculizar, según modalidades prefijadas en los reglamentos parlamentarios, las iniciativas del gobierno. Se escogió como principio cardinal del funcionamiento constitucional el postulado británico del “*government by discusión*”. Según esto las disposiciones políticas se adoptaban por el gobierno bajo su propia responsabilidad, pero tan sólo después de pasar, en una fase preliminar, por la rigurosa crítica de la oposición.

El modelo “concurrential” caracterizaría tanto a la organización como al funcionamiento del Estado liberal. No sólo los partidos estarían en condiciones de competir entre sí para seleccionar la mejor representación política y los mejores programas de gobierno mediante el voto popular, además, una vez formado el Parlamento, la aprobación de las decisiones políticas de la mayoría se sometería a la crítica y a la sugerencia de alternativas de las minorías, mientras que la posibilidad de recurso ulterior al electorado habría replanteado el concurso competitivo entre programas, así como el juicio sobre la actividad anterior de la mayoría y de las minorías.

El modelo del parlamentarismo “concurrential”, caracterizado por la formación de las decisiones políticas mediante “procedimientos dialéctico-contradictorios” en los que la mayoría y la minoría fuesen al mismo tiempo protagonistas, contenía un *equivoco* de fondo, no advertido o disimulado artificialmente por las fuerzas políticas y por la doctrina cons-

titucional: la arbitraria transposición a los ordenamientos continentales de la institución inglesa de la oposición entendida como gobierno alternativo. La conversión del modelo “jerárquico” en modelo concurrencial, esto es, el paso de los ordenamientos autocráticos a los de democracia liberal, no consiguió que se olvidase la *tradicional aversión* a la misma concepción de la oposición parlamentaria. La experiencia constitucional de muchos países europeos es instructiva al respecto: la oposición parlamentaria se consideraba continuadora de las formas organizativas y de acciones contrarias a la Constitución y dirigidas a subvertirlas, representaba un aspecto contingente de transformación. La oposición parlamentaria llevaba la mancha original de la *oposición anticonstitucional*, no pudieron las adaptaciones impuestas por las reformas constitucionales operar, instantáneamente, aquella progresiva constitucionalización del derecho de resistencia que en el curso de los siglos pasados había permitido dar cuerpo a la oposición parlamentaria en Inglaterra.

No hay que asombrarse por el hecho de que las fuerzas políticas que poseían el control de las mayorías parlamentarias hayan obstaculizado el intercambio cíclico entre los partidos en el control del gobierno que caracterizaba, ya entonces, a la Constitución inglesa. Efectivamente, no obstante algunas afirmaciones equívocas en el campo doctrinal, es cierto que en los ordenamientos de los Estados liberales continentales la función de la oposición se limitó a la *moderación y crítica* de la dirección gubernamental, excluyendo claramente la de estímulo a la alternancia periódica de los partidos en el control del aparato. En otras palabras, mientras la fórmula británica del parlamentarismo conflictivo implica como presupuesto significativo el fin de producir la rotación de los partidos en los papeles de gobierno y de oposición, la formalmente idéntica de hecho aplicada en los otros ordenamientos *no sólo excluye la rotación sino que implica una estabilización de las dos funciones*. No sólo esto, pues la desconfianza en las minorías opositoras, además de aconsejar su exclusión del área del gobierno (futuro), impulsa a atribuirles un papel auxiliar y tendencialmente permanente de “mejoradoras” de las decisiones de la mayoría. El debate entre las partes opuestas en el Parlamento, que se considera indispensable para el Estado democrático, se convierte en uno de los elementos significativos del régimen de mayoría permanente e inamovible pero controlable, con el fin de producir un perfeccionamiento, por parte de una minoría predestinada al papel de minoría permanente.

En general, la orientación sostenida por las Constituciones liberales del siglo XIX ha persistido en aquellas, más o menos racionalizadas, adoptadas en el siglo sucesivo. A pesar de los cambios profundos de los presupuestos políticos que justifican los modernos ordenamientos condicionados por la tradición del Estado liberal, sería inútil tratar de encontrar en ellos un reconocimiento de la función de la oposición parlamentaria. Por lo demás, es sabido que los mismos partidos políticos encuentran limitados reconocimientos, aunque significativos, en tanto que el dualismo superado entre Legislativo y Ejecutivo se regula más tenazmente de modo que parece ignorar las profundas articulaciones que los partidos han introducido dentro del órgano representativo.

En este cuadro la doctrina continúa, con frecuencia, insistiendo en la confusión entre parlamentarismo inglés y parlamentarismo continental, ignorando que existe una diferencia radical entre el principio de intercambio cíclico de la mayoría y el principio de garantía de las minorías políticas.

## 2. *El modelo compromisorio*

La orientación tradicional, que tiende a resolver las relaciones entre gobierno y oposición conforme a la fórmula del “*government by discussion*”, se enfrenta con una corriente doctrinal que al observar la realidad constitucional de algunos ordenamientos, considera superada la fase del parlamentarismo conflictivo. Apoyándose en la opinión de Kelsen, quien en su definición de democracia no sólo considera determinante la discusión continua entre mayoría y minoría, sino que también considera el logro de un compromiso entre las mismas, interpretándose como “parte de la naturaleza misma de la democracia”, se afirma que la esencia del régimen democrático consistiría en una *colaboración continuada entre mayoría y minoría* que desembocaría en el logro de compromisos programáticos que fundamentan las coaliciones de gobierno.

El recurso al compromiso y a la formación de coaliciones sería, entre otras cosas, inevitable por exigencias de la democracia de masas contemporánea que han llevado a la superación del “*Estado legislativo*” y a su sustitución por el “*Estado administrativo*”. Mientras el primero tenía razón de ser en la formación de preceptos de comportamiento en el plano parlamentario, y con tal fin era suficiente la intervención de la mayoría gubernamental limitada y controlada externamente por la minoría parla-

mentaria de oposición, el aumento progresivo de las tareas de intervención pública en el nivel administrativo ha desviado el centro de gravitación del sistema hacia la administración y ha hecho insostenible, de modo claro, la pretensión de limitar la acción de las minorías a un condicionamiento desde fuera bajo forma de oposición. El Estado administrativo requiere una *participación de las minorías en la gestión de las tareas administrativas y, por tanto, una limitación desde el interior de la dirección de la mayoría*. De este modo se justificaría la participación de la minoría en el proceso gubernamental ampliamente entendido, y no mediante el método de la contraposición dialéctica en el Parlamento querida por la concepción del Estado liberal, sino mediante el acuerdo compromisorio fuera del órgano parlamentario. Por lo tanto, se rechazaría la aplicación del modelo concurrencial a la actividad de los órganos de gobierno y esa actividad se limitaría a la de los partidos, fuera del Parlamento, cuando se recurre a los electores. Este último elemento, en la medida que presupone el mantenimiento del pluripartidismo y la competitividad entre los partidos durante la campaña electoral, permitiría sostener la distinción entre ordenamientos que eligen el modelo compromisorio del gobierno, mediante la gran coalición, y los que conocen una unanimidad sustancial, que excluye la competición tanto en el nivel de formación del órgano asambleario como en el nivel de formación del órgano de gobierno, a consecuencia de la adopción de una forma de gobierno con un solo partido.

Las coaliciones que surgen del compromiso programático serían, pues, expresiones de *una nueva concepción de la normalidad constitucional*, en la que junto al esquema clásico de la separación de poderes, que no rechaza esta doctrina, el dualismo (de hecho) entre mayoría gubernamental y oposición sería sustituido por la unanimidad (de hecho) entre mayoría y minorías. La tesis de la coalición como instituto “normal” se infiere de la comprobación objetiva de la dificultad operativa para alternativas reales entre los partidos en el Estado actual con forma de gobierno parlamentario. Tal comprobación conduce, ordinariamente, en una perspectiva distinta, a propuestas de reforma que apuntan a reforzar la oposición, superando una situación de estancamiento mediante la preconstitución de un presupuesto que haga posible tales alternativas.

De la identidad de diagnósticos sobre el estado crítico de la “leal” oposición parlamentaria se desprenden dos órdenes de propuestas con remedios antitéticos: uno se encamina a restablecer la función dialécti-

ca de la oposición, según el esquema del Parlamento clásico de inspiración británica (*government by discussion*); el otro se dirige a comprobar la homogeneidad política sustancial entre los partidos parlamentarios más importantes y a hacer del acuerdo entre ellos un instrumento permanente de gobierno (*Koalitionsdemokratie, Proporzdemokratie*). El modelo “de concurrencia” y el modelo “compromisorio”, aunque en la práctica difícilmente se presentan en estado puro, puesto que se entremezclan, constituirían los dos cánones de referencia para la formación de la decisión política en el Estado contemporáneo.

Conviene anotar que la última tesis señalada, si bien se formula como aplicable a todos los ordenamientos que en el flujo de la tradición liberal se inspiran en la forma de gobierno parlamentario, se originó observando ordenamientos como el suizo, alemán occidental y austriaco, que han eliminado jurídicamente o de hecho a los llamados *partidos antisistema* y que tienden a considerar el problema de la oposición limitado al aspecto de la actividad de las minorías parlamentarias, incluso consistentes, que siempre se han declarado leales a los principios constitucionales básicos y que se comportan conforme a ellos. Parece inútil insistir en el hecho de que en tales ordenamientos la homogeneidad política sustancial de los partidos parlamentarios más importantes no sólo facilita un acuerdo entre la mayoría y las minorías (sean éstas de oposición o potencialmente de oposición), sino que también constituye una garantía en cuanto al mantenimiento de la Constitución de la que se hacen intérpretes. Esto no impide, obviamente, que los partidos menores, fuera de la coalición, que formalmente ejercen la función opositora, se encuentren en la condición de no poder desarrollar algún límite eficaz a la acción del gobierno. Parece, por tanto, que sea en la hipótesis del predominio del modelo conflictivo, caracterizado por una presencia determinante de la oposición en el Parlamento, como en aquella de predominio del modelo compromisorio, caracterizado por la anulación sustancial de su función, se puede hallar el presupuesto de la aceptación de una interpretación uniforme de la Constitución por parte de las fuerzas políticas presentes en el ordenamiento.

La situación es diferente en aquellos ordenamientos en que las fuerzas políticas ofrecen interpretaciones radicalmente diversas de los principios constitucionales fundamentales. Esta última situación se manifestó en Europa entre fines del segundo conflicto mundial y al momento de la extinción del URSS como país guía del comunismo internacional.

Cuando entre estas interpretaciones emerge la que tiende a afirmar al Estado monopartidista se plantea, inevitablemente, la superación de la forma parlamentaria de gobierno. De esto se infiere que en los ordenamientos que intentan mantener esta última, parece problemática la aceptación del modelo que se ha calificado como “compromisorio”, en cuanto la inserción en la coalición del gobierno de un partido llamado antisistema, puede conducir a la superación de las estructuras constitucionales vigentes y a la instauración de un nuevo ordenamiento inspirado en principios radicalmente diversos, entre ellos la afirmación del partido único. También el tradicional modelo “conflictivo” se adapta mal a una situación del tipo por aquella planteada, porque aunque se conceda al partido antisistema las vestiduras constitucionalmente relevantes de oposición parlamentaria, se impide que se cumpla el ciclo “clásico” de la rotación de las fuerzas políticas en el control del aparato, tendiendo a inmovilizar las funciones del gobierno y de la oposición.

Sin embargo, a pesar de esta profunda contradicción, el modelo conflictivo puede permitir en esta hipótesis la supervivencia del pluripartidismo unido a una presencia activa de la oposición (aunque sea antisistema). También en este caso acecha el riesgo de la instauración del Estado monopartidista, que puede darse de modo formalmente constitucional mediante el desarrollo de las competiciones electorales, pero no se puede excluir *a priori* que las divergencias radicales de interpretación de la Constitución se vayan progresivamente allanando y que se produzca una paralela integración en el sistema con una aceptación uniforme de las “reglas del juego” del Estado liberal, y la primera entre todas ellas es la aceptación de un pluripartidismo real.

## SECCIÓN II

## LAS ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES

## A) EL PODER LEGISLATIVO

I. DISCIPLINA JURÍDICA Y ORGANIZACIÓN  
DEL PARLAMENTO. UNA O MÁS CÁMARAS

El Parlamento, órgano representativo dotado de facultades de dirección, control político y legislación, se configura según diversos modelos organizados y se regula por normativas que se refieren a las fuentes de producción del llamado derecho parlamentario. A partir de tal aspecto, es importante señalar que el Parlamento se encuentra regulado por fuentes normativas de naturaleza constitucional, escrita o consuetudinaria, y legislativa, como también por sus fuentes internas, consideradas unas de las más prominentes manifestaciones de su autonomía garantizada constitucionalmente. De tal autonomía derivan, en primer lugar, los reglamentos dirigidos a permitir el desenvolvimiento de las funciones atribuidas a cada una de las cámaras por la Constitución. Tales reglamentos pueden ser: *independientes*, en la medida que no se encuentran contemplados directamente por el texto constitucional y, por ende, son atribuibles implícitamente al poder general de autoorganización de las asambleas; *complementarios*, en cuanto expresen o complementen disposiciones constitucionales de las cuales deriven competencias parlamentarias, y *ejecutivos*, en cuanto se limiten a aplicar disciplinas ya contenidas en el texto constitucional.

Los reglamentos parlamentarios son expresión de una competencia reservada a las asambleas, y por tanto, si son realizables inmediatamente por la Constitución, tienen naturaleza de fuentes primarias colocadas en una posición paritaria con respecto a la ley formal. Obviamente, los reglamentos parlamentarios son fuentes estrechamente relacionadas al ámbito de operatividad de los ordenamientos parlamentarios: cuando la acción parlamentaria se dirige a sujetos extraños de las cámaras o a auto-

ridades administrativas y a entes externos al Parlamento, no se puede utilizar la fuente reglamentaria sino la ley, fuente del ordenamiento general del Estado. Así pues, se entiende cómo mientras la regulación de una comisión de instrucción, dirigida a operar solamente al interno de un procedimiento parlamentario, corresponde al reglamento, en cambio la de una comisión parlamentaria de investigación, dirigida a sujetos externos a las cámaras imponiendo a éstos sujeciones y sanciones, forma parte del área de competencia de la ley.

De lo anteriormente dicho emerge que, en línea principio, no sólo el reglamento se relaciona con el concepto de *autonomía* de las asambleas de modo que las mismas sean autosuficientes para fijar sus criterios de organización y funcionamiento internos, sino también que las Constituciones tutelan explícitamente tal autonomía tradicionalmente ligada a la función de las asambleas políticas. Sin embargo, esto no significa que la *reserva* de reglamentación asegurada a las asambleas comporte la posibilidad de individuar una fractura entre los ordenamientos “internos” de las asambleas y el ordenamiento general del Estado. En efecto, es evidente cómo los ordenamientos contemporáneos tienden a introducir explícitamente en el texto de las Constituciones numerosos principios relativos a la organización interna y al funcionamiento de los Parlamentos, considerada la relevancia atribuida a la función de las asambleas políticas, limitando de este modo el área de intervención del reglamento que acaba hoy por integrar o ejecutar normas de la Constitución. Además, la conocida importancia de las funciones asamblearias surge con la consagración del sometimiento de las normas reglamentarias del Parlamento (contenidas en actos “internos”) al *control de conformidad con la Constitución* por parte del órgano que ejerce el control de constitucionalidad sobre las normas contenidas en las leyes (actos destinados a tener relevancia “externa” con respecto a la asamblea que los ha producido). Un ejemplo indicativo en este sentido es el contenido en el artículo 61, 1 de la Constitución francesa de 1958, que contempla la facultad del Consejo Constitucional de examinar los reglamentos de manera previa a su aplicabilidad. El mismo Consejo ha aplicado rígida y restrictivamente el principio de la subordinación del reglamento a la Constitución, en cuanto considera que “la conformidad a la Constitución de los reglamentos de las asambleas parlamentarias debe apreciarse sea con referencia a la misma Constitución como a las leyes orgánicas previstas por la misma, como también con referencia a las medidas legislativas necesarias para la

puesta en marcha de las instituciones, adoptadas en virtud del artículo 92” (decisión 66-28 DC del 8 de julio de 1966).

También en los ordenamientos en los cuales no esté previsto explícitamente un control de los reglamentos de conformidad a la Constitución, se está en presencia de la extensión progresiva del ámbito de los controles de los tribunales constitucionales sobre esas normativas tradicionalmente definidas internas (los llamados *interna corporis*) de los Parlamentos. De este modo, en particular, se someten al control del órgano de justicia constitucional las disposiciones de los reglamentos relativas a los procedimientos de formación de los actos legislativos del Parlamento y que en virtud de tal vínculo funcional parecen hacer parte del ordenamiento general del Estado (prescindiendo de la calificación formal de la fuente —el reglamento— y de la existencia de la mencionada reserva en favor de las asambleas).

Algunos ordenamientos, como el alemán, el austriaco y el francés, han permitido expresamente el control del órgano de justicia constitucional. En Italia no existe una regulación explícita, y por ende, tradicionalmente se ha considerado sustraer los reglamentos (en cuanto *interna corporis* de las asambleas) al control de la Corte Constitucional. En realidad, tal concepción no parecía del todo aceptable. Entre otras cosas, desde hace tiempo se constató una gran diversidad entre los reglamentos que podían calificarse propiamente como de relevancia interna y los que tenían relevancia también externa frente al ordenamiento parlamentario. Estos últimos eran considerados como sustitutivos de una regulación legislativa. Sucesivamente se constató cómo la naturaleza de competencia normativa reservada, propia de la fuente reglamentaria parlamentaria, en virtud de decisiones del constituyente que acentúan en ciertas materias el predominio de la función de las asambleas, pone en resalto la equiparación sustancial a la ley de las fuentes reglamentarias parlamentarias que presentan la característica de la necesidad, como en el caso de las disposiciones reglamentarias relativas a la disciplina del *iter legislativo*, y que una vez adoptadas vinculan al órgano legislador que no podría por ende discrepar con ellas.

La Corte Constitucional, mediante sentencia 9/1959, se consideró habilitada para verificar el respeto del procedimiento de formación de las leyes, mientras que excluyó la posibilidad de controlar normas reglamentarias complementarias de la disciplina constitucional del procedimiento.

La verificación del respeto de las disposiciones reglamentarias en materia de formación de la ley fue confirmada implícitamente con la sentencia 78/1984. Sucesivamente, la sentencia 154/1985 excluyó la posibilidad de control, en cuanto los reglamentos no se encuentran incluidos entre los actos controlables de la Corte (ex artículo 134 de la Constitución). Por último, mediante sentencia 1150/1988, posteriormente confirmada y detallada por las sentencias 129/1996, 379/1996, 265/1997 y 375/1997, la Corte se consideró competente para controlar el concreto ejercicio de los poderes atribuidos al Parlamento por la Constitución, con el fin de garantizar una equilibrada evaluación de los intereses constitucionales implicados diversamente en los procedimientos decisorios que competen al órgano representativo.

En general, en el ámbito doctrinal se ha afirmado la convicción de que las disposiciones reglamentarias con relevancia exterior, independientes y complementarias con respecto a las normas constitucionales, a las cuales se les puede reconocer en la sustancia fuerza de ley, no deberían ser sustraídas al control de la Corte Constitucional. Y, por lo demás, la evolución de los ordenamientos constitucionales volvió injustificable la exención del control de los reglamentos, exonerando de una forma general de control al propio órgano parlamentario de derivación popular directa, en contraste con una dirección política-constitucional clara y generalizada.

Una tendencia más restrictiva limitaría el control de la Corte a los casos en los cuales se pueda denunciar una violación de una norma constitucional de la cual derive una contextual violación (implícita) de normas reglamentarias conformes y a aquellos en los cuales la conformidad de una ley a una norma reglamentaria contrastante con la Constitución genere la inconstitucionalidad de la misma, obviamente poniendo en resalto, también, la inconstitucionalidad de los reglamentos parlamentarios. El control de la Corte sobre el reglamento sería por lo tanto meramente indirecto.

Además de los citados reglamentos generales existen otras fuentes parlamentarias: reglamentos internos de administración, subordinados a los generales, y reglamentos especiales que disciplinan algunos órganos internos, que tienen valor equivalente a los generales salvo la especialidad de la normativa; los estatutos de los grupos parlamentarios, en cuanto citados por el reglamento general; la denominada jurisprudencia parla-

mentaria, formada por pareceres y determinaciones interpretativas del reglamento que tienen naturaleza vinculante; costumbres, en los ámbitos no expresamente reglamentados, entre las cuales asumen particular significado las que habilitan, en especiales condiciones, a derogar temporalmente las disposiciones reglamentarias.

En cuanto a los criterios organizativos, el Parlamento se puede estructurar como órgano único o como órgano formado por varios órganos: así, la institución de más de dos cámaras continúa siendo una curiosidad histórica (la Constitución francesa del año VIII [1799] preveía cuatro órganos colegiados entre los que se fraccionaban las competencias parlamentarias, y la Constitución de la República de Sudáfrica de 1983 [artículos 37 y ss.] estableció un Parlamento tricameral formado con bases étnicas), en tanto que la alternativa recurrente es aquella entre Parlamento *monocameral* y Parlamento *bicameral*.

En el Estado que procede del Estado liberal, la elección de la asamblea única proviene de la concepción de la soberanía que se desarrolló con motivo de la Revolución francesa: siendo el pueblo o la nación titulares de la soberanía es comprensible que éstos confíen su ejercicio a un cuerpo representativo único. La decisión por el bicameral se justifica, en cambio, según el principio de distribución del poder, considerándose que el fraccionamiento de las atribuciones de la representación popular entre dos cámaras puede evitar abusos que derivan de la concentración del poder en la asamblea única.

Existe una antigua polémica, todavía no resuelta, acerca de la alternativa entre principio monocameral y bicameral. Los argumentos en *favor del bicameralismo* son múltiples. Entre éstos merecen recordarse los siguientes:

- a) El principio bicameral es indispensable en los Estados federales y en los Estados que pretenden valorizar las autonomías territoriales. En efecto, mientras una cámara representa al pueblo en su totalidad y constituye un elemento de garantía de la unidad estatal, la otra comporta el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la formación de las decisiones estatales. En realidad, el bicameralismo, común a los Estados federales, se puede encontrar también en Estados regionales en los que, sin embargo, la segunda cámara no está formada por representantes de las regiones (Italia); pero no siempre, como lo

demuestra el caso de la Constitución española de 1931, ya que aun previendo las autonomías regionales, tenía una asamblea monocameral.

- b) El principio bicameral constituye una garantía contra los abusos que podrían producirse por una sola cámara (recuérdese en particular la experiencia de la Convención francesa, asamblea monocameral, en 1792-1793).
- c) El principio bicameral comporta una garantía contra el riesgo de una legislación apresurada porque consiente la posibilidad de un reexamen y, por ende, de una revisión por parte de la segunda cámara (cámara de reflexión o de enfriamiento).
- d) El principio bicameral permite la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) junto a la representación de intereses políticos de todo el cuerpo social que se asegura en una de las dos cámaras. Ejemplo de una solución en tal sentido se da en el Senado irlandés, que en virtud de la Constitución de 1937 (artículo 18), además de once miembros de nombramiento gubernamental, se integra con cuarenta y nueve, de los cuales seis se eligen por colegios universitarios y el resto en el ámbito de los sectores culturales, de la agricultura, del trabajo, del comercio e industria y de la administración, con un procedimiento electoral que contempla, sin embargo, el papel determinante de la primera cámara.

Los argumentos *en favor del monocameralismo* consisten en:

a) La afirmación mencionada de que es necesario el carácter unitario de la representación política; b) los riesgos innatos a la dispersión de las relaciones políticas Parlamento-gobierno que se darían en el caso de un Parlamento bicameral; c) la complejidad y lentitud del procedimiento legislativo; d) los inconvenientes propios de los procedimientos de conciliación entre las dos cámaras en caso de que no exista un acuerdo. Se añade, además, que en las democracias contemporáneas basadas en el sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación política, de suerte que la representación sólo podría ser nacional y elegida con la asistencia de los partidos políticos en una sola cámara, sin duplicados inútiles. En fin, se precisa, en cuanto a la preocupación del mantenimiento de una dialéctica que obstaculice formas de concentración del poder, que las articulaciones internas mediante las comisiones

garantizarían suficientemente la presencia de instrumentos de moderación y comprobación respecto a una posible extralimitación de la asamblea.

De todos modos, se ha comprobado que en los últimos años se acentuó la tendencia de las Constituciones a prever Parlamentos monocamerales. La segunda cámara se suprimió en Nueva Zelanda en 1950, en Dinamarca con la Constitución de 1953 (artículo 28); en Suecia con la de 1975 (capítulo III, artículo 1); en Grecia con la Constitución de 1975 (artículos 26, 51 y ss.) y en Portugal con la de 1976 (artículo 150), previendo una sola asamblea. Se prevén Parlamentos bicamerales en todas las Constituciones federales vigentes, en las Constituciones que reconocen autonomías regionales (Italia, 1948; España, 1978) y en las Constituciones de Estados unitarios (Francia, 1958). En los ordenamientos de los Estados que abandonaron el modelo constitucional socialista para seguir el modelo liberal, se adoptan Parlamentos bicamerales, entre éstos: Rumania, Polonia, República Checa, Eslovenia y Croacia. Mientras que optaron por Parlamentos monocamerales: Eslovaquia, Hungría y Bulgaria.

El bicameralismo, donde existe, no responde a un modelo único organizativo: al contrario, se observa el hecho de que se ha diversificado profundamente. Partiendo del presupuesto de que una de las dos cámaras es siempre elegida sobre base nacional, y como tal es sede privilegiada de las relaciones políticas con el gobierno y es órgano legislativo, la segunda cámara: *a*) puede ser órgano de representación de rangos o clases limitadas (el Senado en el Estatuto albertino de 1848 y en la Constitución irlandesa de 1937), de la nación entera (el Senado en la Constitución italiana de 1948), de entes territoriales (en los Estados federales); *b*) puede formarse mediante procedimiento popular electivo (el Senado italiano), por nombramiento (el Senado canadiense, cuyos miembros son escogidos por el primer ministro), por vía hereditaria (la Cámara de los Lores inglesa, a la que se añaden, desde 1958, nombramientos vitalicios); *c*) puede tener facultades distintas o semejantes a las de la primera cámara (bicameralismo “imperfecto” y bicameralismo “perfecto”).

En la práctica, como es comprensible, las atribuciones dependen de la representatividad de la asamblea y de las modalidades del nombramiento. Hay una tendencia a que prevalezca el esquema del bicameralismo *imperfecto* (o, dicho de otra manera, desigual): las competencias de la cámara alta son menores con relación a las de la cámara baja. En la mayoría de los casos la limitación más evidente que recae sobre la primera

conciene en primer lugar a las relaciones políticas con el gobierno. La cámara alta no concede la investidura fiduciaria al gobierno y no puede discutir su duración incidiendo en la relación fiduciaria (*cfr.*, por ejemplo, Francia durante la IV y V República, Inglaterra, Australia, Austria, Japón, Irlanda, Alemania federal y España; con la excepción de Holanda, en donde el Senado también vota la confianza al gobierno, si bien sólo después de la Constitución de 1983).

En segundo lugar, la cámara alta tiene una posición recesiva en el procedimiento legislativo, porque cuando se solicita su aprobación respecto a las propuestas de ley que prosperaron en la otra cámara carece de competencia para bloquearlas en un tiempo indefinido (véase, por ejemplo, Gran Bretaña; Irlanda; Francia, Constitución de 1958; España), y, además, se prevé en una importante materia, como la financiera, el predominio de la otra cámara tanto en el momento de la iniciativa como en el de la decisión. Una descripción detallada de la posición desigual de las dos cámaras se dio a propósito de los Parlamentos federales (segunda parte, capítulo primero, sección V, apartado IV).

El bicameralismo *perfecto* comporta una posición tendencialmente equivalente de ambas cámaras, tanto respecto a las competencias de dirección y control del gobierno, como acerca de las facultades legislativas. Los ejemplos previstos son muy limitados: Constitución belga de 1831, varias veces enmendada (artículos 32 y ss. hasta la revisión constitucional de 1993; pues la Constitución de 1994 prevé funciones diferenciadas para ambas asambleas) y la Constitución italiana de 1948 (artículos 55 y ss.). En tal caso la paridad de posición de ambas asambleas es posible gracias al hecho de que sus miembros se eligen simultáneamente de acuerdo a sistemas de escrutinio análogos, de modo que su composición política acaba por ser tendencialmente homogénea.

### 1. *La formación de las cámaras*

En cuanto a la formación de las cámaras, prevalece claramente el principio electivo por parte del cuerpo electoral, fijado con criterios que experimentan alguna variación según los ordenamientos, mediante procedimientos de expresión del voto y modalidades valorativas del mismo que se han ilustrado antes (segunda parte, capítulo primero, sección III, apartado III).

Sin embargo debe aclararse, como en parte se dijo, que la cámara alta se forma a veces siguiendo principios diversos. Pueden darse hipótesis en las cuales los miembros de tales cámaras son nombrados por el Ejecutivo (en Canadá los senadores son nombrados por el gobernador general tras su designación por el primer ministro [*BNA Act* de 1867, artículo 24]; en Gran Bretaña los *Lores* son hereditarios o nombrados por el soberano con carácter vitalicio), o bien se eligen con base corporativa (en Irlanda, como se recordó, se considera al Senado representante de los intereses socioeconómicos y profesionales y su elección se hace conforme a cinco listas diferentes por miembros de la cámara electiva). En los Estados federales la cámara alta se compone por individuos que representan a los estados miembros, que en ocasiones son elegidos y revocados por sus gobiernos (República Federal Alemana, artículo 51 de la Ley Fundamental de 1949), o por los electores que son ciudadanos de los estados miembros, como en Australia (Constitución, artículo 7) y en la mayor parte de los cantones suizos, pues en principio se remite a los cantones el optar entre fijar la competencia de las asambleas locales o la competencia directa de las poblaciones (ex artículo 84 de la Constitución revisada en 1978).

## *2. Reuniones conjuntas de las dos cámaras*

En los ordenamientos bicamerales se prevé la reunión conjunta de las dos cámaras para ejercer competencias particulares, y se considera que así se ha formado un órgano nuevo y diverso respecto a las dos asambleas que normalmente, si bien colaborando estrechamente, mantienen su individualidad orgánica.

Además de las hipótesis del Parlamento en sesión común previstas por la Constitución italiana vigente (artículos 83, 90, 91, 96, 104 y 135) se pueden recordar: el supuesto previsto por la Constitución suiza de 1874, a cuyo tenor las dos cámaras se reúnen (artículo 92) para elegir al Consejo federal, a los miembros del Tribunal, al canciller y al comandante general de las fuerzas armadas (artículo 85, IV), para ejercer el derecho de gracia (artículo 85, VII) para la solución de conflictos de competencia entre autoridades federales (artículo 85, XIII); el previsto por la Constitución austriaca de 1920, revisada en 1929, que atribuye a ambas asambleas reunidas en un órgano denominado Asamblea Federal, la aceptación del juramento del presidente de la República (artículo 38), la deliberación

del estado de guerra (artículo 38), el examen de las propuestas de convocatoria a un referéndum dirigido a destituir al presidente federal (artículo 60) y el examen de la propuesta de sometimiento del presidente al juicio del Tribunal Constitucional por violación de la Constitución (artículo 68); el previsto por la Constitución francesa de 1946 que disponía la reunión conjunta para elegir al presidente de la República (artículo 2) y para revisar la Constitución (artículo 8), y el de la Constitución de 1958 en la hipótesis en que el presidente pretenda someter un proyecto de revisión constitucional a las dos ramas del Parlamento reunidas en Congreso (artículo 89, 2); y el previsto por la Constitución española de 1978 para los desempeños relacionados con el ejercicio de la funciones constitucionales del rey (artículo 74, 1).

## II. EL *STATUS* DE MIEMBRO DEL PARLAMENTO Y SU ADQUISICIÓN

Conforme a una larga tradición los miembros de las asambleas parlamentarias gozan de un *status* jurídico particular que tiende a asegurar su autonomía frente al Ejecutivo con el fin de permitir el desarrollo de las propias funciones en forma libre. La experiencia parlamentaria inglesa con la afirmación del principio de libertad de expresión y de la libertad personal se remonta al siglo XVI, mientras que con el *Bill of Rights* de 1689, en el artículo 9, se confirmaba el principio de irresponsabilidad por las opiniones expresadas en el Parlamento. Posteriormente, la Constitución francesa de 1791 (título III, capítulo 1, sección V, artículo 8) garantizaba la libertad personal de los representantes de la nación en ausencia de una deliberación de la asamblea, con una fórmula que aún hoy es seguida por la mayor parte de los textos constitucionales.

Por lo tanto, tradicionalmente, las inmunidades comprenden: la *inquestionabilidad* de los votos expresados y de las opiniones manifestadas, y por ende la *irresponsabilidad* correspondiente (artículo 68, 1 de la Constitución italiana; artículo 26, 1 de la Constitución francesa; artículo 71, 1 de la Constitución española; artículo 44 de la Constitución belga; artículo 45 de la Constitución holandesa; artículo 46, 1 de la Ley Fundamental alemana; artículo 57, 1 de la Constitución austriaca; artículos 60, 1 y 61, 1 y 2 de la Constitución griega), y la *inviolabilidad de la persona* (artículo 68, 2 y 3 de la Constitución italiana; artículo 26, 2 y 3 de

la Constitución francesa; artículo 71, 2 de la Constitución española; artículo 45 de la Constitución belga; artículo 46, 2-4 de la Ley Fundamental alemana; artículos 57 y 58 de la Constitución austriaca; artículo 62 de la Constitución griega).

Las inmunidades, originariamente limitadas a los miembros de las asambleas políticas nacionales, fueron extendidas, en su conjunto o en parte, a los componentes de las asambleas de organizaciones internacionales (como el Parlamento Europeo y la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa) y a los entes políticos territoriales dotados de autonomía política (como los *Länder* austriacos, las regiones italianas, las comunidades autónomas españolas).

La primera inmunidad sustrae al parlamentario de las formas de responsabilidad (penal, civil, administrativa) previstas por el ordenamiento que seguirían a los discursos y comportamientos mantenidos en conexión con el desarrollo de su mandato, y los acompaña también después de cesar el periodo en que cumplió la función pública. La inviolabilidad comporta que el parlamentario no sea sometido a medidas represivas limitadoras de su libertad personal por presuntos comportamientos tenidos durante el propio mandato, pero fuera del ejercicio de las funciones públicas. En general, la inviolabilidad se refiere a las consecuencias de la comisión de ilícitos penales, pero puede extenderse también a los civiles. Esta forma de protección no se reconoce, por lo regular, en caso de delito flagrante. Sin embargo, diversos ordenamientos permiten una remoción, caso por caso, de la inmunidad, previa intervención de un órgano parlamentario que autorice proceder normalmente contra el parlamentario. En fin, esta inmunidad no siempre acompaña al parlamentario después de que cesa su mandato. Una particularidad ulterior del régimen al cual pueden ser sometidos los parlamentarios consiste en el hecho de que en algunos ordenamientos el juicio sobre su comportamiento es atribuido a un fuero especial, como en la hipótesis prevista por la Constitución española (competencia del Tribunal Supremo para juzgar los delitos cometidos por los miembros de las dos cámaras: artículo 71, 3).

Para adquirir el *status* de parlamentario no deben subsistir impedimentos jurídicos para poder convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral. Es decir, se trata de causas de *inelegibilidad*, delimitadas de distinta forma por los diversos ordenamientos, que en general consisten en aquellas situaciones individuales que se piensa pueden influenciar la libre elección de los electores.

Además, para los sujetos elegibles muchos ordenamientos subordinan la permanencia del *status* de parlamentario a que no subsistan causas de *incompatibilidad*, no permitiéndose el ejercicio de las funciones parlamentarias a quien se halle en situaciones particulares como el ejercicio de otras funciones públicas (cargos en la magistratura, en las fuerzas armadas, en la policía, en la administración civil, en asambleas electivas territoriales, en el segunda cámara en los Parlamentos bicamerales) o porque sean titulares de particulares situaciones (abastecedor habitual del Estado, dirigente de empresa pública). Una forma muy importante de incompatibilidad se da en algunos ordenamientos entre las funciones parlamentarias y las funciones de miembro del gobierno (Estados Unidos, Francia, Holanda, Suecia). Como es obvio, en caso de que en una elección se presente una situación de incompatibilidad, el interesado puede resolverla, por lo general en breve espacio de tiempo, ejerciendo la opción por el mandato parlamentario o por el otro cargo.

La asunción de funciones se subordina a la comprobación de la regularidad del procedimiento electoral y a la ausencia de causas que obstaculicen la elección. En algunos ordenamientos, después de la proclamación de los resultados, compete a las cámaras proceder a la “verificación de poderes” convalidando las elecciones (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Italia, Holanda, Suiza). Tal función se confía en Francia al *Conseil Constitutionnel*.

En cuanto a las eventuales contestaciones de las elecciones, se abren procedimientos contenciosos que se desarrollan ante la jurisdicción ordinaria o especial (Australia, Gran Bretaña, Irlanda, Nueva Zelanda, Finlandia), ante la Corte Constitucional (Alemania, Austria), ante el *Conseil Constitutionnel* en Francia, o ante el mismo Parlamento (Estados Unidos, Dinamarca, Israel, Italia, Noruega, Suecia).

### III. ORGANIZACIÓN INTERNA. EL PRINCIPIO DE AUTOORGANIZACIÓN

Las estructuras internas de las cámaras son determinadas por las mismas Constituciones o por normativas establecidas autónomamente por las asambleas. Antes de examinarlas hay que señalar el significado adquirido por el principio de *autoorganización* de los Parlamentos, principio que en parte descende de la tradicional independencia mantenida en

algunos ordenamientos frente al Ejecutivo durante el Estado absoluto y que en general, después de la Revolución francesa, se ha vinculado a la posición preferente asumida por el Parlamento en el Estado liberal, en cuanto representación electiva popular. Tal principio ha sido, sin embargo, contrastado en casi todas partes por el principio de la *supremacía de la Constitución*, que tiende a fijar, en el texto constitucional, al menos los principios más significativos de la organización y funcionamiento de los Parlamentos. Al ser esa reglamentación necesariamente reducida, debe estimarse que las competencias de autoorganización parlamentaria, aunque no subordinadas, expresamente, a explícitas normas constitucionales, están siempre supeditadas a los principios constitucionales.

### 1. *La autonomía reglamentaria*

La autoorganización parlamentaria se manifiesta sobre todo a través de la competencia dirigida a la adopción de normas reglamentarias adecuadas que disciplinan las estructuras organizativas internas (desarrollando, eventualmente, normas constitucionales) y a la actuación del Parlamento, previéndose, en particular, garantías idóneas para las minorías de la oposición.

Los reglamentos parlamentarios son adoptados por las cámaras sin intervención del gobierno —que no tiene poder de iniciativa como generalmente se prevé en la adopción de las leyes—, en general con amplias mayorías (mayoría absoluta, por ejemplo, según el artículo 64, 1 de la Constitución italiana y el artículo 72, 1 de la Constitución española de 1978). Las mismas cámaras proveen las modificaciones del reglamento que utilizan los órganos colegiados adecuados —las llamadas comisiones para el reglamento— para elaborar las propuestas de enmienda; o bien recurren a otras comisiones permanentes o comisiones *ad hoc*.

Como se ha dicho, los reglamentos parlamentarios pueden tener naturaleza independiente, complementaria o meramente ejecutiva con respecto al texto constitucional. Además, no sólo existen reglamentos generales que regulan las funciones constitucionales de las asambleas, sino también reglamentos especiales de órganos internos (juntas, comisiones), así como reglamentos encaminados a disciplinar las estructuras administrativas internas (administración, finanzas y contabilidad, personal) que constituyen fuentes subordinadas a reglamentos generales. Surge un pro-

blema complejo en cuanto a la posibilidad de someter los reglamentos parlamentarios (que, como se ha dicho, en algunos casos constituyen fuentes primarias equiparables a la ley) a controles externos de compatibilidad con la Constitución (véase *supra* apartado I).

## 2. *Autonomía financiera y administrativa*

La autoorganización se manifiesta, también, como autonomía financiera y administrativa.

La *autonomía financiera* de las cámaras implica que ellas mismas fijan su presupuesto y controlan su gestión mediante órganos propios para asegurar la más amplia independencia respecto a las intervenciones gubernamentales. Esta forma de autonomía plena se da en algunos ordenamientos (Bélgica, Italia, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá). En la mayoría de los casos, a una amplia autonomía en la deliberación de los fondos necesarios corresponde un control ejercido por un órgano externo a las cámaras que tiene una competencia de control general en materia presupuestaria (los tribunales de cuentas en Alemania, Austria, Japón, Noruega; el contralor del Estado en Israel), o bien se recurre a procedimientos de control en los que concurren órganos parlamentarios y órganos de control externos al Parlamento (Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia).

Más generalmente, la *autonomía de la administración* parlamentaria comporta que ésta se someta sólo a la autoridad de la asamblea, sobre todo respecto a la composición, organización y atribuciones de los diferentes servicios. Presupone no sólo que el personal que lo integra no se somete al control gubernativo, sino, además, que es independiente de la administración pública, tanto respecto al ingreso como al tratamiento financiero, a la carrera o a la disciplina interna.

Estas condiciones diversas se realizan, efectivamente, en cierto número de ordenamientos cuyos funcionarios parlamentarios entran en una organización sometida a un estatuto particular elaborado por la asamblea o por órganos internos delegados suyos en función de las exigencias de los trabajos parlamentarios. Se han adoptado soluciones de este tipo en Italia y Holanda. Análogamente, la administración parlamentaria da origen a una entidad autónoma en Austria, Estados Unidos y Gran Bretaña, donde por lo general el estatuto adoptado no se establece mediante un reglamento interno, sino por ley. En cambio, en Francia, los funcionarios del

Parlamento se consideran dependientes estatales, cuyo estatuto lo redactan, sin embargo, las oficinas internas. Numerosos Parlamentos utilizan personal de la administración pública y que se encuentra por consiguiente sometido a las normas del derecho común aplicables a los funcionarios del Estado. Por ejemplo, en la República Federal Alemana, la administración del Parlamento no se considera como administración autónoma; ésta forma parte integrante de la administración federal con la única excepción de que el poder de nombramiento del personal no depende del presidente federal, sino que se atribuye a los presidentes de las cámaras.

### 3. *La jurisdicción doméstica*

Al principio de autonomía administrativa se añade el problema de los recursos contra las decisiones de los organismos directivos de las asambleas, en la medida en que eventualmente perjudican intereses individuales. En algunos ordenamientos las cuestiones que atañen al personal de las asambleas se sustraen a los jueces ordinarios y administrativos y se regulan únicamente por la jurisdicción interna de la asamblea. En otros, más raramente, como por ejemplo en Francia, se reconoce la competencia del juez administrativo en las controversias relativas a los funcionarios de las asambleas.

La cuestión se plantea de modo diferente respecto a situaciones que afecten intereses externos a la asamblea, como en el caso de daños causados a terceros por el aparato administrativo. En este último caso la aplicación del derecho común parece idónea para la reglamentación de las controversias en la medida que debe siempre permitirse a los terceros dañados obtener un resarcimiento, quien quiera que sea el autor del daño. Sin embargo, la situación no siempre es tan clara como en Alemania, donde cualquiera tiene la posibilidad de atacar las decisiones tomadas por el presidente de la asamblea, en su calidad de jefe de la administración, ante los tribunales penales, civiles, administrativos y laborales, según la naturaleza de la controversia.

## IV. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Los órganos directivos de las asambleas tienen importancia primaria, pues sus funciones terminan por influir en el ejercicio de las funciones

constitucionales de dirección, control y legislación parlamentaria. Éstos comprenden un presidente de la asamblea —cuya función es particularmente preeminente en los ordenamientos modelados según el ejemplo inglés— por lo general flanqueado por órganos colegiados. Estos órganos, dada su función constitucional, a menudo son previstos por las mismas Constituciones (Constitución japonesa de 1946, artículo 58; Constitución italiana de 1948, artículo 63; Ley Fundamental alemana, artículo 40; Constitución francesa de 1958, artículo 32; Constitución portuguesa de 1976, artículo 175; Constitución española de 1978, artículo 72, 2).

Se considera particularmente significativo en todos los ordenamientos el papel del presidente de la asamblea, a quien se exige un comportamiento imparcial para garantizar a todos los parlamentarios y en especial a los de la minoría, y por consiguiente debe tener una amplia representatividad siendo elegido por la asamblea con amplias mayorías. El presidente por lo general no participa en los debates, y cuando se le permite debe abandonar temporalmente su sede y no vota salvo en circunstancias particulares.

## V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los reglamentos parlamentarios disciplinan, salvo alguna excepción, los grupos parlamentarios, estructuras organizativas que agrupan a los miembros de las cámaras según la afiliación de partido y que a veces se hace indirectamente (artículos 72, 3 y 82, 2 de la Constitución italiana; artículo 99, 1 de la Constitución española de 1978) o explícitamente (artículo 180 de la Constitución portuguesa de 1976) tomados en consideración por las mismas Constituciones.

Los reglamentos fijan los criterios para constituir los grupos que deben ser autorizados por los órganos directivos de las asambleas. Para limitar una fragmentación estimada nociva, se exige a cada grupo un número mínimo de miembros.

Así, en la Asamblea Nacional francesa para poder participar oficialmente en la actividad parlamentaria, un grupo debe componerse por lo menos de treinta miembros (artículo 19, Reglamento de la Asamblea); en el Senado la cifra exigida es de catorce senadores (artículo 5, Reglamento del Senado). Idéntica proporción en Italia: en la Cámara por lo menos veinte, en el Senado diez (artículos 14 y 14 de los respectivos reglamen-

tos). En el *Bundestag* alemán los grupos inferiores a veintiséis miembros no gozan de los mismos privilegios otorgados a los grupos reconocidos como tales, y se requiere la autorización de la asamblea para formar grupos de parlamentarios pertenecientes al mismo partido. Procedimiento análogo establece el Consejo Nacional austriaco, que exige por lo menos cinco miembros para formar un grupo.

Los grupos se dan su reglamentación fijando una disciplina de comportamiento que vincula a sus propios miembros. Las funciones esenciales de los grupos consisten en seguir las cuestiones tratadas dentro del Parlamento y, entre otras cosas, comportan el estudio de proyectos de ley antes de que se examinen dentro de las comisiones o en sesión plenaria, y la elección de los portavoces que se encargarán en el curso de la discusión de defender el punto de vista del grupo. Los grupos intervienen en la composición de las comisiones, dado que numerosos Parlamentos aplican el sistema de representación proporcional en virtud del cual cada grupo es representado dentro de la comisión en proporción al número de sus miembros.

## VI. LAS COMISIONES

En la generalidad de las asambleas se reconoce la exigencia de descentralizar parte del trabajo parlamentario a órganos colegiados restringidos (comisiones) formados por lo general de modo que tengan en cuenta los equilibrios entre los grupos parlamentarios, a los que se confían atribuciones auxiliares respecto a las de las asambleas.

Las comisiones se encuentran reguladas por los textos constitucionales, las leyes y, sobre todo, por los reglamentos parlamentarios. Tales fuentes disciplinan las características organizativas y de procedimiento. Estas últimas configuradas de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes en la asamblea. Extremadamente significativas son las previsiones generalizadas relativas al principio de proporcionalidad, según el cual la composición de la comisión deberá reflejar la política de la asamblea. Otra característica que debe tenerse presente la constituye la circunstancia por la cual, a veces, la presidencia de las comisiones se confía a miembros de los principales partidos opositores, lo que se verifica, en particular, en las comisiones que tienen atribuciones en materia presupuestal y de gastos.

Las comisiones se clasifican según criterios *organizativos-estructurales*, en cuanto instituidas dentro de una cámara, o en cuanto instrumentos de colaboración entre las dos cámaras y por tanto definidas mixtas o bicamerales; según su *duración* en el tiempo pueden ser permanentes (si duran una legislatura o una sesión) o temporales (*ad hoc*); según las funciones que se les asignan, que atienden a la legislación, a la dirección, a la inspección y al control político sobre el Ejecutivo. Inevitablemente criterios organizativos y funcionales se suman para calificar a cada comisión.

En la Cámara de los Comunes inglesa y en algunos Parlamentos (Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda) que se han inspirado en aquélla existe el procedimiento del examen en “Comisión de toda la Cámara” (*Committee of the Whole House*). Se trata de una simplificación del formal y complicado procedimiento ordinario que permite la presencia de *todos* los parlamentarios, por lo general para examinar las leyes financieras, sin renunciar formalmente a la preeminencia de la Asamblea.

### 1. Estructura

Las comisiones se instituyen dentro de cada asamblea, mientras que en los Parlamentos bicamerales existen soluciones organizativas que contemplan la participación de miembros de ambas cámaras.

Las comisiones *bicamerales* se establecen, en particular, para conseguir la conciliación de posibles contrastes entre las dos ramas del Parlamento, como prevé el artículo 45 de la Constitución francesa de 1958, que permite al gobierno someter a una comisión mixta paritaria *ad hoc* los proyectos de ley controvertidos, y por el artículo 77 de la Ley Fundamental alemana, que contempla una comisión permanente de conciliación entre las dos cámaras para resolver conflictos sobre la aprobación de proyectos de ley. El recurso a comisiones de conciliación en el curso del procedimiento legislativo y para ejercer diversas funciones está regulado en Austria, Bélgica, Australia, Canadá, Estados Unidos, Suiza, Japón y España. Se establecen comisiones bicamerales para permitir una colaboración entre las cámaras de modo provisional (las comisiones de encuesta del Parlamento italiano, si se forman sobre base bicameral y no monocameral, como contempla el artículo 82 de la Constitución) o de manera tendencialmente continuativa, como en el caso de numerosas co-

misiones bicamerales con atribuciones no legislativas instituidas según normas constitucionales o por leyes en el Parlamento italiano.

La única comisión bicameral prevista por la Constitución italiana es aquella para los asuntos regionales (artículo 126). En cuanto a los reglamentos parlamentarios, éstas son posibles al tenor del artículo 26 del Reglamento del Senado de 1971. Sin embargo, mediante ley se instituyeron, entre otras: la comisión bicameral para la dirección general y la vigilancia sobre los servicios radio-televisivos (regulada por la ley núm. 103 de 1975); la comisión bicameral sobre las intervenciones en el Sur de Italia (ley núm. 183 de 1976, hoy suprimida); la comisión bicameral para la reestructuración y reconversión industrial y para los programas de las participaciones estatales (ley núm. 675 de 1977, también suprimida); el comité parlamentario para los servicios de información y seguridad y para el secreto de Estado (ley núm. 801 de 1977).

## 2. Duración

En el ámbito de cada asamblea las comisiones temporales *ad hoc* se establecen para el estudio o profundización de un solo problema y se disuelven una vez que la discusión se lleva ante la asamblea. La posibilidad de establecer comisiones *ad hoc* está prevista por la Constitución francesa de 1958 (artículo 45). En el Parlamento inglés, y en los influidos por éste, el examen de cuestiones predeterminadas se confía a comisiones denominadas *Select Committees*, que agotan sus funciones en el momento de terminar sus trabajos.

Casi en todas partes se ha afirmado el recurso a comisiones *permanentes*, formadas por el tiempo de una legislatura o de las sesiones de la misma. Las comisiones permanentes son, por lo general, especializadas. Esto significa que cada una de ellas se ocupa de un determinado sector de la actividad estatal: finanzas, asuntos económicos, asuntos exteriores, asuntos sociales, educación, instrucción, sanidad, etcétera. En sustancia, el reparto de competencias corresponde al que se realiza en cada uno de los ministerios. La rigidez de la fórmula de las comisiones permanentes especializadas se compensa en la mayor parte de los Parlamentos con la posibilidad de constituir comisiones temporales cuya competencia y duración están estrictamente delimitadas.

A pesar de la definición, los *Standing Committees* previstos en la Cámara de los Comunes inglesa tienen una naturaleza diversa de aquella de

las comisiones permanentes en los Parlamentos continentales. Ellos no tienen una competencia sectorial específica y con base en los reglamentos de la Cámara se constituyen de acuerdo con las exigencias de examen de los anteproyectos gubernativos; se forman a través de una comisión adecuada (*Committee of Selection*) y tienen una composición que varía entre los dieciséis y los cincuenta miembros, escogidos de tal forma que permita asegurar una mayoría segura al partido del gobierno. El procedimiento seguido en esta comisión tiende a copiar el modelo aplicado por la Asamblea, aunque sea menos formal. Como se señaló antes, la competencia más significativa es el examen de los *Public Bills* (*Committee Stage*).

### 3. *Funciones*

En cuanto a la *función* de las comisiones, se les ha reconocido una competencia de carácter *preparatorio* sobre los trabajos del Pleno: investigaciones, estudios, examen preliminar de los proyectos de ley. Generalmente intervienen en el procedimiento de formación de la ley limitándose a informar al Pleno sobre los trabajos realizados. En esta fase preparatoria la función de las comisiones respecto al Pleno tiende a prevalecer donde están previstas comisiones permanentes especializadas por sector. Por el contrario, en los Parlamentos modelados según el ejemplo inglés, la asamblea procede a una previa discusión general del proyecto que limita la autonomía de las comisiones. Excepcionalmente, las comisiones son investidas de *competencia decisoria* pudiendo votar el texto de una ley sin necesidad de investir, nuevamente, a la asamblea (artículo 72, Constitución italiana; artículo 75, 2 de la Constitución española de 1978, previa delegación de la asamblea; artículo 4 del capítulo IX de la Constitución sueca de 1975, que prevé la competencia de la comisión de finanzas en cuanto a la aprobación del presupuesto cuando la asamblea no se encuentre en sesión).

El papel de las comisiones es particularmente significativo en el ámbito de las relaciones políticas entre Parlamento y gobierno. Cumplen una *función inspectiva* frente al Ejecutivo, llegando a adoptar actos de dirección y de control sobre el gobierno, como sucede con las comisiones en sede política del Parlamento italiano. También tienen naturaleza inspectiva las comisiones de control del Parlamento francés encargadas de exa-

minar la gestión administrativa, financiera y técnica de los servicios públicos y de las empresas nacionalizadas para luego informar a la asamblea.

En los Parlamentos que prevén la institución del comisario parlamentario (*ombudsman*) existe una comisión que tiene la tarea de mantener el contacto con tal órgano, para informar después a la asamblea. Además, en algunos Parlamentos existe una comisión apropiada encargada de examinar las peticiones transmitidas a la asamblea (Bélgica, Holanda, República Federal Alemana, Suiza, Nueva Zelanda, Israel, España).

Se pueden siempre adjudicar a la función inspectiva las facultades de *investigación* que suponen poderes particularmente penetrantes respecto al Ejecutivo, pues permiten a los Parlamentos un contacto directo con las diversas áreas de la administración y, por lo tanto, superan el diafragma representado por el gobierno y sus miembros.

En las formas de gobierno parlamentario las comisiones de investigación constituyen una categoría particular entre las comisiones especiales; como estas últimas, su competencia se limita a una sola cuestión. Su originalidad consiste en los poderes de investigación de que están dotadas en virtud de una decisión de la asamblea que las instituye. Estos poderes exorbitantes, que las aproximan en algunos casos a auténticos órganos jurisdiccionales —basta el ejemplo de los testigos que son llamados a depone ante ellas—, demuestran que deben ser temporales si bien su existencia está prevista en todos los Parlamentos, exceptuando Suecia y Suiza. A veces la Constitución y los poderes de las comisiones de investigación son objeto de disposiciones restrictivas destinadas a garantizar la separación entre el Poder Legislativo y el Judicial. En Francia, si bien las comisiones de investigación se encargan de recoger información sobre hechos determinados y de someter sus conclusiones a las asambleas que las han instituido, esa tarea no puede cumplirse si los hechos en cuestión dieron lugar a acciones judiciales y en tanto que tales procedimientos sigan su curso. Por otra parte, las investigaciones parlamentarias no siempre requieren la creación de comisiones especiales. Es suficiente dotar de poderes de investigación a las comisiones ya existentes: en Alemania, la Ley Fundamental confiere poderes de investigación permanente a la comisión de defensa.

Los poderes de investigación asumen particular importancia en la forma de gobierno presidencial, ya que en el ordenamiento estadounidense no existen formas de enlace entre Parlamento y gobierno propias de la

forma parlamentaria. Los *Investigating Committees* de las dos cámaras, aparte de interrogar a los miembros del gabinete, pueden adoptar disposiciones encaminadas a obligar a comparecer y aplicar sanciones semejantes a las judiciales, a los funcionarios y ciudadanos.

Las comisiones parlamentarias tienen también atribuciones relacionadas con procedimientos *penales* respecto a titulares de órganos políticos, encargándose de desarrollar investigaciones preliminares a la acusación que debe votar la asamblea (Estados Unidos, Finlandia, Italia, Suecia). En fin, hay que señalar el hecho de que las comisiones poseen atribuciones relacionadas con el funcionamiento interno de las asambleas, como en el caso de las comisiones que deben tratar cuestiones relativas a las inmunidades parlamentarias y de aquellas que deben ocuparse de la actualización e interpretación de los reglamentos internos.

## VII. TRABAJOS PARLAMENTARIOS

Una asamblea parlamentaria ejerce sus propios trabajos durante un periodo plurianual que dura hasta la formación de una nueva asamblea (denominada *legislatura*). Las posibilidades de reunión efectiva de la asamblea son garantizadas a menudo por disposiciones constitucionales bien precisas que contemplan periodos del año en los cuales debe realizarse la convocación y la duración de los trabajos parlamentarios. Mientras algunas Constituciones aseguran periodos de trabajo que cubren prácticamente todo el año, otras aceptan el principio del trabajo parlamentario tan sólo para periodos determinados (conocidas como sesiones *ordinarias*), admitiendo que en circunstancias particulares se pueda proceder igualmente a reunir a la asamblea (llamadas *sesiones extraordinarias*). La fórmula de las sesiones es utilizada en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Irlanda, Estados Unidos, Bélgica, Austria, Finlandia, Japón, Israel. El *Bundestag* alemán (artículo 39 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949) se puede reunir permanentemente, y las cámaras italianas (artículo 62 de la Constitución de 1948) se reúnen a partir de fechas previstas para periodos indeterminados.

La disciplina sobre la programación de los trabajos parlamentarios y su desarrollo tiene particular influjo sobre la forma de gobierno, ya que puede repercutir, claramente, sobre la actuación de los órganos de dirección.

## 1. La programación

En los diversos ordenamientos, la fijación del *orden del día* y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplios de las asambleas caen dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios. El control del orden del día es importante porque, por lo general, las cámaras sólo pueden tratar los asuntos preestablecidos en el mismo.

En Gran Bretaña y en los ordenamientos que siguen el modelo inglés, corresponde al gobierno establecer el orden del día en sintonía con lo previsto por el programa gubernamental enunciado al inicio de la legislatura. La competencia corresponde a un ministro que se define como guía de la Cámara (*Leader of the House*) y al jefe del grupo del partido mayoritario (*Chief Whip*) quienes, no obstante, fijan el orden del día previa consulta con el *leader* de la oposición y con otros exponentes de las minorías. Esas consultas no vinculan al gobierno, pues éste se encuentra en grado de hacer someter, a orden del día, tan sólo los proyectos que adopta. Sin embargo, se reservan a la oposición algunos días del calendario en los que ésta puede escoger los temas a debatir (*Supply Days*).

La Constitución francesa de 1958 (artículo 48) reconoce una competencia gubernamental a cuyo tenor se discuten prioritariamente los proyectos gubernamentales y los proyectos parlamentarios aceptados por el gobierno, aunque, formalmente, el orden del día se determina por los presidentes de ambas cámaras.

En cambio, en otros ordenamientos se da preferencia a los órganos parlamentarios. En los Estados Unidos, en la Cámara de Representantes, corresponde a la Comisión para el reglamento, y por lo tanto el Ejecutivo debe ponerse de acuerdo con la comisión cuando desee discutir proyectos que le interesen. En la generalidad de los ordenamientos (Alemania, Austria, Italia, Francia durante la IV República, Bélgica, etcétera) la fijación del orden del día compete a los presidentes de las asambleas con intervención de órganos en los que están representados los grupos parlamentarios. La posición del gobierno no está condicionada por los acuerdos que logren los representantes de los grupos (de la mayoría y de la oposición) y por lo general las posibilidades de influir en la elaboración del orden del día dependen del control que el gobierno ejerce sobre la mayoría.

## 2. *Los debates*

La disciplina de los *debates* se contiene principalmente, de modo analítico, en los diversos reglamentos que establecen el tiempo asignado a los parlamentarios y a los grupos y el número de intervenciones permitido, previendo normativas diferentes según el objeto de la discusión. La competencia para dirigir las discusiones corresponde al presidente, quien posee también la facultad de aplicar sanciones disciplinarias contra los parlamentarios que no respeten las reglas. Se exceptúan las sanciones más graves, que son impuestas por la asamblea.

El debate debe ser disciplinado y además ha de desarrollarse asegurando la más amplia posibilidad de intervención a todos los miembros de las asambleas, pues los Parlamentos son tradicionalmente las sedes en donde se expresan las orientaciones de los representantes políticos nacionales. Sin embargo, las posibilidades de intervención se limitan, necesariamente, por reglas que tienden a ordenar adecuadamente los trabajos, regulando el modo de presentación de las propuestas, de presentar enmiendas a las mismas y de discutir y, por ende, votar las unas y las otras.

El trabajo parlamentario se desarrolla en aula siguiendo el principio de la *publicidad*, de tal forma que puedan difundirse las diversas relaciones de los debates. Normalmente, es menos amplio el nivel de información de los trabajos desarrollados en la comisión, por lo cual, sucesivamente, a éstos se les suministra un informe a través de una relación.

## 3. *Obstruccionismo y anti-obstruccionismo*

Un aspecto típico del procedimiento parlamentario se refiere a la represión de posibles abusos cometidos por los parlamentarios al utilizar las facultades concedidas por los reglamentos, y que son definidas como obstruccionismo técnico. La solicitud para comprobar el número legal, la presentación de enmiendas y el recurso a cuestiones prejudiciales, la inscripción para intervenir el mayor número de miembros de un grupo parlamentario y la extensión de las intervenciones son recursos formalmente compatibles con las previsiones reglamentarias encaminadas a retrasar las deliberaciones parlamentarias.

En presencia de técnicas obstruccionistas los diversos ordenamientos establecen varios remedios, a saber: clausura de la discusión; determinación del tiempo máximo dedicado al examen de un proyecto; el procedi-

miento del voto “bloqueado” (artículo 44, Constitución francesa de 1958), que permite al gobierno pretender que la asamblea vote todo o parte de un texto en discusión, considerando tan sólo las enmiendas gubernamentales o aceptadas por el gobierno; la decisión de discutir sólo algunas partes del proyecto o de seleccionar cierto número de enmiendas que se someten a discusión, imponiendo al resto el solo voto sin discusión (llamado *Canguro*); la decisión de continuar la sesión sin aplazamiento a otra sucesiva, para impedir la propuesta de cuestiones prejudiciales (llamada *sesión río*); el planteamiento de la cuestión de confianza sobre un texto.

#### 4. *Adopción de las deliberaciones*

Para la *adopción de las deliberaciones* vale el principio de la mayoría. Sin embargo, en cada ordenamiento se prevé que para la validez de las sesiones debe estar presente cierto número (por lo general la mitad más uno) de parlamentarios. Tal número (llamado *quórum*) puede que no se verifique, y por ende se presume que existe salvo que se requiera su verificación.

La mayoría decisoria es, por lo general, la mayoría de votos expresos, excepto en los casos en que las Constituciones pidan mayorías calificadas. En casi todos los Parlamentos, la *mayoría calificada* se requiere para las leyes de revisión constitucional; para la aprobación de los tratados; para el ejercicio de poderes de naturaleza particularmente importante, como es el caso de la acusación (procedimiento de *impeachment*) al jefe de Estado o a un ministro o para decidir sobre la inmunidad parlamentaria; para convocar una sesión secreta; para proceder a elecciones.

Las modalidades de expresión del voto varían entre el voto secreto y el público. En el voto secreto, expresado mediante papeletas o con bolas de diverso color, no se identifica la inclinación política del votante. En el voto público se puede identificar tanto al votante como su opinión (voto por división y por llamamiento nominal, voto electrónico con indicación del votante), o bien se puede determinar el votante de modo anónimo en cuanto que está inserto en la masa de votos favorables y contrarios (voto oral, con declaración afirmativa o negativa, con levantamiento de la mano, poniéndose de pie o sentándose).

Las razones por las cuales se escoge el voto secreto o el voto público varían. Por lo general, las deliberaciones en las cuales el parlamentario se pronuncia sobre la dirección política deben adoptarse de tal forma que aseguren un conocimiento pleno de las tendencias manifestadas por todos los parlamentarios y, por ende, los electores puedan verificar de manera idónea las diversas tendencias de la asamblea representativa: los votos sobre las mociones de confianza o desconfianza (diversamente denominados en los varios ordenamientos) siempre son públicos, e igualmente los votos sobre la ley del gasto y para decidir sobre la acusación del jefe del Estado. Por diversas razones, se considera que deben ser secretos los votos relativos a la elección de personas, para evitar de esta manera formas de condicionamiento. Igualmente, los diversos ordenamientos permiten el voto secreto o el público a petición de un cierto número de parlamentarios. Obviamente, no debe confundirse la publicidad (o no) del voto expresado por cada uno de los parlamentarios con el principio general de la publicidad de los trabajos parlamentarios, que puede ser derogado tan sólo cuando las asambleas decidan reunirse en sesión secreta, por graves motivos atribuidos por lo general a periodos de crisis internacional.

### VIII. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS (REENVÍO).

#### LA ASÍ LLAMADA FUNCIÓN ELECTIVA Y LA FUNCIÓN JUDICIAL

La función legislativa y la de dirección y control político, junto con la función de inspección que se revela como auxiliar con respecto a las mismas, son funciones que caracterizan a las asambleas en la mayor parte de los Parlamentos: de éstas nos ocuparemos en la parte relativa a las conexiones interorgánicas constitucionales, en la medida que su ejercicio siempre presupone formas de participación del gobierno (*cfr. infra* sección III). En cambio, nos ocuparemos enseguida de las facultades pertenecientes a los Parlamentos en materia de nombramientos (la así llamada *función electiva*) y en materia de justicia política (*función judicial*).

#### 1. *La función electiva*

Las asambleas parlamentarias asumen una función relevante sobre el escogimiento de los responsables de los despachos públicos. Aparte de la

selección de los titulares del órgano de gobierno que, como indicaremos más adelante (véase sección III, apartado I), constituye en muchos ordenamientos con gobierno parlamentario una de sus funciones más significativas, y aparte de la elección del jefe del Estado, que en los ordenamientos republicanos a veces es confiada a éstos (Italia, artículo 83 de la Constitución; República Federal Alemana, artículo 54 de la Ley Fundamental; Israel, artículo 3, Ley sobre el Presidente del Estado. Véase, de todos modos, sección II, inciso B, apartado IV), corresponde a las asambleas elegir sus propios fiduciarios dotados de competencias de garantía y de constatación de la actuación de la administración, como también a los miembros de los diversos órganos investidos de funciones jurisdiccionales, de garantía y control e, incluso, de administración. El elemento que unifica estas variadas competencias electivas radica en la exigencia de asegurar un grado de independencia suficiente del Ejecutivo en el ejercicio de algunas funciones públicas importantes.

Las modalidades de intervención parlamentaria pueden comprender: la presentación de candidaturas, la elección verdadera y propia o la aprobación de nombramientos. Un número notable de Constituciones atribuye al Parlamento el nombramiento de sujetos externos a éste, destinados a obrar como comisarios parlamentarios que aseguren, al mismo tiempo, un control sobre la administración y una instancia parajurisdiccional de protección al ciudadano en los casos en los cuales no sean suficientes o posibles formas de tutela jurisdiccional (véase sección III, apartado V, párrafo 6). También es significativo el papel parlamentario en el nombramiento de los miembros de las autoridades administrativas independientes (véase segunda parte, capítulo primero, sección VII, apartado I).

La intervención parlamentaria en el nombramiento de los jueces de los tribunales constitucionales está muy difundida (Austria, República Federal Alemana, Italia, Suiza), asimismo con respecto a los miembros de las cortes de cuentas y de otras magistraturas supremas (República Federal Alemana, Austria, Bélgica, Israel, Holanda), como también frente a los miembros de los órganos de garantía de las magistraturas (Italia, España). De particular importancia, y bien conocida, es la competencia que la Constitución de los Estados Unidos reconoce al Senado de dar el propio asenso cuando el presidente de la República nombra a los jueces de la Corte Suprema y a los jueces federales, como también a los embajadores y jefes de misiones diplomáticas y a los responsables de las estructuras públicas que dependen del Ejecutivo.

## 2. *La función judicial*

Las asambleas parlamentarias mantienen una serie de competencias conexas a las funciones jurisdiccionales, relacionadas históricamente al periodo en el cual el Parlamento obraba también como corte de justicia y la responsabilidad penal de los miembros del Ejecutivo se anteponía a la responsabilidad política. Las posibilidades de intervención parlamentaria varían entre hipótesis de una exclusiva competencia en materia de delitos cometidos por los titulares de funciones constitucionales y la hipótesis de una competencia de acusación, reservando a otra instancia el juicio.

Según la Constitución de los Estados Unidos, corresponde a la Cámara de Representantes iniciar el proceso de destitución contra el presidente, el vicepresidente y los demás titulares con funciones federales; para lo cual se constituye una comisión única y sobre el informe realizado por esta última se puede decidir por mayoría la acusación del funcionario ante el Senado, el cual deberá decidir con mayoría de dos tercios (*cfr.* artículo 1, sección 3; artículo 2, sección 4). La solución que presenta la Constitución estadounidense, realizada sobre la base de las Constituciones en las cuales se encuentra inspirada, ha sido fiel reflejo del antiguo mecanismo inglés de la acusación instaurada por la Cámara de los Comunes y juzgada por la Cámara de los Lores (proceso de *impeachment*).

Tal solución fue acogida, por ejemplo, por el Estatuto albertino de 1848, que atribuía competencia a la Cámara de Diputados para iniciar la acusación contra los ministros (artículo 47), posteriormente sometidos a juicio ante el Senado, el cual se transformaba en alta corte de justicia (artículo 36). En numerosos ordenamientos el Parlamento se limita a tener bajo acusación a un miembro del Ejecutivo que será juzgado por la jurisdicción ordinaria (Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Holanda, Suecia, España) o por la Corte Constitucional (Austria, Italia, República Federal Alemana).

En fin, en algunos ordenamientos se prevé la institución de un juez de excepción que puede estar formado por técnicos o por políticos. Un ejemplo del primer caso lo encontramos en la Constitución griega de 1975, que establece la institución de una corte especial formada por jueces sorteados en el Parlamento, ante la cual son juzgados los ministros y el presidente de la República, que son acusados por la Cámara de Diputados (artículos 86 y 49). Ejemplo del segundo caso lo ofrece la Constitución francesa de 1958, que instituía una alta corte de justicia formada

por miembros de las dos cámaras (artículo 67) ante la cual eran juzgados el presidente de la República y los ministros acusados por ambas asambleas (artículo 68).

En conclusión, se evidencia que la atribución al Parlamento mismo o a jueces constitucionales del juicio sobre los miembros del Ejecutivo luego de una acusación parlamentaria, parece ser una tendencia en vía de superación en el panorama de los actuales ordenamientos constitucionales, que, luego de la consagración de la responsabilidad política del Ejecutivo, prefieren atribuir al juez ordinario los juicios penales sobre los titulares de funciones constitucionales.

## B) EL PODER EJECUTIVO

### I. ORGANIZACIÓN DEL EJECUTIVO

Las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el “poder Ejecutivo” comprenden modelos basados en *un órgano* (monismo) y modelos fundados en *dos órganos* (dualismo). A su vez, estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen con una base *unipersonal* (monocráticos) y/o *pluripersonal* (colegiados).

Estos esquemas organizativos aparecen en los textos constitucionales, como se verá en la exposición que sigue. Sin embargo, conviene indicar que, partiendo del análisis de la realidad político-constitucional de algunos ordenamientos, un sector de la doctrina deduce como conclusión que la alternativa entre modelo colegiado y modelo monocrático en la organización del Ejecutivo tiende hoy a resolverse en favor del modelo monocrático. Es obvio que tal consideración se refiere a la observación de ordenamientos comprendidos en las formas de Estado que examinamos, pues es notorio que el modelo monocrático tiende a prevalecer claramente en los ordenamientos autocráticos. Según la orientación mencionada, las exigencias de política internacional e interna requerirían la concentración de las funciones de gobierno en una sola persona, mientras que el desenvolvimiento de los grandes partidos de masa tiende a determinar como *leader* del partido mayoritario al *leader* nacional que preside con una clara posición de preferencia constitucional al órgano de gobierno. Las consultas electorales populares privilegian el papel del *leader* del

partido, imagen y punto de referencia indispensable para la preferencia de los electores, que luego mediante su voto favorable lo legitimarían para gobernar adquiriendo posición central en el cuadro de los órganos constitucionales. En la práctica, en muchos ordenamientos, con independencia del número de órganos (uno o dos) que forman el Ejecutivo, se terminaría por afirmar una persona como titular de un órgano monocrático, que podría considerarse como un “monarca electivo”. Así resultaría evidente, también, que cuando las Constituciones establecen un Ejecutivo dualista (jefe del Estado y jefe de gobierno), en realidad sólo uno de estos dos órganos acabaría por tener relevancia preeminente en el sistema constitucional realmente efectivo.

Esta interpretación de la realidad constitucional de algunos ordenamientos parece acertada, aunque de modo sólo parcial, en la medida que si es indudable la tendencia a la concentración en favor de un órgano monocrático, igualmente es cierto que donde existe un órgano colegiado no es exacto llegar a la conclusión de su irrelevancia constitucional y, además, no es exacto plantear su superación. Tal conclusión también es válida para el ordenamiento de la V República francesa, de cuyo análisis han surgido opiniones discutibles que insisten sobre la concentración de las competencias de dirección política en un solo órgano monocrático.

Es necesario reflexionar en el hecho de que el predominio claro del Ejecutivo monocrático, en el sentido indicado por la doctrina citada, se da en el caso de los Estados Unidos, donde a tenor de la Constitución el Ejecutivo presidencialista es también formalmente monocrático y monista, careciendo así el gabinete de relevancia constitucional. En el caso de las formas de gobierno llamadas parlamentarias, donde se advierte la tendencia habitual a derivar el nombramiento del presidente del Colegio de Ministros de las consultas electorales (gobiernos monopartidistas mayoritarios y, a veces, coaliciones mayoritarias), es cierto que el presidente del Colegio de Ministros asume un papel constitucional preponderante (por ejemplo Gran Bretaña y países anglosajones, República Federal Alemana), pero no es cierto en absoluto que desaparezca el dualismo entre gobierno y jefe del Estado (este último manteniendo competencias a veces muy importantes) ni que el Colegio de Ministros pierda su propia función en provecho de su presidente, pues se dan siempre ejemplos en los que la colegialidad tiene peso determinante (subsistiendo así el principio de colegialidad junto al monocrático). Igualmente se encuentra el

dualismo de órganos y la copresencia del principio monocrático y colegiado en los ordenamientos con tendencia presidencial (Francia, Finlandia, Portugal).

## II. EJECUTIVO MONISTA

El Ejecutivo monista es monocrático en la Constitución de los Estados Unidos (artículo I, sección 1), pues está formado por el presidente. El gabinete presidencial es un órgano colegiado, presidido por el presidente de los Estados Unidos, pero sin relevancia constitucional autónoma, ya que las funciones de gobierno son consideradas por la Constitución sólo presidenciales.

Una situación semejante desde el punto de vista meramente organizativo se da en las Constituciones iberoamericanas, que pueden considerarse insertas en la forma de Estado de derivación liberal. Estas Constituciones han tenido presentes diversos modelos constitucionales, entre ellos la Constitución de los Estados Unidos sobre la posición del presidente, así como también los ordenamientos con gobierno parlamentario en cuanto a las formas de conexión entre los ministros, fiduciarios del presidente, y el Parlamento.

El Ejecutivo se funda o centra en el presidente, del que dependen los ministros, nombrados y revocados a su discreción. Por lo regular, falta la figura del presidente del colegio ministerial, distinta de la del jefe del Estado: es el mismo presidente de la República, como en los Estados Unidos, quien preside las reuniones del gobierno. La peculiaridad ofrecida por las atemperaciones parlamentarias, según las cuales los ministros tienen relaciones con el Parlamento, no llega a perjudicar la función central del presidente ni lleva a evaluar el desenvolvimiento de un órgano separado o que hace parte del Poder Ejecutivo pero que es distinto del presidente.

La tendencia de estos ordenamientos estriba en reconocer el principio de separación de poderes, pero, al mismo tiempo, en garantizar una preeminencia sustancial del presidente, que concentra en sí todas las atribuciones del Ejecutivo. Cuando a esta concentración se acompaña una negación de los principios propios de la forma de Estado liberal, y se niegan, en particular, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la función de la oposición política, se considera que se abandona la forma

de Estado de derivación liberal para reincidir en las manifestaciones del Estado autocrático (véase quinta parte). En la hipótesis en que no tenga lugar este supuesto, y por tanto la concentración en favor del presidente opera en el ámbito del Ejecutivo, reconociéndole una función efectiva a los otros órganos constitucionales y a las autonomías, si bien con las debidas reservas, se puede realizar una aproximación a las formas de gobierno del Estado de derivación liberal. Por lo tanto, es necesario tener presente que, en general, en los ordenamientos iberoamericanos es frecuente la sucesión de fases en las que la misma Constitución puede aplicarse de modo que se aproxima al modelo democrático-liberal o al modo autocrático, derogándose, en este caso, las partes que permiten el funcionamiento del Parlamento y de la oposición y la tutela de las garantías individuales y colectivas (esto, por supuesto, prescindiendo de la hipótesis en que se introducen Constituciones que niegan los principios típicos de la forma de Estado de derivación liberal). En realidad, sólo un análisis espacial y temporal minucioso podría destacar la complejidad y variedad de las experiencias constitucionales iberoamericanas que se engloban, a menudo, bajo etiquetas definitorias, aproximadas y genéricas. Ejemplo de un ordenamiento incluido en el grupo de los ordenamientos democrático-liberales fue Chile, hasta el cambio de la forma de Estado en 1973. A pesar de las modificaciones en sentido parlamentario realizadas en 1891 y superadas por la Constitución de 1925, hay que relevar que a partir de la Constitución de 1833 y hasta la Constitución de 1970, eliminada en 1973, Chile tuvo un régimen constitucional sustancialmente homogéneo en su desarrollo: “un Estado unitario, sobre base democrática, con separación y equilibrio de los poderes y sometido a una forma de gobierno presidencial”. La fase autoritaria iniciada en 1973, y destacada por los resultados del plebiscito del 4 de enero de 1978 y por el del 11 de septiembre de 1980 (aprobación de la Constitución), sufría una interrupción con el plebiscito del 5 de octubre de 1988 (ausencia de confirmación del presidente Pinochet) y comenzaba a concluirse con el referéndum sobre las modificaciones constitucionales del 31 de julio de 1989 (abolición de la prohibición de partidos marxistas, reintroducción de la plena tutela de los derechos del hombre, redimensionamiento de la función política de los militares, reducción de ocho a cuatro años del mandato presidencial) y con la elección, el 14 de diciembre de 1989, del nuevo presidente de la República (que asumía poderes el 10 de marzo de 1990). Igualmente, se considera que hace parte del ámbito de la experiencia democrática liberal

la práctica constitucional del Uruguay hasta la intervención militar de 1973 que puso fin, de hecho, a la Constitución de 1966, y tras el paréntesis que se concluye con el restablecimiento de la Constitución y las elecciones políticas de 1984 debe considerarse perfeccionado el regreso al ámbito de los ordenamientos democráticos de inspiración liberal. Las mismas conclusiones se aplican en la experiencia argentina, que atravesó fases constitucionales alternas y en la cual sólo hasta 1983 se restablece la Constitución y se tienen elecciones libres. Otros ejemplos de ordenamientos que actualmente son indicados en el marco de las Constituciones de los Estados de derivación liberal son Venezuela y México.

La *intermitencia* dada entre las fases de aplicación del modelo democrático-liberal y las fases autocráticas no impide igualmente llevar a la categoría del Estado de derivación liberal las experiencias de Ecuador y Colombia.

Asumiendo como marco temporal de referencia el periodo posterior a 1945, se puede en efecto revelar cómo Ecuador hasta ahora se ha caracterizado de manera continuativa por un funcionamiento sustancialmente democrático de las instituciones, a excepción del periodo autoritario marcado por el predominio de la junta militar (1966-1972). El regreso sucesivo a la democracia halló una consolidación definitiva en la Constitución de 1979, modificada en 1983 y en 1996, y la “normal” funcionalidad constitucional no parece haber sido afectada por la grave crisis constitucional que se verificó a comienzos de 1997. El Parlamento destituyó de sus funciones por incapacidad mental al presidente de la República, A. Bucaram, y nombró en su sustitución, de manera provisional, al presidente del Parlamento, F. Alarcón. Tal nombramiento fue ratificado en mayo del mismo año mediante referéndum popular, con el cual fueron aprobados, además, doce puntos de reforma de la Constitución. Las elecciones presidenciales desarrolladas en los dos turnos de mayo y julio de 1998, que se concluyeron con el éxito favorable del populista J. Roldos, parecen haber señalado el regreso definitivo del ordenamiento a la normalidad constitucional.

Por otra parte, Colombia, durante el mismo periodo, se ha caracterizado por una estabilidad constitucional y no ha presentado periodos autoritarios en los últimos cuarenta años. Tal ordenamiento, regido por la Constitución de 1991, también contiene elementos significativos de gran novedad respecto a la Constitución anterior de 1886 (mayor atención para los derechos de la persona, tanto respecto a su reconocimiento como a la

tutela respectiva; institución del control de constitucionalidad concentrado en la Corte Constitucional; sistema de elección diverso del presidente de la República —a doble turno— y creación de la figura del vicepresidente; introducción del instituto de la moción de censura parlamentaria frente a los ministros). Por otra parte, este ordenamiento se encuentra sujeto a fuertes tensiones que derivan de factores relacionados con la gestión del orden público interno y de las relaciones internacionales (función activa de la guerrilla, narcotráfico). Sin embargo, el nuevo presidente de la República, Álvaro Uribe (agosto, 2002), parece anunciar el inicio de las negociaciones con las facciones en lucha y la búsqueda de una acción más decidida frente al problema de los grupos armados y del narcotráfico.

El Ejecutivo monista es *colegiado* en la Constitución suiza de 1874 (artículo 95), pues confía las funciones de gobierno a un colegio de siete miembros, el *Consejo federal*, comúnmente definido como directorio, encargándose —conforme a un turno anual— a uno de los consejeros las funciones de presidente de la Confederación (artículo 98, 1). Análoga naturaleza colegiada tenía el Consejo Nacional del Gobierno previsto en la Constitución del Uruguay de 1952 (artículo 149), también con una presidencia rotativa anual.

En los ordenamientos que establecen un solo órgano (aparte de la estructura monocrática o colegiada), éste concentra en sí mismo, evidentemente, la totalidad de competencias que las Constituciones reconocen al llamado Poder Ejecutivo. Varían los criterios escogidos para determinar a los titulares del órgano: aun habiéndose generalizado el procedimiento electivo, éste puede presuponer la competencia del cuerpo electoral (por ejemplo Estados Unidos) o bien del Parlamento (por ejemplo Suiza).

### III. EJECUTIVO DUALISTA. EL JEFE DEL ESTADO

El Ejecutivo dualista comporta la *división entre dos órganos*, uno monocrático (jefe del Estado, monárquico o republicano) y otro colegiado (gobierno, que se define distintamente según la terminología constitucional de los diversos ordenamientos). El Ejecutivo dualista es connatural a las formas de gobierno tradicionalmente definidas como “parlamentarias”, en las que la parte esencial de las atribuciones de dirección política se confía al empalme Parlamento-gobierno, en conexión con el vínculo

fiduciario, manteniendo el jefe del Estado funciones de equilibrio y garantía. Sin embargo, el Ejecutivo dualista existe también en aquellos ordenamientos donde el jefe del Estado dispone de atribuciones de dirección del gobierno (ordenamientos con tendencia presidencial).

El órgano jefe del Estado personifica la unidad y la continuidad del aparato estatal, y por ende de la misma comunidad que lo expresa, y se le considera, al mismo tiempo, garante de tal unidad y continuidad. Al jefe del Estado se le reconocen, por las diversas Constituciones, variadas competencias, entre las cuales —y no en último lugar— aquellas, a menudo implícitas, encaminadas a asegurar la salvaguardia de la unidad y continuidad (e igualmente los poderes *extra iuris ordinem* no previstos por la Constitución pero fundados en la necesidad).

De lo anteriormente dicho resulta evidente que la parte esencial de las competencias del gobierno, en respeto de las tendencias del cuerpo electoral y de las cámaras representativas, corresponde hoy a un órgano colegiado llamado “gobierno”.

La justificación del papel del jefe del Estado se encuentra en representar la unidad estatal, y sus funciones específicas son indicadas como “garantía de la Constitución”, mientras que con frecuencia se prefiere definir al jefe del Estado como un “poder neutral”. En realidad, si bien existe una convergencia amplia sobre la función de garantía del jefe del Estado, varían sensiblemente las apreciaciones sobre los poderes que deben reconocerse en concreto para el ejercicio de la garantía: éstos pueden ir desde un simple prestigio formal al reconocimiento de una función particularmente incisiva mediante la atribución de competencias de intervención activa que presentan todas las características de la decisión política. Obviamente, aparte de las diversas hipótesis doctrinales para calificar de modo apropiado la función del jefe del Estado, es necesario verificar la normativa de los diversos ordenamientos caso por caso; en efecto, en todas partes el jefe del Estado es visto como órgano de enlace y equilibrio entre los órganos dotados de dirección política, pero varían sus atribuciones reales.

El concepto de *neutralidad*, con frecuencia citado, indica la intención de los constituyentes, o la consagración de una dirección aplicativa de la Constitución, que excluye al jefe del Estado del área de la actividad política, actualmente ejercida por los partidos principalmente a través de los órganos constitucionales.

La neutralidad puede ser apreciada como una *obligación de abstenición* del proceso formativo de la voluntad estatal y de la determinación de la dirección política (papel simbólico y formal del jefe del Estado), o bien como ejercicio de una *tutela de la constitucionalidad* que se manifiesta mediante la selección de la legalidad sustancial y del respeto de las reglas procesales puestas para el desenvolvimiento de la actividad de los órganos constitucionales, si bien esta tutela no podría convertirse en decisiones vinculantes, sino tan sólo en consejos, advertencias y eventualmente en vetos suspensivos.

La neutralidad también puede ser dotada de un propio aspecto decisional, que permite una función activa. Esto sucede: cuando se considere al jefe del Estado como *representante* del Estado, en contraposición a las fuerzas sociales y en particular a los partidos que compiten entre ellos, con el fin de evitar la disgregación en caso de que la conflictualidad ponga en peligro la continuidad de las instituciones; cuando el jefe del Estado sea considerado una especie de *instancia parajurisdiccional* que resuelva las contiendas políticas mediante modalidades técnico-legales, mediando una suspensión de la actividad política; cuando el jefe del Estado sea considerado como *moderador* entre las fuerzas políticas presentes en el ordenamiento, en forma tal que componga los conflictos y permita el respeto del pacto constitucional que se encuentra en la base del ordenamiento; cuando el jefe del Estado sea individuado como el órgano habilitado para intervenir en los periodos de crisis en ausencia del normal funcionamiento de los órganos constitucionales de dirección, permitiendo así la supervivencia de la Constitución.

### 1. *Nombramiento y duración de sus funciones*

Los titulares del órgano son nombrados mediante sucesión hereditaria en las monarquías europeas, por nombramiento real previo dictamen sustancialmente vinculante del primer ministro del Estado interesado en el caso de los gobernadores generales en los tres Estados del *Commonwealth*, cuyo soberano nominal es el rey de Inglaterra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda), y mediante un procedimiento electivo en los ordenamientos republicanos.

La competencia para elegir al presidente corresponde a un colegio parlamentario en algunos ordenamientos: en Israel compete a la *Knesset* (cámara única) (Ley Fundamental sobre el presidente del Estado de 1964,

artículo 3); en Italia, a las dos cámaras reunidas con la presencia de los delegados regionales (artículo 83 de la Constitución); en Francia de la IV República (artículo 29 de la Constitución) al Congreso formado por las dos ramas del Parlamento de entonces; en la República Federal Alemana a la Asamblea Federal (artículo 54, Ley Fundamental), formada por los miembros del *Bundestag* y por un número equivalente de miembros elegidos por las asambleas de los *Länder*. En otros ordenamientos el presidente se elige por sufragio universal directo (Islandia, Irlanda, Austria, Francia de 1962, Portugal). En Finlandia, luego de la revisión de la Ley sobre la Forma de Gobierno (Constitución) de 1919, aprobada en 1991, el presidente es elegido mediante sufragio popular directo en segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Hasta la revisión de 1986, la elección era confiada a un colegio de “grandes electores” escogidos por el cuerpo electoral, y con esta reforma se previó la elección de “grandes electores” que serían utilizados sólo en el caso de que mediante el voto popular no resultara elegido el titular de la presidencia con la mayoría de votos válidos.

Los procedimientos electivos y las mayorías requeridas varían según los ordenamientos, y se relacionan con la representatividad que se quiere reconocer al presidente. Es indiscutible que del mecanismo electivo escogido se desprenden profundas repercusiones sobre la forma de gobierno. En la elección por medio de la asamblea parlamentaria se requieren mayorías calificadas o la mayoría absoluta en los primeros escrutinios y mayoría relativa en los sucesivos (Constitución italiana, artículo 83; Ley Fundamental alemana, artículo 54, 6; Ley Fundamental israelí sobre el presidente del Estado de 1964, artículo 8). La ausencia de una mayoría calificada en el tercer escrutinio conlleva a la disolución de la asamblea y a nuevas elecciones parlamentarias, así como a nuevas votaciones presidenciales, tal como lo prevé la Constitución griega de 1975 (artículo 32). En cuanto a las hipótesis en las cuales se prevé la elección directa, en Islandia es suficiente la mayoría relativa; en Irlanda la mayoría absoluta para la primera vuelta y luego la mayoría relativa, pero en la práctica constitucional no es necesario proceder a la segunda vuelta. En Austria (artículo 60 de la Constitución), Francia (artículo 7 de la Constitución) y Portugal (artículo 129 de la Constitución) se prevé un procedimiento con dos vueltas, en la primera se exige la mayoría absoluta, en la segunda, en la que participan los dos candidatos presidenciales más votados, la relativa. En Finlandia, en el seno del colegio de los grandes electores, el pro-

cedimiento puede ser de tres vueltas: en las dos primeras se requiere la mayoría absoluta, mientras en la tercera, en la cual participan los dos candidatos más votados, es suficiente la mayoría relativa (artículo 23 de la Constitución).

La duración de funciones es vitalicia en las monarquías y limitada en el tiempo en las Repúblicas parlamentarias, donde el mandato presidencial para asegurar la continuidad del Estado es siempre más largo que el parlamentario (en general de cinco a siete años). También es limitada la duración del mandato de los gobernadores generales en los países del *Commonwealth* (cinco años).

En los ordenamientos en los que la función no es vitalicia, resulta particularmente importante el problema de la confirmación del presidente saliente o la posibilidad de su sucesiva reelección. En Alemania, Austria, Israel, Portugal y Grecia, el presidente es inmediatamente reelegible por una sola vez. La posibilidad de reelección, en forma no consecutiva, también es prevista en Irlanda. En cambio, no existe ninguna limitación al respecto en las Constituciones francesa, italiana, finlandesa e islandesa.

## 2. Competencias

Las competencias pertenecientes a los jefes del Estado son menores comparadas con las asumidas progresivamente por el gobierno. Generalmente los actos del jefe del Estado son refrendados por el gobierno, dotado del poder sustancial de decisión que asume la responsabilidad ante las cámaras. Sin embargo, existen competencias que asumen de modo bastante amplio la función de gobierno en los ordenamientos que se pueden calificar con tendencia presidencial (definidos también como semi-presidenciales); se deben mencionar, en particular, las competencias contenidas en los artículos 11, 12, 16 y 19 de la Constitución francesa de 1958; en algunas de éstas, muy importantes, no se requiere refrendo ministerial. También se debe recordar lo dispuesto por la Constitución finlandesa de 1919, según la cual aun previéndose la obligación constitucional del refrendo ministerial de los decretos presidenciales, se precisa que el ministro está obligado al refrendo salvo en la hipótesis de ilegitimidad del acto (artículos 34 y 35), y lo que establece la Constitución portuguesa de 1976 (artículos 136, 137 y 138) que, entre otras cosas, establece que el refrendo ministerial se utilizará solo en las hipótesis enumeradas por el artículo 140. Considerablemente amplio fue el ámbito de

las competencias sustraídas al refrendo ministerial en la Constitución griega de 1975 (artículo 35, 2), antes de la revisión efectuada mediante la ley del 6 de marzo de 1986.

### 3. *Responsabilidad*

Se relaciona con el ámbito de competencias pertenecientes al jefe del Estado la cuestión de su *responsabilidad política*. El principio de la irresponsabilidad política, habitualmente recordado con respecto a la posición del jefe del Estado, no debe entenderse en sentido general e indiscriminado, sino referido a las hipótesis en las que la competencia sea sustancialmente gubernativa: donde los ministros refrendantes son también quienes deciden no pueden dejar de responder ante el Parlamento, mientras el jefe del Estado se considera políticamente irresponsable. En cambio, en actividades que son manifestación de competencias propias del jefe del Estado, vale el principio de la responsabilidad política “difusa” del mismo y la eventual responsabilidad penal si su comportamiento configura violación de normas establecidas para tutelar los supremos intereses internos e internacionales del Estado.

La primera forma de responsabilidad implica como posible sanción la crítica de los comportamientos del jefe del Estado, en una sede no prefijada, por parte de sujetos y con procedimientos no predeterminados a tal fin. La segunda se relaciona con las predefiniciones de los procedimientos regulados por la Constitución que contemplan el pronunciamiento parlamentario para proceder a la acusación, siempre con mayoría calificada y a iniciativa parlamentaria o de otros órganos, y luego el juicio por el órgano parlamentario, la corte, o por el pueblo. Los esquemas previstos a propósito pueden inspirarse en diversos modelos.

Existen ejemplos en los que el Parlamento mantiene una posición netamente preferente tanto en la fase de acusación como en la del juicio. Según la Constitución francesa de 1958 las dos cámaras proceden a la acusación del presidente votando una idéntica deliberación y el juicio corresponde a la Alta Corte (artículo 68, 1) compuesta por miembros electivos nombrados paritariamente por ambas cámaras (artículo 67). En el pasado, las leyes constitucionales de 1875, base de la III República, establecían la competencia de la Cámara de los Diputados para la acusación y la del Senado que obraba como alta corte de justicia para el enjuiciamiento; situación análoga se da en los Estados Unidos, pues confía di-

chas competencias, respectivamente, a la Cámara de Representantes y al Senado (Constitución de 1787, artículo I, secciones 2 y 3). Según la Ley Fundamental israelí sobre el presidente del Estado del 16 de junio de 1964, por lo menos veinte miembros del *Knesset* pueden presentar una acusación contra el presidente aprobada por una comisión parlamentaria por mayoría de tres cuartos. La asamblea exonera al presidente de su cargo con votación que alcance una mayoría de tres cuartas partes de sus miembros (artículo 20).

Hay numerosos ejemplos en los que la competencia para juzgar se confía a jueces ordinarios o a jueces especiales, basándose en la acusación parlamentaria. En Finlandia, una comisión de la asamblea delibera sobre la acusación del presidente y corresponde a la suprema magistratura ordinaria (Corte Suprema) pronunciarse (Constitución de 1919, artículo 47, 2). En Portugal, la Asamblea de la República delibera sobre la acusación y la suprema magistratura ordinaria (Tribunal Supremo de Justicia) se pronuncia sobre el caso (Constitución de 1976, artículo 130).

En otros ordenamientos la competencia sobre la decisión corresponde a la corte constitucional. En la República Federal Alemana ambas cámaras, separadamente, ejercen la acusación al presidente federal y se confía el juicio al Tribunal Constitucional Federal (Ley Fundamental de 1949, artículo 61). En Austria, las dos cámaras, reunidas en asamblea federal, ejercen la acusación y el juicio corresponde al Tribunal Constitucional (Constitución de 1920, artículo 60, 6). En Italia, el Parlamento ejerce, en sesión en Pleno, la acusación y la Corte Constitucional juzga con la presencia adicional de jueces agregados que se sortean entre los que integran una lista formada por el Parlamento (Constitución de 1948, artículos 90, 134 y 135, último párrafo).

En fin, también puede preverse que el Parlamento proceda a la acusación y sea el cuerpo electoral quien se pronuncie sobre la sanción, que consiste en la posibilidad de la revocación del jefe del Estado (Constitución islandesa de 1944, artículo 11; Constitución austriaca de 1920, artículo 60, 6).

#### IV. EL GOBIERNO, SU PRESIDENTE Y LOS MINISTROS

El órgano gobierno tiene una composición colegiada y al mismo tiempo se le califica como un órgano *complejo* (órgano de órganos) en cuanto

que también cada uno de sus miembros pueden considerarse, a su vez, como órganos constitucionales: de una observación de las diversas experiencias resultan órganos constitucionales: el presidente del colegio, definido de diversos modos (primer ministro, presidente del gobierno, presidente del consejo, canciller) y, por lo general, sus diversos componentes (ministros), así como también colegios restringidos de ministros (consejos, comités).

El gobierno, que surgió de la reunión de los ministros de confianza del monarca, ya en la fase de la monarquía constitucional, ha adquirido una importancia determinante en cuanto titular de la función de dirección política al consolidarse la forma de gobierno parlamentaria y con la tendencial marginación del jefe del Estado de la política activa. Sin embargo, a pesar de la presencia consolidada de colegios de ministros-consejeros fiduciarios de los monarcas en la experiencia histórica constitucional europea, el afianzamiento del gobierno como órgano constitucional pasa a través de la afirmación previa de la función constitucional del presidente del colegio sobre todo en sus relaciones con el Parlamento.

### 1. *El presidente del colegio ministerial*

El *presidente* del órgano gubernamental se considera órgano central del colegio, porque está dotado de competencias de decisión política y de dirección y coordinación de los ministros. Tal posición puede calificarse como verdadera supremacía política tanto en los ordenamientos con parlamentarismo mayoritario, en los que el *leader* político que gana las elecciones es nombrado jefe del gobierno, como en el ordenamiento con tendencia presidencial francés, donde el primer ministro ha sido escogido, hasta ahora, por el presidente para guiar una mayoría sólida.

En los ordenamientos en que prevalecen gobiernos de coalición, no directamente preconstituidos tras las consultas electorales pero que surgen de los acuerdos entre los grupos parlamentarios ratificados por el jefe del Estado, la función del presidente tiende a reducirse a la de coordinación-mediación entre los diversos componentes de la mayoría.

Todos los ordenamientos asignan una posición de *preeminencia jurídica* al presidente del colegio, pero sólo aquellos en los que el presidente se convierte en tal en cuanto resulta *leader* de un partido que ha obtenido la mayoría de los consensos o de los escaños, adquiere también una pree-

minencia política que le permite utilizar, al máximo, las competencias constitucionales de dirección.

Dicho lo anterior, se puede comprender la ambigüedad de la fórmula a cuyo tenor el presidente de los ministros reunidos en un colegio es un “*primus inter pares*”, fórmula ideada para conciliar el papel constitucional de cada uno de los ministros, jurídicamente paritarios, y el de su presidente que, jurídicamente, aun pudiendo también desempeñar una cartera ministerial, es en primer lugar órgano de dirección y coordinación. La fórmula ha sido rechazada, decididamente, en Gran Bretaña, en cuanto que es obviamente inconsistente, dada la neta supremacía del primer ministro inglés.

En la Ley Fundamental alemana de 1949, el artículo 65 asigna una posición de neta preeminencia jurídica al canciller, afirmando una autonomía de los ministros, pero sólo en el marco de las directrices del primero; particularmente significativa es la circunstancia por la cual la relación fiduciaria se instaura, según la Constitución, entre *Bundestag* y canciller (*cf.* artículos 63, 67 y 68), mientras que los ministros son nombrados por el presidente federal mediante propuesta del canciller y están vinculados a este último mediante una relación fiduciaria. También es significativo el papel del primer ministro en la Constitución sueca de 1975, frente al cual opera la confianza del *Riksdag* (título VI, artículos 2, 3 y 4), mientras es notorio el propósito de los constituyentes españoles de 1978 de inspirarse en el modelo alemán al delinear un presidente del gobierno dotado de un papel predominante al interno del colegio ministerial, estableciéndose también en este caso una relación fiduciaria entre las *Cortes* y el presidente (artículo 99 de la Constitución).

También resulta evidente la preeminencia del primer ministro en ordenamientos con tendencia presidencial. En la Constitución francesa de 1958, el artículo 21 atribuye una competencia de dirección del gobierno al primer ministro, quien es considerado jurídicamente equiparado a los ministros. Igualmente, la Constitución de Portugal de 1976 parecía asegurar una función preferencial al primer ministro, estableciendo que los ministros además de ser nombrados mediante propuesta de éste, eran responsables frente al mismo (artículo 191, 2). Tal situación fue confirmada con la revisión de 1982, 1989, 1992 y 1997.

Considerablemente diversa es la situación que se verifica en los ordenamientos en los cuales la formación del gobierno no surge con claridad de los resultados electorales y en los cuales, por ende, la mayoría se for-

ma recurriendo a acuerdos de coalición: en estos ordenamientos la preeminencia del presidente corre el riesgo de ser consagrada solamente a nivel constitucional, encontrando una seria dificultad a volverse eficaz en la práctica política. Se puede aludir al ordenamiento italiano, en el cual a pesar de la importancia que se ha querido dar por parte de la doctrina al principio de colegialidad, es indudable que la Constitución asigna (artículo 95) importantes competencias de dirección y coordinación al presidente del Consejo, competencias que sin embargo se utilizan insatisfactoriamente a causa del papel de hecho adoptado por los partidos que componen las coaliciones y por las mismas corrientes de partido.

La reforma electoral de 1993 planteó las premisas para la individualización del presidente del consejo basándose en los resultados de las consultas en el marco de una tendencial bipolarización del sistema político. Sin embargo, este cambio significativo no ha suprimido los condicionamientos realizados por los partidos y parece prematuro constatar un aumento efectivo de los poderes del vértice gubernativo en ausencia de una puntual modificación de la Constitución sobre su función dentro del colegio gubernativo. Igualmente, el papel de preeminencia jurídica del presidente no puede ser utilizado, prevaleciendo el del colegio ministerial, en otros ordenamientos caracterizados por gabinetes de coalición, como Israel, Bélgica y Holanda.

## 2. *Los ministros*

Los *ministros* forman parte del colegio en cuanto titulares de un sector de la administración estatal en cuyo vértice están colocados. Se dan algunas excepciones a esta regla, en cuanto que el presidente del colegio puede conservar la dirección de uno o más sectores (carteras) y en la medida en que a falta de un sector administrativo por asignar pueden inserirse en el colegio *ministros* “*sin cartera*”: *a*) a los que se les encomiendan funciones políticas y administrativas particulares o, *b*) con el fin exclusivo de conceder presencia equilibrada en el colegio a los partidos en gobiernos de coalición o a las corrientes o tendencias del partido en los gobiernos monocolors.

También se incluyen en la estructura del colegio *vicepresidentes* con o sin cartera. En los gobiernos de coalición la introducción del vicepresidente responde a la exigencia de reconocer un *status* diferenciado al segundo partido de la coalición, cuando está compuesta por dos partidos, o

al partido minoritario más importante, en caso de que esté formada por varios. En los gobiernos formados por un solo partido, el vicepresidente es el exponente de un grupo minoritario al cual se le quiere reconocer un *status* significativo, o es el exponente del partido gubernamental que puede presumirse candidato del partido de la mayoría con futura responsabilidad presidencial. Función análoga cumplen los “ministros de Estado” introducidos por la praxis constitucional de la V República francesa.

Las secciones administrativas se denominan de modo diverso (ministerio, dicasterio, departamento). Por lo regular, las secciones tienen competencia para los asuntos que versan sobre un sector o varios sectores homogéneos. A veces la competencia abarca un área territorial (por ejemplo, en Italia el ministerio para las tierras liberadas instituido por DR núm. 41 del 13 de enero de 1919, después del primer conflicto mundial, y el ministro para intervenciones extraordinarias en el sur de Italia, conforme a la ley núm. 717 del 26 de junio de 1965; los diversos ministerios para las colonias, conocidos en la experiencia de diversos Estados europeos).

La era de los ministerios se considera que empieza con la ley francesa del 27 de abril de 1791, que puso en orden a la administración real instituyendo ministerios competentes por sector. Tal planteamiento influyó, especialmente, en los ordenamientos continentales europeos. Una opción importante es la relativa al carácter rígido o flexible de la estructura gubernamental.

Según una posición que deriva de la tradición constitucional francesa (por otra parte adoptada, de modo contradictorio, en la misma Francia que actualmente no la sigue), el número y las atribuciones de los ministerios son fijados por ley parlamentaria (según la cual el presidente del colegio no puede cambiar su número ni atribuciones). Tal es la regla prevista por la Constitución italiana (artículo 95, último párrafo). Según otro planteamiento, en cambio, es posible mediante acto gubernamental —vinculado históricamente a la antigua prerrogativa regia de organización de la máquina estatal— modificar la estructura del colegio atribuyéndole encargos sectoriales variables con el cambiar de las exigencias contingentes de la política y de la administración. Tal es el régimen previsto en Gran Bretaña y en los ordenamientos influidos por la Constitución inglesa.

En los textos constitucionales se encuentra la regulación del gobierno, de su presidente y de los ministros, pero más raramente aquella de figu-

ras organizativas diferenciadas como los vicepresidentes del consejo, los ministros sin cartera, los subsecretarios.

La explícita previsión constitucional de un vicepresidente es rara. La Constitución portuguesa de 1976 revisada (artículo 183, 2) afirma que “el gobierno puede comprender uno o más viceprimeros ministros” y establece que un viceprimer ministro sustituya al primer ministro en caso de ausencia o impedimento (artículo 185, 1). La institución de vicepresidentes, pero sin indicación explícita de eventuales funciones vicarias, es prevista por la Constitución española de 1978 (artículo 98, 1). La vicepresidencia es prevista, también, por la Constitución austriaca de 1920, reformada en 1929 (artículo 69, 1) y por la irlandesa de 1937 (artículo 28, 6). Ministros sin cartera son previstos por la citada Constitución austriaca (artículo 78, 1), por la holandesa de 1983 (artículo 44) y por la Ley Fundamental israelí sobre el gobierno de 1968 (artículo 5). En cuanto a los subsecretarios, éstos son previstos por la Constitución austriaca (artículo 78, 2), holandesa (artículo 46) portuguesa (artículo 183). La Constitución belga de 1994 prevé que los subsecretarios “...son miembros del gobierno. No hacen parte del Consejo de Ministros. Son agregados a un ministro”. La Constitución portuguesa de 1976 reformada (artículo 183) prevé que “el gobierno está constituido por el primer ministro, por los ministros, por secretarios y subsecretarios de Estado”. Sin embargo, sólo el primer ministro, eventuales viceprimeros ministros y los ministros hacen parte del Consejo de Ministros (artículo 184), mientras “secretarios y subsecretarios de Estado pueden ser convocados a las reuniones del Consejo de Ministros” (artículo 184).

### 3. *Graduación de los ministros*

Los ministros pueden *graduarse* según las competencias constitucionales que se les reconocen. En efecto, aparte del reconocimiento tendencial de una competencia direccional en un sector administrativo, se les puede atribuir o no la de formar parte del órgano gubernamental de dirección presidido por el presidente.

En primer lugar, la tendencia más difundida estriba en distinguir entre componentes del colegio gubernativo en sentido propio y otros sujetos considerados cooperadores de los miembros del colegio en las relaciones con el Parlamento y con la administración, que están netamente ex-

cluidos de la participación en la determinación de la dirección gubernamental.

Estos últimos se denominan indistintamente (subsecretarios, secretarios de Estado, secretarios parlamentarios) y se considera que forman parte de la estructura del gobierno en sentido lato, pero no del órgano del gobierno en cuanto órgano constitucional.

En segundo lugar, hay que observar que en algunos ordenamientos se manifiesta la tendencia a distinguir a los ministros en dos niveles, formándose un *colegio restringido*, que acaba por considerarse el verdadero centro de decisión política (Gran Bretaña y Australia), respecto al *colegio ampliado*, que comprende a los otros ministros con encargos sectoriales (distinción entre ministros con y sin rango de miembros del gabinete y distinción entre gabinete ministerial y gobierno). Aunque no se ha formalizado, la tendencia a crear colegios restringidos se manifiesta en otros ordenamientos (por ejemplo en Bélgica y en Francia), mientras que en otros, si bien no se forma un colegio, a algunos ministros se les reconocen competencias privilegiadas respecto a las de la generalidad de los miembros del órgano colegiado. En la República Federal Alemana, el reglamento sobre el funcionamiento del gobierno del 11 de mayo de 1951, modificado el 17 de julio de 1989 (artículo 26), les reconoce a los ministros de finanzas, de justicia y del interior el derecho a oponerse a las decisiones colegiadas, superables con nuevas deliberaciones adoptadas por mayoría y con el voto favorable del canciller.

En tercer lugar, se nota en ocasiones una ulterior restricción del colegio en cuanto *a*) en el puesto del colegio destinado a determinar junto con el presidente la dirección se forma un *colegio temporal en situaciones de emergencia*, sobre bases personales bastante restringidas, como en el caso de gabinetes de guerra, o *b*) en el seno del colegio, en situación de *normalidad*, se llega a enuclear un número reducido de ministros que, por lo general, y por vía de mero hecho, vienen a ejercer habitualmente lo que serían competencias del gabinete.

Tales soluciones organizativas, definidas como *inner Cabinets*, se han experimentado varias veces en Gran Bretaña con la justificación de asegurar una mejor coordinación de la actividad de los ministros en cuanto que el primer ministro confiaba a los “superministros” tareas de coordinación y supervisión de la actividad de los demás ministros.

En Italia, el artículo 6 de la ley núm. 400 del 23 de agosto de 1988 acogió la institución del Consejo de Gabinete originalmente prevista me-

dian­te delibe­ra­ción del Consejo de Minis­tros del 5 de ago­sto de 1983. El Consejo de Gabi­nete está formado por el presi­dente del Consejo y por un número limitado de minis­tros, con la atribución de asistir al presi­dente del Consejo en el desarrollo de la actividad política y permaneciendo firme la función constitucional del colegio gubernativo. El consejo es un órgano no necesario, que puede formarse de acuerdo a una decisión discrecional del presidente del Consejo.

En fin, en todas partes es evidente la tendencia a establecer colegios ministeriales a los cuales se les asignan funciones específicas justificadas para lograr una coordinación entre sectores de intervención relacionados entre ellos: *consejos y comités*, a veces presididos por el mismo presidente del colegio gubernativo, se les viene a reconocer como titulares de una dirección política *secundaria* respecto al órgano gubernamental a cuyas directrices se subordinan.

## V. ELECCIÓN DE LOS TITULARES DEL ÓRGANO DE GOBIERNO

Las Constituciones disciplinan los procedimientos de formación del gobierno con normas que se integran ampliamente con costumbres y convenciones, especialmente en lo que se refiere a los presupuestos que condicionan la determinación del presidente del colegio y de cada uno de sus componentes.

### 1. *Competencia para nombrar al presidente del colegio*

La competencia para nombrar al gobierno se regula variadamente, previendo *formalmente* la intervención del jefe del Estado y del Parlamento. Por lo regular, el nombramiento del jefe del Estado concierne, en primer lugar, al presidente del colegio, y luego, por designación de este último, a los ministros. La intervención parlamentaria, cuando se prevé, puede comportar un voto de investidura sólo del presidente o de todo el colegio.

En algunas Constituciones se reserva exclusivamente la competencia al jefe del Estado (Gran Bretaña y ordenamientos inspirados en ella, Estados escandinavos, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Austria, Francia según la Constitución de 1958, Portugal), que procede al nombramiento sin la subsiguiente necesidad de un voto parlamentario. En otras se aso-

cian el jefe del Estado y el Parlamento: el primero procede al nombramiento del gobierno, previas consultas, y luego se requiere el voto parlamentario de confianza (Italia, República Federal Alemana, Grecia, España). En otros, se acentúa aún más la función del Parlamento en la medida que corresponde a tal órgano designar con carácter vinculante; el presidente del órgano de gobierno es designado por el jefe del Estado (Constitución irlandesa de 1937, artículo 13; Constitución japonesa de 1946, artículos 6 y 67; Ley Fundamental israelí sobre el gobierno de 1968, artículo 9, hasta 1992, sólo en la hipótesis en que en una fase precedente el presidente del Estado no haya conseguido individuar a un candidato que sea capaz de obtener la confianza del *Knesset*), o incluso proceder al nombramiento sin intervención del jefe del Estado (voto de la cámara a propuesta del presidente de la asamblea, según el artículo 2 del capítulo VI de la Constitución sueca de 1975).

En el caso de Israel, tras la reforma de la Ley Fundamental sobre el gobierno en 1992, se prevé la elección popular directa del primer ministro (artículo 34), que sin embargo no excluye un papel condicionante del *Knesset*.

Sin embargo, a las disposiciones formales hay que añadir, casi siempre, las normas que se desarrollan sobre base *consuetudinaria y convencional*, que, a menudo, cambian profundamente el cuadro de competencias. En líneas generales puede observarse que: 1) el jefe del Estado mantiene un rol efectivo en la elección del gobierno cuando se elige directamente por el pueblo (Francia, Portugal, Finlandia), mientras que 2) cuando lo elige el Parlamento sus competencias son recesivas y auxiliares respecto a las parlamentarias, en cuanto sus consultas sirven para facilitar la ratificación parlamentaria sucesiva que confirma su nombramiento; 3) el jefe del Estado monárquico hace tiempo que perdió competencia efectiva para el nombramiento que formalmente prevén las Constituciones, puesto que se han introducido costumbres que vinculan al jefe del Estado al dictamen electoral o a la dirección de la mayoría parlamentaria; en fin, 4) el sistema de partidos y la legislación electoral ejercen una influencia determinante sobre las competencias formales del jefe del Estado y (a veces) del Parlamento.

Efectivamente, cuando resulte de las elecciones una mayoría en favor de un partido o de una coalición de partidos, el respectivo *leader debe ser nombrado presidente del órgano colegiado* “gobierno”, de suerte que el uso de las competencias previstas por la Constitución en favor del

jefe del Estado, y eventualmente del Parlamento, tiene valor de ratificación de la orientación del cuerpo electoral. Por lo tanto, generalmente, en Gran Bretaña, en los ordenamientos por ella inspirados (Nueva Zelanda, Canadá, Australia), en Austria y en la República Federal Alemana, después de las elecciones el jefe del Estado se ve obligado a nombrar (con diversos procedimientos y formas) al *leader* mayoritario. La intervención parlamentaria prevista en la República Federal Alemana (en este caso después de la designación por el jefe del Estado), en Japón y en Suecia, no obstante las diversas formalidades, tiene por lo regular una función ratificadora de la elección popular.

Cuando, en cambio, no surge de las elecciones una mayoría preconstituida, ésta debe formarse siguiendo negociaciones entre los partidos políticos y entre los grupos parlamentarios y, en tal caso, las competencias de los nombramientos por el jefe del Estado tienden a utilizarse con el fin de determinar mediante consultas (Constitución francesa de 1946, artículo 45; Ley Fundamental israelí sobre el gobierno de 1968, artículos 6 y 8, hasta 1992; Constitución española de 1978, artículo 99, 1; o según costumbres consolidadas en el funcionamiento de la forma de gobierno italiana, belga y holandesa) una mayoría parlamentaria en cuyo ámbito formar un gobierno, compuesto por todos los grupos de la coalición o sólo por uno o por algunos, limitándose a prestar el necesario apoyo parlamentario “externo” al gobierno. La intervención parlamentaria durante el voto de investidura opera, pues, como ratificación de validez de la elección del jefe del Estado, en cuanto que además de comportar la posibilidad jurídica del ejercicio de plenas competencias constitucionales del gobierno, hasta entonces limitadas por la espera de la confianza, comporta la confirmación de la existencia de una mayoría parlamentaria.

Mientras en general el procedimiento de formación del gobierno no se encuentra formalizado en la Constitución, en algunos casos el texto constitucional puede revelarse particularmente preciso sobre el punto, previendo minuciosamente, además de la función del jefe del Estado, aquella de los partidos y de los grupos parlamentarios, como en el caso de la Constitución griega de 1975.

El rendimiento insatisfactorio del artículo 37 de la Constitución con ocasión de la solución de algunas crisis de gobierno llevó a una reforma de tal disposición, que, después de la ley de revisión del 6 de marzo de 1986, prevé un articulado procedimiento, analíticamente regulado. Según

la Constitución, el presidente de la República debe nombrar como primer ministro al *leader* del partido de mayoría absoluta; si no se verifica tal circunstancia, se atribuye un mandato exploratorio al *leader* del partido de mayoría relativa, y luego al *leader* del segundo y luego del tercer partido por consistencia parlamentaria; en caso de fracaso, el presidente consulta a los *leaders* de todos los partidos con el fin de formar un gobierno en grado de obtener la confianza parlamentaria; frustrada también tal hipótesis, el presidente intenta formar un gobierno de todos los partidos presentes en el Parlamento con el solo fin de disolver la cámara convocando nuevas elecciones; cuando también la formación de un gobierno presidencial electoral se revela imposible, el presidente atribuye el encargo de formar un gobierno, en vista de nuevas elecciones, al presidente del Tribunal Supremo de Casación o al presidente del Consejo de Estado o al presidente del Tribunal de Cuentas. Todos los encargos exploratorios atribuidos por el presidente con la finalidad de solucionar la crisis de gobierno no duran más de tres días.

Hasta este momento se ha hecho referencia a la elección del presidente del colegio como consecuencia del resultado de las consultas electorales. En caso de que se interrumpa la relación de confianza sin que se proceda a la disolución anticipada de la asamblea y a nuevas elecciones, es posible formar un nuevo gobierno y luego escoger un nuevo vértice en el ámbito de la misma representación electiva. En este caso normalmente corresponde al jefe del Estado proceder a las verificaciones y cumplimientos del caso. Pero algunas Constituciones prevén que la individuación del vértice del colegio ministerial debe ser atribuida a la misma parte del Parlamento que quiera revocar la confianza al gobierno de turno, volviendo de esta manera más difíciles las crisis de gobierno. Es éste el mecanismo de la “desconfianza constructiva” prevista por la Constitución alemana (artículo 67) y luego por la española (artículo 113) y belga (artículo 96). En tales casos, en el mismo acto de iniciativa destinado a revocar la confianza debe incluirse la propuesta que identifique al nuevo vértice destinada a recoger un voto mayoritario.

## *2. Presupuestos para el nombramiento del presidente del colegio*

Después de todo lo dicho es necesario añadir algunas consideraciones referidas, de manera específica, a la elección de los diversos componentes del órgano colegiado. Por lo que se refiere, concretamente, a la elec-

ción del presidente del colegio es oportuno recordar: 1) que éste es, en la gran mayoría de los casos, el *leader* del partido mayoritario o del partido más importante de la coalición mayoritaria, y 2) que puede ser elegido como *leader* por un órgano del partido o por el grupo parlamentario.

En los ordenamientos anglosajones la posición del *leader* está relacionada con el guía de la mayoría parlamentaria, siendo de importancia marginal los cargos directivos en el partido fuera del Parlamento. En los ordenamientos escandinavos el *leader* nacional del partido lo es también del grupo parlamentario. En los ordenamientos de Europa continental la situación es variada y compleja, pudiendo reconocerse diversas figuras de *leaders* en el partido (secretarios y presidentes) y en el grupo Parlamentario (jefe de grupo), al que se añaden los *leaders* de corrientes y tendencias importantes.

En los ordenamientos cuyo *leader* político es guía indiscutible del partido en el Parlamento, cuando el partido resulta mayoritario el *leader* se convierte en presidente del colegio gubernativo. Sensiblemente distinta es la situación que se produce en la hipótesis en que no existe un partido o una coalición mayoritaria: en tal caso, la guía del gobierno se confía a exponentes políticos que no son necesariamente *leaders* del partido.

De todo esto se desprende que en algunos ordenamientos la elección del presidente del colegio de ministros por medio del cuerpo electoral (que se ratifica distintamente mediante procedimientos formales de nombramiento por parte del jefe del Estado y del Parlamento) está estrechamente condicionada por una designación sustancialmente vinculante operada por el partido al seleccionar al propio *leader*: el cuerpo electoral acepta o rechaza a los candidatos (escogidos por el partido) que van a guiar el gobierno. Si es necesario sustituir al guía del gobierno durante la legislatura, la función del partido es aún más significativa en cuanto que la persona elegida será nombrada presidente del colegio ministerial sin comprobación electoral (pero sólo con la ratificación formal de los órganos constitucionalmente competentes). Según esto, a veces se afirma que en la realidad constitucional de los ordenamientos con parlamentarismo mayoritario es el *partido* quien en primera instancia concurre en el nombramiento del presidente del colegio. Existen, de todos modos, algunas diferencias en cuanto a la titularidad de la competencia para nombrar al *leader* del partido y por ende al cuerpo electoral y a los demás órganos constitucionales el presidente del colegio, en cuanto que la competencia puede pertenecer a un órgano asambleario (congreso, convención) del

partido nacional (Suecia, Dinamarca, Noruega, Canadá), a un órgano suyo reducido (en el caso del Partido Conservador inglés hasta 1965), o bien al grupo parlamentario (según una tradición arraigada en Gran Bretaña y en la mayor parte de los ordenamientos de procedencia anglosajona: Nueva Zelanda, Australia, Irlanda. Este sistema ha sido utilizado en la República Federal Alemana por la CDU-CSU).

### 3. *Competencia para el nombramiento y la revocación de los miembros del colegio*

Por lo que se refiere a la elección de los miembros del colegio distintos del presidente, las Constituciones establecen algunas *normas* ampliamente integradas con reglas *consuetudinarias* y *convencionales*. La competencia del nombramiento corresponde al jefe del Estado a propuesta del presidente del colegio (Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 64; Constitución italiana de 1948, artículo 92; Constitución portuguesa de 1976, artículo 187, 2; Constitución española de 1978, artículo 100).

Tal competencia de designación, por lo general, vacía la competencia del jefe del Estado que ahora por costumbre se estima vinculado por las propuestas del presidente del colegio. En los ordenamientos de tendencia presidencial, el jefe del Estado mantiene, en cambio, una sustancial competencia de nombramiento de los ministros sin considerar vinculante la propuesta del primer ministro (Constitución francesa de 1958, artículo 8, 2). A veces la competencia es también formalmente reconocida como propia sólo del presidente del colegio (Constitución japonesa de 1946, artículo 68; Constitución sueca de 1975, artículo 1, 2 del capítulo VI), o bien se la considera por vía consuetudinaria como ocurre en Gran Bretaña.

Simétrica a la competencia de nombramiento es la competencia de revocación de los ministros (Constitución de Bélgica, artículo 96; Ley Fundamental alemana, artículo 64, 1; Constitución de Suecia, capítulo VI, artículo 6; Constitución de España, artículo 100; Constitución de Portugal, artículo 186, 1, numeral 2; Constitución de Francia, artículo 8, 2).

### 4. *Presupuestos para el nombramiento de los miembros del colegio*

Una serie de *normas constitucionales formales, consuetudinarias y convencionales* limita el ámbito de elección del presidente del colegio,

estableciendo los requisitos personales de los candidatos y previendo la competencia de los órganos del partido.

1) En la mayoría de los ordenamientos se privilegia la exigencia de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo y los ministros deben, por lo regular, ser *miembros del Parlamento*, no pudiendo nombrarse de otra manera a excepción, a veces, de la concesión a los no parlamentarios de un plazo para ser elegidos en una elección suplementaria, so pena de perder el cargo ministerial (como sucede en Gran Bretaña y en Australia). La coincidencia de tener un cargo ministerial y un mandato parlamentario es una costumbre constitucional estrictamente respetada en Gran Bretaña y está prevista por disposiciones formales en algunas Constituciones (Constitución irlandesa de 1937, artículo 28, 7; Constitución japonesa de 1946, artículo 68, que prevé que la mayoría de los ministros debe escogerse entre los miembros del Parlamento; Ley Fundamental sobre el *Knesset* de 1958, artículo 23, que equipara al miembro del gobierno que no es miembro del Parlamento a los miembros del Parlamento, excepto para el voto, y Ley Fundamental sobre el gobierno de 1968, artículo 5, literal *b*, que prevé que el primer ministro debe ser miembro del *Knesset*, en el Estado de Israel; Constitución española de 1978, artículo 98, 3, que establece la compatibilidad entre las funciones del gobierno y las funciones parlamentarias). En otras numerosas Constituciones, como en la italiana, no existen disposiciones formales, pero se ha afirmado de modo consuetudinario la exigencia de nombrar a los ministros entre los parlamentarios, salvo limitadas excepciones en las cuales son escogidos entre los no parlamentarios. En los ordenamientos bicamerales se establece que una parte de los ministros deben escogerse de la cámara alta. Esto está previsto formalmente en Gran Bretaña (la *Ministers of the Crown Act* de 1937 estableció que por lo menos cuatro miembros del gobierno deberían escogerse entre los *Lores*), pero en general se regula por normas consuetudinarias y convencionales.

2) En algunos ordenamientos, al contrario, se prevé la *incompatibilidad* entre mandato parlamentario y los cargos del gobierno (Constitución francesa de 1958, artículo 23; Constitución sueca de 1975, artículo 9, capítulo IV; Constitución holandesa de 1814, revisada en 1963, artículos 103-106 y revisada nuevamente en 1983, artículo 57; Constitución belga de 1994, artículo 50), contemplándose un mecanismo de sustitución del parlamentario que ejerce funciones de gobierno.

3) Distinta de la hipótesis en la que el parlamentario nombrado ministro debe abandonar el escaño es aquella en que es nombrado ministro un sujeto que no tiene mandato parlamentario. Expertos y “técnicos” se incluyen en los gobiernos, en general, en proporciones modestas respecto a los miembros parlamentarios. Sin embargo, existen ejemplos de gabinetes ministeriales enteros formados por técnicos, como en el caso de Finlandia e Italia.

4) En algunos ordenamientos deben mantenerse *equilibrios particulares* entre las *comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas* de modo que los ministros deben escogerse entre aquellos que pertenecen a los diversos componentes comunitarios. En Canadá, aun aplicándose los principios típicos del gobierno parlamentario inglés (procedencia de los ministros del partido mayoritario y necesidad de pertenecer al Parlamento), el gabinete se considera tradicionalmente también como sede de representación de los intereses presentes en las varias áreas geográficas del Estado federal. Normas consuetudinarias establecen que cada provincia debe estar presente en el gabinete, que las provincias mayores tengan un mayor número de ministros, que se tenga en cuenta la representación del grupo lingüístico francés, así como el equilibrio entre católicos y protestantes. La Constitución belga de 1994 (artículo 99) establece que “exceptuado, eventualmente, el primer ministro, el Consejo de Ministros cuenta con igual número de ministros de expresión francesa y ministros de expresión holandesa”. Independientemente de la presencia de normas escritas o consuetudinarias, se ha difundido la tendencia a respetar las relaciones entre católicos y protestantes en la formación de los gobiernos alemanes y dar una presencia a los diversos componentes regionales en los gobiernos italianos.

5) Los ministros deben escogerse en el ámbito del *grupo parlamentario* mayoritario o entre los grupos parlamentarios de la coalición mayoritaria. En este último caso valen diversas reglas convencionales que establecen: el principio de proporcionalidad entre el número de ministros asignados a los grupos y la consistencia numérica de los grupos parlamentarios; el principio de la representación igual de los miembros de la coalición con independencia de la consistencia numérica de los miembros; el principio de la super-representación del partido mayoritario dentro de la coalición. Además, se imponen reglas complejas, tanto en los gobiernos formados por un solo partido como en los formados por varios

partidos, para dar representación a las corrientes o a las simples tendencias del partido.

6) A veces las reglas se han formalizado. Los grupos parlamentarios de los partidos laboristas australiano y neozelandés cuentan con disposiciones reglamentarias (respectivamente de 1908 y de 1940) que confían a un procedimiento electivo del grupo (*caucus*) la individuación de los miembros del gobierno y la asignación de los correspondientes cargos ministeriales. Los nombramientos electivos tienen lugar mediante propuesta formal del primer ministro en Nueva Zelanda y con designación informal en Australia.

Los acuerdos estipulados mediante “pactos de coalición” durante la Gran Coalición austriaca (1949-1965) se basaban en la elección de un principio rígidamente proporcional para la asignación de los ministerios a los miembros de los dos partidos del gobierno, sobre la individuación precisa de los sectores pertenecientes a los dos partidos, sobre la competencia exclusiva de los órganos del partido para individuar a los titulares de las carteras ministeriales y disponer su sustitución eventual. Modalidades análogas se establecieron a través de los pactos de coalición en Alemania y particularmente durante la Gran Coalición (1966-1969).

### SECCIÓN III

## LAS CONEXIONES INTERORGÁNICAS

### I. LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE EL ÓRGANO LEGISLATIVO Y EL ÓRGANO EJECUTIVO

Después de exponer los aspectos organizativos de los llamados Poder Legislativo y Ejecutivo es necesario referirse al modo como se atribuyen y desenvuelven las diversas funciones. Como será fácil notar, las opciones realizadas por las Constituciones tienden por una parte a definir las competencias propias de los órganos del Ejecutivo y del Legislativo, y por otra a consentir formas de conexión en el ejercicio de las mismas competencias. Esto también en las formas organizativas que tradicionalmente se definen de separación rígida.

De modo muy esquemático y aproximado puede subrayarse que los órganos del Poder Ejecutivo son titulares de la función de dirección política y de la función administrativa, mientras que los órganos del Poder Legislativo son titulares de la legislativa. Sin embargo, esta constatación es errónea por defecto, en cuanto que los órganos del Ejecutivo, además de las funciones citadas, disponen de la función de adoptar normas jurídicas, si bien con formas diferentes de las empleadas por la legislación parlamentaria, y en cuanto que los órganos del Legislativo tienen una propia función de dirección (que a veces puede coincidir con la del Ejecutivo, como por lo general ocurre en la forma de gobierno parlamentario), así como funciones de control e inspección política respecto al Ejecutivo.

Para proceder a un examen de las funciones desplegadas por los órganos del Ejecutivo y por los del Legislativo es necesario efectuar una investigación analítica de las diversas formas de gobierno previstas por las Constituciones más significativas, subrayando tanto los criterios de atribución de funciones a los dos grupos de órganos, como los módulos de funcionamiento de los mecanismos constitucionales, en la medida que por un lado no existe siempre correspondencia entre la letra y la práctica

de las Constituciones y, por otro, son frecuentes en este sector, y extremadamente relevantes, los espacios ocupados por las costumbres y las convenciones. Un examen sistemático y profundo en tal sentido no es absolutamente posible en esta sede. Por lo tanto, reenviamos a la sección IV de este capítulo para exponer algunas formas de gobierno consideradas más indicativas. Por el momento se indicarán las funciones de dirección que corresponden al Ejecutivo, y las funciones de dirección, control e inspección que pertenecen al Legislativo, así como la función normativa a la cual concurren ambos grupos de órganos.

## II. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DEL EJECUTIVO

La función de dirección es común a todos los órganos constitucionales titulares de las funciones “clásicas” y, frecuentemente, se manifiesta a través de formas procedimentales y actos propios de éstas. Se define como “posición de fines” prioritaria e indispensable para asegurar el desarrollo de las actividades de los órganos constitucionales mediante las funciones mencionadas, nivel intermedio entre éstas y la Constitución del Estado.

La función de dirección —entendida como fijación de los fines a conseguir por parte de los órganos constitucionales y no, al mismo tiempo, actuación de preceptos constitucionales e impulso para actividades ulteriores— coincide en su nivel más alto con la tradicional función “de gobierno” presente en todo ordenamiento. Ésta corresponde a los órganos del Ejecutivo en virtud de disposiciones constitucionales en todas las formas de gobierno. En la forma presidencial y en las de preeminencia presidencial compete al presidente, habilitado para usar sus atribuciones constitucionales, tras la elección popular, por un término fijo. En la parlamentaria mayoritaria corresponde al gobierno y a su presidente por lo general durante la legislatura, salvo disolución anticipada: también en esta hipótesis basta, por lo regular, el voto popular para ejercer las funciones gubernativas, correspondiendo, sin embargo, al Parlamento la facultad de demostrar que el gobierno carece del sostén de una mayoría. En otras hipótesis de gobierno parlamentario el gobierno y su presidente necesitan, para empezar a utilizar la plenitud de sus competencias de dirección, un voto de investidura parlamentaria; en este caso, como en el anterior, tales competencias decaen cuando falta el apoyo parlamentario. En

los ordenamientos de tendencia presidencial en donde coexisten un jefe del Estado elegido por el pueblo y un gobierno relacionado con la mayoría parlamentaria, el primero ejerce las competencias constitucionales propias en virtud de las elecciones, el segundo, en general, tras verificarse la doble condición de la confianza presidencial y de la confianza parlamentaria (que en general se presume: Francia y Portugal).

Forman parte del área de las competencias de dirección del Ejecutivo, entre otras: la política exterior y las relaciones internacionales; la política de defensa; las opciones políticas en caso de crisis interna e internacional; las relaciones con entes territoriales dotados de autonomía constitucionalmente relevante (especialmente en los Estados federales); las decisiones en materia económica y presupuestaria; las decisiones en materia de organización de la administración estatal. A veces se trata de competencias que se reservan formalmente al Ejecutivo, como ocurre en los ordenamientos presidenciales con preeminencia o tendencia presidencial, en donde se opera una auténtica reserva en favor del presidente de la República; a veces se trata de competencias que se reservan también por vía de hecho, como ocurre en los sistemas de gobierno parlamentario mayoritario, donde el gobierno y su presidente asumen una función incontrastada de decisión con la adhesión de la mayoría, y por tanto a las competencias formalmente atribuidas al gobierno como órgano constitucional se añade la disponibilidad de competencias formalmente asignadas al Parlamento; en cambio, en otros casos, la preeminencia formalmente reconocida al Ejecutivo se contrasta con la intervención parlamentaria que tiende a limitar las competencias constitucionalmente asignadas al gobierno, como sucede en las restantes hipótesis de gobierno parlamentario no mayoritario.

En conjunto, se observa que en el ordenamiento presidencial de los Estados Unidos, en los de predominio presidencial iberoamericanos, en los ordenamientos europeos con tendencia presidencial, en los ordenamientos parlamentarios mayoritarios con gobierno de legislatura, existe un Ejecutivo “fuerte” que tiende a supervalorar el contenido de las competencias que formalmente se le reconocen por la Constitución, a adjudicarse otras nuevas y, al mismo tiempo, a minimizar las parlamentarias, insistiendo sobre su legitimación conexas a la investidura popular dirigida por un *leader* nacional surgido de las elecciones.

### III. FUNCIÓN DE DIRECCIÓN Y CONTROL DEL PARLAMENTO

Los Parlamentos participan en la dirección política mediante la función de dirección y de control político. Ambas se facilitan a través de actividades auxiliares que se reconducen al ámbito de la función de inspección.

#### 1. *La función de dirección*

Para comprender el papel ejercido por el Parlamento en materia de dirección política se deben mencionar las relaciones que median (en el plano organizativo y funcional) entre los diversos órganos constitucionales en los sistemas modernos de separación de poderes. La separación entre Legislativo y Ejecutivo no excluye formas de colaboración entre los dos grupos de órganos, que entre otras cosas se han regulado desde hace tiempo en los textos constitucionales de los ordenamientos de gobierno parlamentario. Además, en estos ordenamientos tales formas de colaboración están fuertemente condicionadas por la función de los partidos políticos que participan mediante sus representantes en los órganos constitucionales: el partido (o los partidos) de la mayoría parlamentaria están presentes, simultáneamente, en el órgano de gobierno, mientras que los partidos minoritarios, externos a la mayoría, sólo están presentes en el Parlamento.

A la separación tradicional entre Legislativo y Ejecutivo, que subsiste desde el punto de vista organizativo, se ha superpuesto la separación entre mayoría gubernamental, presente en el Parlamento y en el órgano del gobierno, y las minorías de oposición, sólo presentes en el Parlamento. En este cuadro el principio de la separación propio del viejo Estado liberal asume una nueva configuración: la máxima garantía ofrecida por el control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo se ha transformado en la asegurada por el control ejercido por las minorías de oposición sobre la mayoría. *Mayoría y minoría* asumen papeles sensiblemente diferenciados a causa de la diversidad del sistema de partidos.

En cuanto a la dirección desarrollada por el Parlamento en los ordenamientos bipartidistas y con dos agrupaciones de partidos en los cuales el gobierno es sustancialmente escogido, después de una indicación pre-

cisa del electorado, el gobierno asume la función de “comité directivo” de la mayoría y tiende a concentrar en sí las más importantes atribuciones de dirección, desplegando así la mayoría parlamentaria un papel preponderantemente *adhesivo*. En los ordenamientos pluripartidistas, en cambio, donde la formación de gobiernos de coalición, o con apoyo de coaliciones parlamentarias, requiere un concurso determinante de los grupos parlamentarios, la dirección de la mayoría tiende a asumir un papel más incisivo y en general se crea un concurso entre ésta y la gubernamental.

Entre las manifestaciones más significativas de las funciones de dirección parlamentaria merecen recordarse las que condicionan las relaciones con el gobierno. En algunos ordenamientos (Bélgica, Italia, Israel) el gobierno, para poder desarrollar plenamente sus funciones, necesita un voto *previo* de investidura fiduciaria por parte de la mayoría parlamentaria, previa la exposición de un programa. En tal caso, es evidente la importancia del voto parlamentario que asume la función de un acto de dirección primario y que condiciona las futuras actuaciones del gobierno.

En todos los ordenamientos con gobierno parlamentario la mayoría puede, en principio, expresar una dirección contraria al gobierno mediante la revocación de la confianza, a veces acumulando a la decisión de retirar la confianza a un gobierno, otra que expresa su confianza a un sustituto (voto de desconfianza constructivo).

En todos los ordenamientos, incluidos los que no se ajustan al gobierno parlamentario, las cámaras disponen de diversos instrumentos específicos para manifestar su propia dirección, que por lo general tiende a condicionar al gobierno: órdenes del día, mociones, resoluciones, recomendaciones. Se trata de actos monocamerales, dándose, no obstante, hipótesis de actos bicamerales, como las *joint resolutions* del Congreso estadounidense (artículo I, sección 7, último párrafo de la Constitución) o la deliberación del estado de guerra a tenor del artículo 78 de la Constitución italiana.

En fin, hay que subrayar que una parte importante de la dirección parlamentaria pasa a través de los actos legislativos de los Parlamentos. Debe recordarse cómo la forma de ley reviste, a menudo, actos de dirección. Sin embargo, hay que tener siempre en cuenta la diversidad de funciones ejercidas por el Parlamento y el gobierno. En los ordenamientos llamados de separación rígida, como el presidencial, aun reconociéndose

que, en realidad, la iniciativa presidencial cumple un papel importante (en contraste con uno de los lugares comunes que consideran al presidente extraño al Congreso), es cierto que las leyes son actos imputables al Congreso y, por tanto, son expresión de la dirección parlamentaria. En los ordenamientos con gobierno parlamentario mayoritario, dada la función predominante del gobierno “elegido” por el cuerpo electoral y la función adhesiva de la mayoría, las leyes acaban por ser sólo formalmente expresión de la dirección parlamentaria. La situación es sensiblemente distinta en los ordenamientos pluripartidistas donde el gobierno, por lo regular, está profundamente condicionado por su mayoría (y ambos, a su vez, están condicionados por las oposiciones): en tal caso las leyes pueden ser expresión de la dirección parlamentaria o del concurso entre la dirección parlamentaria y la gubernamental.

## 2. *La función de control*

Además de la fijación de direcciones, el Parlamento comprueba la actuación gubernamental expresando valoraciones que pueden comportar críticas y *condicionamientos* al gobierno, o, a veces, su *remoción*, si resultase que cesó la relación de confianza, pero esto sólo en los ordenamientos con gobierno parlamentario. Se define tradicionalmente a esta función parlamentaria como “control político”; ésta, como se comprende, puede desembocar en la sucesiva determinación de actos de dirección parlamentaria, puesto que al momento de la verificación puede seguir la adopción de una decisión orientadora de futuras actuaciones gubernamentales.

Según un punto de vista tradicional se ofrece una definición del control político que se inspira en la noción de control jurídico sobre las personas y sobre los actos: ya que el gobierno comienza el ejercicio pleno de sus funciones basándose en una investidura obtenida previo compromiso sobre un programa, el Parlamento estaría habilitado para verificar si el gobierno mantiene o no su empeño inicial; en caso que de la verificación se deduzca que media una diferencia entre el compromiso adquirido y la actuación seguida, el Parlamento podría censurar el proceder gubernamental adoptando como sanción la revocación de la confianza y la remoción del gobierno. Desde este enfoque, la función de dirección gubernamental tendría carácter principal y la de control carácter accesorio.

En la realidad de los ordenamientos con gobierno parlamentario, la función de control político presenta características profundamente distintas.

En primer lugar, como ya se subrayó, no puede aceptarse la contraposición entre dirección gubernamental y control parlamentario (es decir, de todo el Parlamento), pues se ha superado históricamente en los ordenamientos con gobierno parlamentario el dualismo funcional entre gobierno y Parlamento.

En segundo lugar, es necesario recordar, una vez más, la distinción entre el papel de la mayoría y el de la oposición, haciendo presente que no puede confundirse la función de control con la función de inspección (véase *infra*, párrafo IV), que es a menudo antecedente indispensable para ejercer la función de control pero que puede utilizarse con otros fines. El control, entendido como posibilidad límite de la acción gubernamental unido a un poder de crítica de la misma, corresponde, esencialmente, a las minorías de la oposición y supone cuestionar la responsabilidad política del gobierno, lo cual no significa, a su vez, posibilidad de remoción del gobierno, sino únicamente el *condicionamiento* de este último. En efecto, la sustitución puede provocarse por la mayoría, la cual, entre otras cosas, no necesita recurrir al control parlamentario, entendido en el sentido indicado, para limitar la acción gubernamental (ya que a través de la organización del partido puede controlar al gobierno de modo más eficaz), y por tanto no es sujeto que en sede parlamentaria pueda accionar la responsabilidad política del gobierno, como lo demuestra la atenuación del recurso al voto de desconfianza y el carácter extraparlamentario del inicio de la crisis. Además, dentro del Parlamento el control de la minoría nunca tendrá como fin principal recriminar al gobierno por no haberse ajustado al compromiso asumido respecto a la mayoría gubernamental en el ámbito de aprobación del programa. Si esto fuese cierto se llegaría al absurdo de una oposición que critica al gobierno porque no ha sido capaz o no ha querido realizar el programa que estaba en antítesis con el querido por la misma oposición. En realidad, el control político de la oposición no puede construirse según el esquema de la función accesoría respecto a la principal ofrecida por la dirección gubernamental. El control de la oposición es una *función autónoma* que tiene finalidades antitéticas, no cooperativas, respecto a las de la dirección gubernamental.

El “control” es, pues, una noción compleja que se refiere a funciones claramente diferenciadas, aunque emergentes en el ámbito parlamentario a través de modalidades análogas. En efecto, el examen y la comproba-

ción desarrollada por la *mayoría* (en su parte esencial fuera del Parlamento) tiene como parámetro de referencia predominante al programa del gobierno y las direcciones en éste enunciados, así como sus eventuales actualizaciones, mientras que la que cumple la *oposición* tiene como parámetro, sobre todo, un programa alternativo que los partidos de minoría mantienen como línea de conducta. En tal caso, los actos definidos habitualmente como de control son sustancialmente pretexto para una afirmación de una (futura e hipotética) dirección, y la comprobación que constituye la esencia del control no confronta la acción gubernamental con el programa de gobierno, sino el programa alternativo y potencial de la oposición. Como consecuencia, en esta hipótesis, tras el cumplimiento del control, la valoración del comportamiento gubernamental no significa sólo censura, en sentido tradicional, sino también un pretexto para desejar su sustitución por una opción alternativa, que puede ser de fondo, especialmente cuando se trata de una acción que tiende a influir a largo plazo, o marginal, si se trata de una acción a corto o mediano plazo, y por tanto la alternativa se circunscribe a cuestiones inherentes a la acción gubernamental o, aún más, a los sujetos que la desarrollan.

De todo esto se infiere que en la práctica parlamentaria pueden utilizarse los mismos *instrumentos*, de modo que se unan en el *mismo procedimiento* el momento de control (mediante la estimación crítica o favorable de la anterior actuación gubernamental) y el de la dirección (por medio de la deliberación que tiende a orientar los comportamientos futuros). Las deliberaciones parlamentarias adoptadas al término de los debates en los que se discuten los informes de las comisiones de investigación o del comisario parlamentario, las relativas a concesiones de poderes extraordinarios al gobierno o destinadas a exonerar al gobierno de posibles responsabilidades al término del estado de crisis, las relativas a la aprobación de los presupuestos y a la autorización para ratificar los tratados, todas ellas abarcan el doble momento citado.

Conviene precisar que algunas formas de control parlamentario se dan también en el ordenamiento presidencial de los Estados Unidos, habitualmente definido como de “separación rígida”, en el que el presidente se elige sobre la base popular por un término fijo de cuatro años y no existen formas de responsabilidad política del Ejecutivo análogas a las del gobierno parlamentario, y en el directorial suizo, en el cual el Consejo federal recibe una investidura inicial de las cámaras pero es nombrado

por un término fijo de legislatura, no pudiendo ser removido antes de ese plazo.

El Ejecutivo de los Estados Unidos y el suizo están sujetos a notables controles parlamentarios pese a su consagrada autonomía. Una rémora de fondo a la acción gubernativa va unida a la competencia parlamentaria de emanar una legislación que limite la libertad de la acción gubernamental, suprimiendo o modificando órganos de la administración. Más específicamente el control se desarrolla en el procedimiento legislativo y en materia de presupuesto y tratados, los cuales deben ser aprobados por el Senado de los Estados Unidos y por el Parlamento suizo. En los Estados Unidos, el Senado debe confirmar el nombramiento de los funcionarios federales más importantes (artículo II, sección 2, 2 de la Constitución). En Suiza, el Parlamento nombra directamente a algunos de los más importantes funcionarios federales, como a los comandantes de las fuerzas armadas y a los miembros del Tribunal federal (artículo 85, 4 de la Constitución). En los Estados Unidos, el Congreso utiliza ampliamente comisiones propias para investigar las actividades de la administración federal. En Suiza se presentan preguntas, recomendaciones y “postulados” al Consejo, que está obligado a presentar informes detallados a las cámaras (artículo 102, 16 de la Constitución).

#### IV. FUNCIÓN COGNOSCITIVA Y DE INSPECCIÓN DEL PARLAMENTO

Las funciones de dirección y control y las legislativas presuponen que los Parlamentos tengan conocimientos indispensables para poder adoptar decisiones. En general, por *función cognoscitiva* se entiende el conjunto de actividades dirigidas a garantizar una *información* exhaustiva del Parlamento para el correcto ejercicio de *cualquier* función parlamentaria.

Entre los instrumentos cognoscitivos se ha reconocido particular importancia a las audiencias (*Hearings*) ante las comisiones del Congreso estadounidense, pues siguiendo su modelo se introdujeron en la República Federal Alemana (artículo 73, 3 del Reglamento del *Bundestag*) y en Italia, con las modificaciones de los reglamentos parlamentarios en 1969, y hoy reguladas por los reglamentos de 1971 (artículos 144 del Reglamento de la Cámara, y 48 del Reglamento del Senado). Mediante tales audiencias las comisiones escuchan las opiniones y reciben informacio-

nes de personas ajenas al Parlamento que se consideran particularmente calificadas, entre ellas dirigentes de la administración directa e indirecta del Estado. Además, las comisiones pueden desarrollar investigaciones para lograr una adquisición orgánica de datos, a través de modalidades análogas a las de las investigaciones parlamentarias (pero sin poderes similares a los de las comisiones de investigación).

La actividad cognoscitiva encaminada a obtener informaciones para verificar la correspondencia de la acción del gobierno con las direcciones parlamentarias forma parte del concepto de *función de inspección*. La función de inspección se distingue de la más amplia y genérica, llamada cognoscitiva, en cuanto: *a)* se dirige a facilitar valoraciones y juicios sobre el gobierno, y *b)* está asistida por un sistema de vínculos jurídicos y políticos sobre el gobierno, y, a veces, sobre sujetos ajenos a los órganos constitucionales.

Entre las posibles clasificaciones concernientes a los instrumentos de inspección, la más oportuna parece ser la que las distingue según que sea o no necesaria la *colaboración del gobierno* para su utilización. Necesitan de la disponibilidad del gobierno: la audiencia del gobierno o de cada uno de los ministros, las preguntas y las interpelaciones; prescinden de la colaboración del gobierno: el uso de las comisiones y la intervención del comisario parlamentario.

### 1. Audiencia del gobierno

Las normas constitucionales a veces prevén la obligación del Ejecutivo de *presentarse* periódicamente ante el Parlamento para someter un balance de su gestión y permitir de este modo el ejercicio de un control. Tal obligación está prevista, sobre todo, en los regímenes con separación rígida de poderes; en efecto, esto compensa de alguna manera la ausencia de responsabilidad del Ejecutivo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, cada año el presidente presenta al Congreso un “informe sobre el estado de la Unión” (artículo II, sección 3, Constitución de 1787), que es objeto de un atento examen por parte de los parlamentarios. Un ejemplo posterior y significativo surge del debate que sigue a la presentación del informe sobre la gestión anual por parte del Consejo federal suizo ante las cámaras (artículo 102, 16 de la Constitución de 1874). Este informe, que describe de modo detallado no sólo la política seguida por el Consejo federal sino también la actividad de cada departamento, lo publica y

difunde la cancillería. Sucesivamente, lo examina una comisión idónea en cada cámara, y finalmente se discute en sesión pública. Tales discusiones, con frecuencia, duran varios días y representan el momento más significativo de la actividad de control de las cámaras.

En los ordenamientos con gobierno parlamentario este cotejo anual no es indispensable, ya que el Parlamento dispone generalmente de otros medios de verificación frente al Ejecutivo.

No obstante, no faltan casos en que tal obligación está prevista por la Constitución y desarrolla también una precisa función en el ámbito del sistema. En Finlandia, por ejemplo, cada año el gobierno está obligado a presentar a la Dieta un informe sobre las iniciativas adoptadas; este informe permite, sobre todo, un control sobre las administraciones públicas. Lo mismo sucede en algunas monarquías (Gran Bretaña, Luxemburgo, Países Bajos) mediante el “discurso del trono” al que generalmente sigue una votación sobre la dirección manifestada.

Por lo general existe un principio difuso a cuyo tenor, por una parte, el gobierno, presente en las cámaras mediante sus ministros, puede hacer *declaraciones y comunicaciones*, y por otra, el Parlamento puede *pretender la presencia* de los representantes del gobierno (Constitución belga de 1831, artículo 100; Constitución italiana de 1948, artículo 64, 4; Constitución japonesa de 1946, artículo 63; Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 43; Constitución francesa de 1958, artículo 31; Constitución sueca de 1975, artículo 4 del capítulo IV; Constitución española de 1978, artículo 110). Las mismas normas constitucionales y los reglamentos parlamentarios establecen que las audiencias de los ministros pueden darse también *en las comisiones* para realizar aclaraciones en relación con las orientaciones gubernamentales.

En Francia, la reducción del número y de los poderes de las comisiones permanentes, conforme a la Constitución de 1958, ha disminuido el alcance de este tipo de verificación que ahora es posible sólo después de una iniciativa gubernamental y se reduce a una simple “comunicación” o “declaración” del ministro (artículos 31 de la Constitución y 132 del Reglamento de la Asamblea Nacional). Sin embargo, en los últimos años las comisiones de la Asamblea Nacional han dispuesto más veces audiencias cognoscitivas basándose en el artículo 40 del Reglamento, de acuerdo con el cual cada comisión “dispone autónomamente de sus trabajos”. En cambio, esta práctica está claramente prevista por el artículo 21 del Reglamento del Senado. En Italia, merced a una obligación vinculada a la

Constitución (artículo 64, último párrafo), los ministros no pueden negarse a intervenir en la sesión de una comisión parlamentaria. Éstas, por otra parte, pueden pedir la intervención de los ministros para solicitar aclaraciones sobre cuestiones de administración y de política con respecto a materias de su particular competencia (artículo 143, 2 del Reglamento de la Cámara). En Alemania federal, basándose en el artículo 43 de la Ley Fundamental, el artículo 73 del Reglamento del *Bundestag* prevé que las sesiones ordinarias de las comisiones, que no son públicas, pueden ir precedidas, si así lo deliberan las mismas comisiones, de sesiones públicas con fines informativos. Disposiciones análogas se prevén en otros países: Bélgica (artículo 21), Luxemburgo (artículo 24), Países Bajos (artículo 28).

La comparecencia de los ministros presupone, en general, un *acuerdo* con el órgano parlamentario, subordinándose la aceptación al hecho de excluir determinados argumentos o a respetar ciertos plazos temporales. La comparecencia es uno de los medios de inspección utilizados, preferentemente, por las comisiones y es en verdad útil para obtener una información satisfactoria sobre la marcha de un sector, sea desde el punto de vista administrativo, sea desde el enfoque de la política legislativa.

## 2. *Las interrogaciones*

Las interrogaciones (o preguntas) constituyen el instrumento más simple y más frecuente mediante el cual las asambleas pueden requerir aclaraciones o noticias sobre la actuación del gobierno y de la administración: pueden ser *orales* o *escritas*, según se solicite al ministro o al gobierno una respuesta oral (en la asamblea o en la comisión) o bien escrita. Éstas, por lo general, no comportan manifestación de un voto como conclusión del procedimiento.

En la práctica parlamentaria actual las interrogaciones son generalmente escritas, en cuanto que dada la casi total imposibilidad del gobierno para responder a la enorme masa de preguntas, sólo de esa forma presentan una probabilidad de respuesta.

Las preguntas generalmente consisten en una petición aclaratoria de una determinada cuestión, dirigida por un miembro del Parlamento a un ministro, con el fin de solicitar la intervención del gobierno para remediar abusos de la administración o disfunciones eventualmente puestas en ac-

ción, o para obtener precisiones o declaraciones sobre la dirección gubernamental. En la práctica, las interrogaciones, dada su escasa relevancia controladora por ser *instrumentos individuales*, tienen como fin no tanto conocer datos de hecho, generalmente ya conocidos, sino evidenciar situaciones que se estiman merecedoras tanto de la atención del gobierno como de la opinión pública.

En la Cámara de los Comunes (artículo 80 del Reglamento de la Cámara), un diputado que tenga la intención de plantear una pregunta debe notificar su contenido por escrito a la oficina de la presidencia. Los textos de las preguntas se imprimen y distribuyen entre los diputados. Las respuestas *escritas* a menudo versan sobre preguntas que conciernen a casos personales o a detalles administrativos. En las preguntas *orales* se reserva una hora por cada sesión, y en dos sesiones a la semana una parte del tiempo se reserva a las respuestas dadas por el primer ministro. Las preguntas requieren un término de preaviso, al menos de dos días, para permitir al gobierno la respuesta. Se prevé la posibilidad de preguntas suplementarias, y si el que pregunta no se considera satisfecho tiene una remota posibilidad de replantearla en un futuro debate en ocasión de la renovación de la Cámara.

En el ordenamiento parlamentario inglés las interrogaciones con respuestas orales se consideran como uno de los mecanismos más eficaces de constatación del comportamiento del gobierno a disposición de la oposición, también por la resonancia que se atribuye a las respuestas gubernamentales sobre las cuestiones más significativas que afectan la dirección.

En Francia, la Constitución (artículo 48, reformado en 1995) prevé que “al menos” una sesión a la semana sea reservada de manera prioritaria a las interrogaciones de los parlamentarios y a las respuestas del gobierno. Las interrogaciones escritas son previstas tanto por el reglamento de la Asamblea Nacional (artículo 139) como por el del Senado (artículos 74 y 75). La interrogación se dirige al ministro o al primer ministro cuando atañe a la política gubernativa; es publicada en el diario oficial; debe obtener respuesta dentro de un mes, salvo dilaciones, y se prevé la facultad del gobierno de no responder por motivos justificados. Las interrogaciones orales se encuentran reguladas por instrucciones internas a la Asamblea (artículo 133) y atribuidas en concreto a las determinaciones de la conferencia de los presidentes de grupo (artículo 134). En cambio,

son reguladas minuciosamente en el Senado (artículos 76-83). Éstas son con o sin debate sobre las respuestas del gobierno. Estas últimas han caído en desuso en la Asamblea Nacional. En el Senado se prevén dos veces al mes interrogaciones de actualidad: las modalidades de disertación son confiadas a la determinación de la conferencia de los presidentes (artículo 75 *bis*).

En Italia, diputados y senadores deben presentar las interrogaciones al presidente de la cámara correspondiente. Las interrogaciones se publican en el boletín de la sesión, donde se anuncian, y transcurridas dos semanas se colocan en el primer punto del orden del día de la primera sesión que se les dedica. El gobierno puede declarar que no puede responder indicando el motivo (artículos 131 del Reglamento de la Cámara y 148 del Reglamento del Senado). Después de la respuesta del gobierno, el que interroga puede replicar para declarar si está satisfecho o no (artículos 132 del Reglamento de la Cámara y 149 del Reglamento del Senado). Cuando el parlamentario pregunta puede declarar que se le responda en comisión (artículos 133 del Reglamento de la Cámara y 147-152 del Reglamento del Senado). Se concede al gobierno la facultad de responder inmediatamente a preguntas que estime urgentes (artículos 135 del Reglamento de la Cámara y 51 del Reglamento del Senado). El artículo 135 bis del Reglamento de la Cámara de Diputados (introducido en 1983) prevé una interrogación con respuesta inmediata, la cual consiste en una pregunta escrita, sin comentarios, que el gobierno responde oralmente por no más de dos minutos, luego de la cual sigue un debate sintético.

En la República Federal Alemana la interrogación (*Kleine Anfrage*) se presenta al gobierno por escrito y firmada por al menos veintiséis parlamentarios (igual al número mínimo para constituir un grupo) (artículo 110 del Reglamento del *Bundestag*). La respuesta debe hacerse por escrito dentro de catorce días; si ésta no tiene lugar dentro de ese término o si los interrogadores no quedan satisfechos pueden cambiarla en interpección (*Grosse Anfrage*) (a tenor del artículo 105 del Reglamento) o en interrogación oral (*Kurze mündliche Anfrage*) (según el artículo 111 del Reglamento). Según este último procedimiento, cada semana se dedican tres periodos de una hora a las preguntas con respuesta oral. Teóricamente, un parlamentario puede presentar dos preguntas con respuesta oral a la semana y dos preguntas suplementarias. Otros parlamentarios pueden intervenir con diversas preguntas suplementarias. Según una reforma del Reglamento de 1965, después de las respuestas a las preguntas, veintiséis

parlamentarios pueden requerir un debate sobre cuestiones de interés general y actual que se limita a una hora, y los que preguntan pueden hablar durante cinco minutos (el llamado *Aktuelle Stunde*).

### 3. Las interpelaciones

Las interpelaciones constituyen, al igual que las preguntas, instrumentos de inspección *individuales*, pero se diferencian de estas últimas sea por el contenido, sea por su mayor eficacia a fines del control. Desde el punto de vista del contenido, las interpelaciones se distinguen de las interrogaciones (o preguntas) porque se dirigen a comprobar, más que un hecho, la postura del gobierno o de un ministro con relación a ese hecho. Desde el punto de vista de la eficacia, las interpelaciones asumen dos características esenciales: abren *un debate general* sobre la dirección del gobierno en el cual pueden participar parlamentarios diversos de los proponentes, y comportan una toma de posición del Parlamento, en la medida que el debate se cierra con un *voto* sobre un orden del día que expresa la satisfacción o la insatisfacción por las explicaciones suministradas por el gobierno. La eficacia de las interpelaciones puede ser notable en cuanto permite poner en juego la responsabilidad ministerial. No son, pues, simples medios de información, sino auténticos instrumentos para alcanzar el control sobre el gobierno expresándose una orientación precisa de la asamblea.

Tal eficacia todavía es relevante en aquellos países donde el uso del derecho de interpelación se reserva sólo a problemas de carácter general. Éste es, por ejemplo, el caso de Bélgica, donde la interpelación constituye el medio principal para hacer valer la responsabilidad ministerial. Una reglamentación severa impide su uso abusivo: el derecho de palabra del interpelante se limita a media hora; si el ministro responde sólo pueden intervenir cuatro parlamentarios en el debate; si el ministro no responde se cierra la interpelación y sólo se autoriza a su autor a hablar durante 15 minutos. En Alemania Federal las interpelaciones (*grosse Anfragen*) son generalmente instrumento idóneo para provocar amplia discusión pública y un eficaz control de la dirección de la política del gobierno (artículos 105 y ss. del Reglamento del *Bundestag*). Todas las interpelaciones deben someterse al presidente del *Bundestag* por escrito; deben ser concisas, precisas y suscritas al menos por veintiséis miembros. El presidente las transmite al gobierno, que está obligado a precisar si contestará y

cuándo responderá. El gobierno no está obligado a responder a una interpelación. Sin embargo, el *Bundestag*, a petición de veintiséis miembros, puede inscribir el debate en el orden del día y obligar a un representante del gobierno a presentarse.

En Francia, si bien la existencia de un *droit di interpellation* estaba ya previsto en la Constitución de 1791, el uso de este instrumento de control poco a poco se fue desnaturalizando hasta volverse incompatible con la Constitución actual la adopción de una resolución final frente al gobierno, acto mediante el cual una asamblea expresa, como conclusión de un debate, su opinión acerca de un punto determinado de la política gubernamental. Tal poder fue negado al Parlamento en 1959 por el Consejo Constitucional. Éste, considerando que todo lo que no está expresamente permitido al Parlamento debe entenderse como prohibido, anuló las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Nacional relativas a la propuesta de resoluciones. Además, afirmó que la Asamblea Nacional no dispone de otro medio para expresar su opinión sobre la política general de la nación que la moción de censura.

En Italia, “quien presenta una interpelación tiene derecho a desarrollarla durante sólo 15 minutos y, después de las declaraciones del gobierno, puede exponer por no más de 10 minutos las razones por las cuales se considere o no satisfecho” (artículo 138 del Reglamento de la Cámara). Corresponde al presidente de la asamblea conceder más tiempo a los interpelantes en caso de que la cuestión revista “relevancia política excepcional”. Si el interpelante no queda satisfecho y pretende promover una discusión sobre las explicaciones dadas por el gobierno, puede presentar una moción a la que sigue siempre un debate que se concluye con la votación sobre un orden del día que consagra la decisión de la asamblea. Sin embargo, es necesario observar que, si bien las interpelaciones son bastante frecuentes y cumplen una función muy precisa en el ámbito del sistema parlamentario italiano, han perdido toda eficacia real para los fines del control.

El instrumento de la interpelación se ha utilizado con procedimientos y repercusiones diferentes en otros numerosos países como Austria, Países Bajos y en las monarquías escandinavas.

En cambio se desconoce la interpelación en el sistema parlamentario británico. Instrumento en parte análogo es la moción de *Adjournment* (artículo 9 del Reglamento de la Cámara): ésta se presenta antes de las vacaciones de la Cámara y generalmente suscita la ocasión para plantear

al gobierno preguntas sobre asuntos decididos por el *Speaker* previa consulta con los jefes de grupo; otros debates de este tipo pueden darse al final de las sesiones diarias sobre argumentos escogidos por los diputados para profundizar aquellas preguntas en las que el gobierno no haya respondido de manera suficiente durante la hora reservada a las preguntas. Se prevé una posibilidad ulterior cuando se permite una discusión sobre una moción relativa a una “cuestión específica e importante que debe considerarse urgentemente”, si cuenta con el apoyo de al menos cuarenta parlamentarios y con el agrado del *Speaker*.

#### 4. *Las comisiones permanentes*

En cuanto a las comisiones permanentes, en los Estados Unidos la función de los *Standing Committees* no se limita a la elaboración de textos legales, sino que se extiende, también, al mantenimiento de un vínculo estable y permanente con el Ejecutivo.

En el ámbito de tal función las comisiones se convierten en la sede donde el “Poder Legislativo” puede hacer valer, siquiera en línea de hecho, la responsabilidad del “Poder Ejecutivo”, que en virtud del principio de la separación de poderes resultaría excluida. En efecto, a pesar que las comisiones sólo pudiesen realizar las investigaciones necesarias para cumplir la función legislativa que les compete, de hecho han llegado a ampliar tal facultad hasta ejercerla en circunstancias en las que la relación con el proyecto de ley que se les confía es muy lejano. Tal *poder de “investigación”*, si bien no previsto expresamente por la Constitución, se considera, hoy día, como un poder *connatural* al Congreso. Pertenece, normalmente, a todas las comisiones permanentes pero puede intensificarse respecto a materias específicas mediante la creación de *Investigating Committees*. De este modo el Congreso puede controlar, minuciosamente, la actividad del Ejecutivo (especialmente la administrativa) y proceder a una efectiva supervisión de la gestión de los servicios públicos. Esto es posible gracias a los poderes de que disponen tales comisiones de investigación, ya que éstas no sólo pueden ordenar la comparencia de todas las personas (tanto funcionarios públicos como ciudadanos particulares) cuyo testimonio se estime útil para los fines de la investigación, sino que también pueden condenar a una pena a quienes no se presentan o se niegan a deponer.

En los ordenamientos con gobierno parlamentario las comisiones permanentes disponen de poderes de inspección significativos, a veces previstos expresamente por el texto de las Constituciones.

La Constitución sueca de 1975 (artículos 1 y 2 del capítulo XII) reconoce importantes competencias de constatación a la Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales, que tiene como función informar a la cámara sobre los resultados de los controles ejercidos sobre los ministros. La Constitución española de 1978 atribuye a dos comisiones permanentes, constituidas para ejercer las funciones del Congreso de los Diputados y del Senado durante el periodo en que las *Cortes* se han disuelto anticipadamente o cuando haya expirado su mandato (artículo 78), importantes competencias de supervisión de la acción gubernativa cuando se han declarado los estados de crisis (*cf.* artículo 116). La Constitución portuguesa de 1976 atribuye a la comisión permanente de la Asamblea de la República, que funciona en los intervalos o durante la suspensión de sesiones, la tarea de “seguir la actividad del gobierno y de la administración” (artículo 179, 3).

Tradicionalmente, las comisiones permanentes han cumplido siempre actividades de constatación sobre la actuación del gobierno, y sobre todo las comisiones de asuntos exteriores se han considerado siempre uno de los centros parlamentarios privilegiados para controlar la actuación del Ejecutivo en el sector de las relaciones internacionales.

##### 5. Comisiones temporales de investigación

Las intervenciones de inspección citadas presuponen una relación entre comisiones y gobierno que tiene lugar en el Parlamento. Sin embargo, en ciertas hipótesis, se reconoce a la comisión la posibilidad de desarrollar sus investigaciones también *directamente en el ámbito de la administración* dependiente del Ejecutivo, sin que sea necesario utilizar su colaboración para adquirir informaciones. Tal posibilidad se atribuye, excepcionalmente, por la Ley Fundamental alemana a la Comisión Permanente para la Defensa del *Bundestag* (artículo 45 a, 2) y por la Ley Fundamental israelí sobre el *Knesset*, del 12 de febrero de 1958, a las comisiones permanentes, previa habilitación *ad hoc* (artículo 22). En cambio, se ha difundido, en general, la disposición constitucional relativa a la facultad de los Parlamentos de instituir comisiones de investigación *temporales*, con el fin limitado de permitir investigaciones profundas sobre argu-

mentos que presenten particular relieve (Constitución belga de 1994, artículo 56; Constitución italiana de 1948, artículo 82; Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 44; Constitución japonesa de 1946, artículo 62; Constitución griega de 1975, artículo 68; Constitución portuguesa de 1976, artículo 178, 1; Constitución española de 1978, artículo 76).

En la República Federal Alemana, a tenor de la Ley Fundamental (artículo 44, 1) y del reglamento interno del *Bundestag* (artículo 63) pueden formarse comisiones de investigación. Una característica de la comisión (*Untersuchungsausschuss*) es que se puede instituir a iniciativa de la mayoría, pero se garantiza a las minorías (al menos a una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*) el derecho a establecerla. Las comisiones son órganos que se consideran auxiliares de la asamblea de la cual dependen y a la cual relatan con relaciones de mayoría y minoría. Éstas utilizan para recoger pruebas las normas del procedimiento penal; se prevé la obligación de los tribunales y de la administración de asistirles en su favor; las conclusiones a que llegan no prejuzgan las diversas apreciaciones y valoraciones de los jueces sobre los mismos hechos.

Con la reforma del Reglamento, en 1969, se estableció la posibilidad (artículo 74) de instituir otro tipo de comisión (*Enquête Kommission*) destinada a desarrollar investigaciones en sectores considerados particularmente complejos con el fin de someter a la asamblea propuestas encaminadas a introducir una nueva legislación. Estas comisiones se caracterizan por integrarse con miembros ajenos al *Bundestag*. Se les aplica, en la medida que sea compatible, la normativa sobre las comisiones de investigación ya citadas.

En Italia, la investigación parlamentaria, regulada directamente por la Constitución (artículo 82 y, además, artículos 162 y 163 del Reglamento del Senado y 140-142 del Reglamento de la Cámara), puede establecerse sobre cualquier materia de interés público. Se desarrolla por una comisión, generalmente bicameral, nombrada a propósito y compuesta de modo que refleje la proporción de los diversos grupos. Las comisiones de investigación gozan de los mismos poderes de la autoridad judicial y están, por tanto, sometidas a las mismas limitaciones que sufre el poder sumarial de los jueces. Para instaurar una investigación se necesita una deliberación mayoritaria.

En Francia, el funcionamiento de las comisiones de investigación (que pueden versar sobre la comprobación de ciertos hechos) y de control

(que pueden concernir a la gestión de servicios públicos y empresas nacionalizadas) se regula de modo restrictivo (por el artículo 6 de la ordenanza del 17 de noviembre de 1958, modificado en sentido más liberal por las leyes del 19 de julio de 1977, del 20 de julio de 1991, del 2 de diciembre de 1994 y por los artículos 140-144 del Reglamento de la Asamblea Nacional). Su duración no puede ser superior a seis meses; las investigaciones no pueden versar sobre hechos que comporten acciones judiciales; además están obligadas a mantener secreto, y sólo la asamblea a la cual pertenecen puede decidir la publicación de sus informes sin tener que proceder a un debate sobre sus conclusiones. La audiencia de los funcionarios requiere la autorización de sus superiores jerárquicos. Se les ha facultado para exigir a cualquiera, so pena de multa, el presentarse ante ellas para deponer. Además, las comisiones de investigación francesas, sólo a partir de 1991, se forman de modo que garanticen la representación proporcional de los grupos.

Concluyendo, es menester precisar que, si bien gozan a menudo de facultades análogas a las reconocidas en Estados Unidos, las comisiones de investigación no aparecen, en la praxis constitucional de los regímenes parlamentarios, como instrumentos idóneos para realizar un control constante del Ejecutivo. En efecto, aunque se habla de las comisiones de investigación como organismos de control político, es indiscutible que su función es, en los sistemas de gobierno parlamentario, meramente de *inspección* y eventualmente preparatoria respecto a la decisión política de la asamblea, único centro de control político del Ejecutivo. Por esto se distingue, rotundamente, el momento de las conclusiones contenidas en el informe de la comisión, del momento de las estimaciones y juicios deliberados sucesivamente en el Pleno. Este último sólo forma parte, precisamente, de la función de control político parlamentario.

Aun admitiéndose que el poder de investigación es connatural a la esencia íntima de los Parlamentos, su uso en concreto está limitado en virtud del conocido principio de separación entre Legislativo y Ejecutivo, que asigna a este último la dirección de la administración y reserva al primero una forma de control mediata sobre la misma a través del control político sobre el gobierno. De aquí el carácter derogatorio de las formas de control parlamentario desarrolladas en vía inmediata sobre la administración y de aquí la difundida opinión del *carácter excepcional* de las investigaciones parlamentarias y de la *temporalidad* de las funciones atribuidas a las comisiones. De aquí, además, la circunspección con que se

procede en concreto a la decisión de la encuesta, que siempre tiene carácter sucesivo al desarrollo de los comportamientos gubernativos que no pueden aclararse utilizando normales instrumentos de control, en Pleno o en comisión, y nunca con carácter preventivo o contextual.

En materia de investigaciones se replantea el problema ya considerado, en general, al examinar el significado político-constitucional del control parlamentario: la oposición dispone del poder de iniciativa dirigido a promover el procedimiento de inspección, pero la mayoría es árbitra de las consecuencias de tal iniciativa, en la medida que también es mayoría en las comisiones, y en tal sede “puede y debe” proteger al gobierno. Por el contrario, en el caso de las comisiones parlamentarias de investigación, la función determinante de la mayoría puede identificarse en varios niveles: en el de la aceptación o rechazo de la iniciativa de la oposición, que entre otras cosas puede adaptarse, a través de oportunas modificaciones, a las exigencias del gobierno; en el de la determinación del objeto de la investigación y de los poderes atribuibles a la comisión; en el del desarrollo de la actividad de inspección de la comisión que según el principio de proporcionalidad resulta controlado por la mayoría; en el de la conclusión de los trabajos de la comisión decidida con una medida tomada por mayoría; en el de la valoración final en el Pleno, donde se discute la responsabilidad del gobierno que deriva de los resultados de la inspección, la cual puede comportar, también, el rechazo del informe o la petición de una investigación suplementaria.

## 6. *El comisionado parlamentario*

Algunos Parlamentos refuerzan su control político sobre el gobierno utilizando un órgano de inspección denominado fiduciario o comisionado parlamentario (“*ombudsman*” según la originaria terminología escandinava).

Se introduce en Suecia con la Ley sobre la Forma de Gobierno de 1809 (artículo 96, y regulado actualmente por el artículo 6 del capítulo XII de la Constitución de 1975). Apareció en la Constitución finlandesa de 1919 (artículo 49), en la deliberación del Parlamento noruego del 21 de abril de 1952, en la Constitución danesa de 1953 (artículo 55), seguido por la ley del 11 de junio de 1954 y por las directivas parlamentarias del 22 de marzo de 1956 y del 9 de febrero de 1962. Sucesivamente, el instituto en mención es adoptado como modelo por la República Federal Alemana,

que lo introduce sólo en el sector de las fuerzas armadas (ley del 19 de marzo de 1956 que lo insertó en la Ley Fundamental en el artículo 45 b, y la ley del 26 de junio de 1957). Luego es adoptado por Nueva Zelanda con el *Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act* del 7 de septiembre de 1962; Gran Bretaña con el *Parliamentary Commissioner Act* del 22 de marzo de 1967; Francia con la ley del 3 de enero de 1973, que instituye “*un mediador*”; Portugal con la Constitución de 1976 (artículo 23), y España con la Constitución de 1978 (artículo 54) y la Ley Orgánica núm. 3 del 6 de abril de 1981. Este instituto es previsto también en la legislación de las provincias canadienses de Alberta (1967), Manitoba (1967), New Brunswick (1967) y Québec (1968), en el estado miembro de los Estados Unidos, Hawai (1967), en la legislación de Israel (*State Controller's [Amendment núm. 5] Law* de 1971) y en otras numerosas Constituciones y legislaciones, entre las cuales varios estatutos y leyes de las regiones italianas.

El instituto del *ombudsman* se configura diversamente según sus enlaces con los órganos constitucionales.

En primer lugar, existe el *modelo parlamentario* del *ombudsman* escandinavo (definido también fiduciario o comisario parlamentario, representante, mediador), surgido como emanación del Legislativo, con funciones de inspección de la administración dependiente del Ejecutivo, y que, siendo habilitado para intervenir en el ámbito de las varias administraciones, se convierte también en el referente de eventuales quejas, informes, indicaciones sobre deficiencias y mal funcionamiento y termina por ser considerado una instancia de recurso frente a acciones u omisiones de la administración pública.

Al lado del modelo parlamentario se afirma luego el gubernamental: en Alemania, por ejemplo, se encuentra el delegado para la inmigración, el delegado gubernativo para los portadores de handicap y el garante federal para la protección de los datos. Se trata de *ombudsman* gubernamentales, fiduciarios del gobierno en los varios sectores de la administración pública. El instituto, por lo tanto, ha cumplido una completa evolución desde órgano dotado de funciones de inspección parlamentaria hasta instancia de compensación de los perjuicios de intereses que no pueden ser tutelados de otra manera en sede jurisdiccional o administrativa. No tiene más relevancia la relación con la asamblea representativa, mientras prevalece la componente de garantía. En Suecia misma, a la figura parlamentaria se ha acompañado la figura del delegado gubernativo. Por lo tanto, se

encuentran el *ombudsman* para la libertad de comercio, para la competencia, para la tutela de los consumidores, para la igualdad de sexos.

Es al comisario parlamentario y, por lo tanto, al *ombudsman* de origen escandinavo a los que se refieren principalmente las siguientes observaciones. El *ombudsman* puede ser analizado con respecto a su competencia territorial y por materia, a sus diferentes funciones y a la diversa estructura organizativa.

Por cuanto se refiere al área de competencia territorial, existen *ombudsman* nacionales, por ejemplo en Suecia, Gran Bretaña, Holanda, España, Portugal y Austria, donde se encuentran delegados parlamentarios con competencias tendencialmente generalizadas sobre el territorio nacional. Pero también son previstas formas de descentralización: en Francia el *médiateur*, pero también los delegados departamentales, que son los colaboradores locales del *médiateur*; en Gran Bretaña el comisario para el servicio sanitario de Inglaterra, el de Gales y el de Escocia, todos delegados del *Parliamentary Commissioner*. Además hay auténticos *ombudsman* locales, como los defensores del pueblo regionales italianos; los delegados de los *Länder* austriacos, los defensores en las comunidades autónomas de España, siempre vinculados y coordinados por el Defensor del Pueblo, órgano nacional.

Por cuanto se refiere a la competencia por materia, puede hacerse referencia al delegado parlamentario para los intereses o los derechos de los militares en Alemania, competente, por ende, en el sector de las fuerzas armadas; al *ombudsman* de los consumidores y también a aquel de los militares en Suecia; al *ombudsman* para la protección de la infancia en Noruega. Además de *ombudsman* con competencias generales, existen *ombudsman* con competencias sectoriales.

En fin, debe subrayarse la competencia por funciones, pero también de ésta ya se ha hecho mención con referencia al predominio de la función de inspección del Parlamento o de la función de garantía en favor de la colectividad. A esto hay que añadir que normalmente a la función de inspección se enlaza una función propositiva de modificaciones a la legislación vigente, donde ésta se considera superada o inadecuada.

Otra observación, además, se refiere a la elección entre el modelo monocrático y el modelo colegiado. Tendencialmente se hablaba, y se habla hoy en día, del *ombudsman* pensando en una función que sin duda es orgánica pero basada jurídicamente sobre un solo sujeto. Se piensa por lo tanto en un órgano monocrático; existen, en cambio, también órganos

colegiados, como en Suecia, donde el que aún hoy se define *ombudsman* en realidad está compuesto por tres sujetos, y por cuatro a partir de 1976. Igualmente, en Austria el órgano se compone de tres sujetos.

En la Constitución sueca de 1809 el *ombudsman* se configuró como un instrumento de control político continuativo del Ejecutivo monárquico, en ausencia de un control ejercido por el Parlamento que sólo se reunía de vez en cuando. La afirmación progresiva del principio de responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, según el esquema de la forma de gobierno parlamentario, llevó a una *modificación radical de la función del ombudsman*. Mientras la dirección gubernamental encontraba un interlocutor inmediato en el órgano parlamentario, el principio formal del control de la “aplicación correcta de la ley” tendía a asumir un significado distinto, quedando circunscrito a los casos en que la acción de las administraciones presentase disfunciones objetivas o perjudicase intereses individuales o colectivos jurídicamente tutelados. En virtud de tal proceso el *ombudsman* se transformó en tutor del uso correcto del poder administrativo, y en esta forma se consolidó en Suecia y en otros ordenamientos frecuentemente inspirados en una tradición política-constitucional lejana de la sueca, a pesar del vínculo existente gracias a los principios comunes del Estado de derecho.

Los numerosos ejemplos que aplican el esquema ofrecido por el *ombudsman* sueco por parte de ordenamientos que hacía tiempo acogieron los principios del gobierno parlamentario, tuvieron presente tan sólo los últimos desarrollos del instituto en el sentido indicado. Así se comprende la constante preocupación, en las legislaciones más recientes, de excluir explícitamente cualquier injerencia del comisionado en el examen de los actos políticos de los ministros, limitándola a aspectos estrictamente administrativos. Por lo tanto, hoy la caracterización más evidente del comisionado es que se trata de un órgano que interviene en casos de disfunciones administrativas, señalándose las al *Ejecutivo* y al *Legislativo*, pero, sobre todo, aparece como una *instancia parajurisdiccional* que integra las insuficiencias en la tutela de los intereses individuales expuestos a incidencias negativas de la acción administrativa, civil y militar, utilizando poderes propios de iniciativa y de influencia.

En cuanto garante del correcto uso del poder administrativo, el *ombudsman* ha sido constituido en una posición organizativa de *independencia del Ejecutivo*, debiendo controlar a las administraciones públicas sujetas a la dirección del gobierno, y del mismo Legislativo, ya que si se hubiese

configurado como instrumento de la mayoría habría perdido credibilidad como órgano de garantía por las razones ya señaladas. Normas constitucionales, legislativas y convencionales procuran asegurar la independencia del *ombudsman*. La independencia del Ejecutivo está prevista implícitamente porque se dispone casi siempre que es elegido por el Parlamento, como ocurre en los ordenamientos sueco, finlandés, noruego, danés y alemán. Sin embargo, existen situaciones híbridas en las que su elección deriva de un acto complejo, pues participan en ella el Parlamento y el gobierno. En fin, en Francia su nombramiento lo hace el Consejo de Ministros y en Gran Bretaña mediante *cartas patentes* del soberano y por ende del primer ministro, que consulta previamente al *leader* de la oposición. Estos últimos ejemplos reflejan una situación anómala en muchos aspectos en cuanto a sus relaciones con el Parlamento —que se justifican cuando se tienen en cuenta las características del actual ordenamiento francés y las peculiaridades del sistema bipartidista inglés—, que de todos modos halla atenuación, por lo menos en la ley inglesa, en el régimen de su revocación, pues se dispone por el soberano a propuesta parlamentaria. La *independencia del Parlamento* se garantiza estableciéndose que el comisionado no puede ser miembro de la cámara; no está sujeto a directivas parlamentarias cuando examina casos específicos; es nombrado por un término fijo (comprendido entre tres y seis años), exceptuándose el ejemplo ofrecido por la ley inglesa en la que el comisionado es nombrado por tiempo indeterminado, y goza de gran autonomía para organizar su despacho y elegir a sus colaboradores. Estas normas, unidas a las que insisten en su apoliticidad e imparcialidad, acentúan la asimilación del *ombudsman* a un auténtico magistrado. Esto no impide que exista un vínculo fiduciario entre *ombudsman* y Parlamento. No sólo el órgano es elegido por el Parlamento o por uno de sus órganos restringidos, sino que además debe mantener la confianza de la asamblea, salvo que sea exonerado eventualmente de su propio cargo. Además, entre el *ombudsman* y el Parlamento existe un flujo continuo de contactos, de los cuales los más importantes están representados por los informes periódicos que el primero está obligado a transmitir sobre la marcha de su actividad.

En todos los casos al *ombudsman* se le atribuyen amplios poderes de investigación, comprendidos en general en la fórmula de *poderes de información*. Entre éstos figuran los de inspección, de examen de la documentación de las administraciones controladas, de presencia en los deba-

tes que se desenvuelven frente a las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Las legislaciones intentan disciplinar las relaciones entre la intervención del comisionado y la de la administración y la jurisdicción. En lo que atañe a la *administración*, se reconoce por todos que el comisionado no puede interferir directamente en el uso del poder discrecional, sino que debe tender a conseguir un resultado, que considere justo, mediante el concurso de la misma administración, que puede, de diversos modos, estimular a tomar medidas. En consecuencia, nunca puede anular o revocar, ni si quiera parcialmente, disposiciones administrativas que considere ilegítimas o inoportunas; su control se ejerce sea sobre actos específicos de la administración, sea sobre el comportamiento activo u omisivo de los órganos, pero la censura sólo puede ejercerse sobre el órgano, nunca sobre la disposición en concreto. A excepción de lo previsto por la ley inglesa, a cuyo tenor el comisionado no puede criticar o censurar a la administración sino únicamente informar al Parlamento, el *ombudsman* por lo general interviene adoptando recomendaciones, emitiendo pareceres improprios —en cuanto no desarrolla una función consultiva—, estimulando la autotutela administrativa. A veces puede llegar a exhortar y amonestar. Por esto se dice que sus *poderes son persuasivos e influyentes* respecto a la administración, a quien queda el poder último para reexaminar el acto y adoptar una nueva valoración o proveer cuando haya habido inercia.

Se reconoce también al comisionado *un poder de iniciativa* que en hipótesis circunscritas puede utilizarse frente a la administración, como cuando el *ombudsman* se percata de que la autoridad destinataria de sus solicitudes persiste en comportamientos considerados insatisfactorios. En este caso el *ombudsman* se dirige al superior jerárquico con el fin de promover una acción disciplinaria o a la misma autoridad jurisdiccional. En algunos ordenamientos escandinavos se le reconoció la facultad de iniciar directamente una acción penal al modo del acusador público.

Las *relaciones con la jurisdicción* son muy complejas y las diversas legislaciones tienden a resolverlas dando preferencia al uso previo de remedios jurisdiccionales, de modo que el *ombudsman* interviene de manera sucesiva y siempre que llevados a cabo los diversos grados de jurisdicción persistan aún situaciones de iniquidad sustancial. La regulación de la materia dista mucho de ser unívoca. La ley inglesa prevé textualmente que no puede solicitarse la acción del comisionado cuando el inte-

resado puede acudir a un tribunal o a una corte; la ley neozelandesa establece que el comisionado suspenda su propio examen si están pendientes otros recursos; la ley finlandesa contempla que el recurso al *ombudsman* se realice después de agotar los recursos administrativos. La ley danesa prevé, en cambio, que el recurso puede ser paralelo al jurisdiccional, y las leyes sueca y noruega, que puede coexistir con el administrativo. Sin embargo, es sabido que, en la práctica, los comisionados prefieren suspender el procedimiento a la espera de los pronunciamientos sobre los recursos presentados en sede administrativa y jurisdiccional. La ley francesa excluye que el recurso al comisionado interrumpa los términos del recurso ante las jurisdicciones competentes y prohíbe reconsiderar cuestiones decididas en sede jurisdiccional.

También es relevante su *poder de iniciativa frente al Legislativo*, al cual indica las disfunciones administrativas y las situaciones lesivas de intereses individuales y colectivos, sea en el informe que debe enviarle anualmente, sea en informes *ad hoc*. A menudo se unen a tales indicaciones auténticas *propuestas para modificar las regulaciones normativas*.

Los procedimientos ante el *ombudsman* se abren de oficio o a instancia de los interesados —ajenos a las formalidades propias de los recursos administrativos y jurisdiccionales—, configurándose de modo muy semejante a los procedimientos jurisdiccionales, que se caracterizan, entre otras cosas, por el principio de independencia del órgano y por el principio contradictorio.

Dicho esto, no puede excluirse que el comisionado pueda desempeñar una función de cierto relieve en lo que concierne al control político del Parlamento sobre el Ejecutivo. Sin embargo, ciertamente no puede configurarse como órgano con funciones de control, sino simplemente dotado de *funciones de inspección* encaminadas a facilitar el sucesivo control parlamentario. Así, exactamente, el nuevo artículo de la Constitución alemana que prevé el comisionado parlamentario de la defensa (*Wehrbeauftragte*) considera a este órgano como “auxiliar del *Bundestag* para el desarrollo del control parlamentario”, y además le encomienda la “tutela de los derechos fundamentales” de los pertenecientes a las fuerzas armadas (artículo 45 b).

Los resultados de los procedimientos de inspección están contenidos en *informes periódicos* o *ad hoc* que el comisario transmite al *Bundestag*, y es sobre la base de éstos que dicho órgano puede proceder al control sobre el Ejecutivo.

## V. FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SUS FASES

Entre las funciones parlamentarias se considera a la legislativa, tradicionalmente, la más calificada, como se desprende de la misma definición de la asamblea con términos como “Poder Legislativo, “legislatura” y otros similares. Siempre, según el planteamiento tradicional, la adopción de leyes parlamentarias coincidiría con la competencia parlamentaria de adoptar normas jurídicas de alcance general, caracterizadas por la abstracción y la innovación. En realidad, a esta altura resulta cierto que las leyes pueden contener normas que afectan a categorías circunscritas de destinatarios y, también, auténticas disposiciones administrativas: y no sólo esto. La ley parlamentaria, además de su contenido normativo o administrativo, es expresión de la dirección política de los órganos constitucionales, y numerosas leyes (como las leyes presupuestarias y la del plan o programa, las leyes que autorizan la ratificación de un tratado, las leyes que confieren poderes al gobierno y otras similares) se consideran en sí mismas actos primarios de dirección parlamentaria. En fin, en las formas de gobierno parlamentario la ley, si bien descendiendo de una competencia de la asamblea, es fruto de una colaboración entre ésta y el gobierno, que dispone de una calificada competencia de iniciativa. Tal función gubernativa termina por convertirse en condicionante de la asamblea en las formas de gobierno parlamentario mayoritario. Concluyendo estas premisas debe añadirse que por lo que concierne a la competencia para adoptar normas jurídicas de alcance general, es cierto que los Parlamentos nacionales nunca tuvieron su monopolio. En efecto, semejante competencia pertenece también a los ejecutivos, a los entes territoriales constitucionalmente garantizados (en los Estados regionales y federales), a entes internacionales (en particular, por ejemplo, a la Unión Europea) y a los cuerpos electorales mediante referéndum.

La relevancia pública de los intereses regulados por el Parlamento por medio de la legislación, determina que su tratamiento transcurra a través de una serie de fases procedimentales muy distintas, disciplinadas cuidadosamente por la mayoría de los ordenamientos. La ley es el acto final de un *procedimiento* que comienza con la fase de iniciativa, para luego pasar a través de la instrucción, de la discusión y votación, del control sucesivo y de la publicación. En el curso del procedimiento principal se

insertan, con frecuencia, diversos subprocedimientos. También debe precisarse que mientras desde el punto de vista jurídico-constitucional adquiere relevancia el mencionado concepto de “procedimiento” como sucesión de actos y operaciones normativas predeterminadas, desde el punto de vista politológico se recurre al concepto más amplio de “proceso legislativo” para indicar el conjunto del fenómeno que se refiere a la intervención política del Parlamento dirigida a satisfacer una exigencia social de regulación normativa. En este sentido el procedimiento legislativo parte de la consideración de la “solicitud” de una cierta intervención parlamentaria (es decir, de la exigencia de solución de un problema y de su regulación relativa queridas socialmente) para llegar a la aprobación y aplicación de la ley o al rechazo de aprobación: en el concepto amplio de proceso se introducen las fases procedimentales que tradicionalmente son consideradas constitucionalmente relevantes a fin de definir el procedimiento jurídico orientado a la legislación, y otras fases, como aquellas de la *definición del proyecto* que antecede a la presentación de una iniciativa, que no son carentes de relevancia jurídica y que pueden ser objeto de una normativa explícita.

### 1. *Realización de los proyectos de ley*

La predisposición de textos legislativos, tradicionalmente considerada extraña a la disciplina de las fases del procedimiento, pero a éste íntimamente relacionada, requiere de una competencia particular no sólo con relación a la elección de la dirección que el Parlamento está llamado a adoptar, sino también para una correcta formulación bajo el aspecto de la técnica legislativa.

La formulación de las propuestas de textos normativos en la fase inicial, como aquella de los actos aprobados definitivamente, debe responder a requisitos de claridad y racionalidad y debe comportar el uso de una terminología y una redacción de las disposiciones apropiadas a los conceptos jurídicos acogidos por un ordenamiento determinado. Por el contrario, a menudo los textos normativos que son aprobados, publicados y efectivamente operativos contienen grandes defectos de concepción y de redacción: ambigüedades, contradicciones, abusos de fórmulas de reenvío, referencias a normas no pertinentes o incluso abrogadas, incoherencia entre el fin de la normativa y las disposiciones textuales, ca-

rencia estructural y fragmentación de la normativa y auténticos errores respecto a los conceptos enunciados y a los términos empleados.

Del desorden anteriormente mencionado pueden derivar efectos negativos sobre la certeza del derecho y sobre el equilibrio entre los poderes constituidos y en particular entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en cuanto las normas mal formuladas aumentan de modo anómalo la función del juez que con su interpretación termina sustituyéndose a la voluntad del legislador del cual debe reconstruir la voluntad indebidamente representada. Además, de la normativa formulada de manera impropia surgen complicaciones y obstáculos cada vez más evidentes a la documentación automática de la legislación y por ende a la posibilidad de intelegir el derecho mediante las técnicas más modernas que se han afirmado progresivamente, también a la aplicación del derecho a través de la ayuda de elaboradores electrónicos.

A los inconvenientes mencionados se logra responder sea a través de una obra de reconsideración de la legislación precedente, racionalizando y homogeneizando los textos normativos mediante la redacción de textos únicos y códigos (*cf.* el nuevo artículo 49 a, introducido en la Constitución austriaca mediante ley constitucional núm. 350 del 1o. de julio de 1981, que atribuye al canciller federal la tarea de revisar a tal fin la legislación vigente), sea recurriendo a reglas encaminadas a la formación de textos legislativos. Estas últimas pueden ser formuladas como recomendaciones, directivas o verdaderas y propias normas legislativas dirigidas al legislador futuro (véanse: deliberación del gobierno del *Land* de Baviera del 27 agosto de 1969; Reglamento general de los ministerios federales del gobierno de la República Federal Alemana del 15 de octubre de 1976, que de manera funcional comprenden la actuación de artículos de la Ley Fundamental; directivas de técnica legislativa de septiembre de 1976 predispuestas por la cancillería federal suiza; directivas para la formación de normas jurídicas —directivas de legislación elaboradas en 1979— predispuestas por la cancillería federal austriaca; circular sobre la formulación técnica de los textos normativos del 24 de febrero de 1986 de la Presidencia del Consejo de Ministros italiano y artículo 16 bis del Reglamento de la Cámara de Diputados, introducido en 1997, que crea un “comité para la legislación” encargado de suministrar pareceres sobre la cualidad y corrección de la formulación de los textos normativos a las comisiones parlamentarias; ley federal austriaca del 14 de diciembre de 1983, artículo 1, 5, que contempla la atribución relativa a la ma-

teria reincorporada en favor del ministerio para la familia, la juventud y la defensa de los consumidores).

La formulación de reglas idóneas encaminadas a una formulación correcta de los textos normativos ha asumido progresivamente la dignidad de una disciplina científica.

## 2. *La iniciativa*

La iniciativa legislativa coincide con la *fase inicial* del procedimiento y consiste en un acto formal (su presentación conforme a ciertas modalidades de un texto redactado en artículos) a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como “petición” de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes. La iniciativa, una vez tomada en consideración por la asamblea, permite el comienzo del *iter* (tramitación) parlamentario de una propuesta. Particular importancia tiene la determinación de los sujetos habilitados para iniciar el procedimiento. Tal derecho se asegura a las regiones (Constitución italiana de 1948, artículo 121, 2; Constitución española de 1978, artículo 87, 2) o a los Estados miembros de un Estado federal (Constitución suiza de 1874, artículo 93, 2), a toda la Cámara que represente los intereses locales (segunda cámara del Estado federal: el *Bundesrat*, según el artículo 76, 1 y 3, Ley Fundamental de 1949), a órganos representativos de intereses sectoriales (el CNEL, según el artículo 99, 3 de la Constitución italiana), a una fracción del cuerpo electoral (la llamada iniciativa popular: cien mil electores para leyes de revisión constitucional según el artículo 121 de la Constitución suiza, revisado en 1977; cincuenta mil electores de acuerdo con el artículo 71, 2 de la Constitución italiana y el artículo 48, 1 de la ley núm. 325 del 25 de mayo de 1970), pero, sobre todo, según una línea común a casi todos los ordenamientos, a los parlamentarios y al gobierno.

En todas partes la iniciativa parlamentaria se reconoce como derecho de cada uno de los parlamentarios y se ejerce en el ámbito de la asamblea a que pertenece el proponente. Sin embargo, en algunos ordenamientos se exige que la iniciativa se presente colectivamente por un número mínimo de parlamentarios para asegurar que la propuesta tenga mayor credibilidad y por ende tenga un mayor sostén o apoyo en el Parlamento (en Austria por lo menos ocho miembros del Consejo Nacional deben suscribir la propuesta; en Italia, la aceptación eventual de la pro-

puesta por parte de un grupo parlamentario agiliza los tiempos de su examen [artículo 79, Reglamento del Senado de 1971], y asimismo la iniciativa presentada por dos tercios de los miembros de una comisión [artículo 80, Reglamento del Senado]). La Constitución de los Estados Unidos atribuye la iniciativa de las leyes federales sólo a las dos cámaras del Congreso (artículo I, sección 7). Por consiguiente, el Ejecutivo no tiene competencia de iniciativa formal, sino sólo de recomendación de disposiciones legislativas. En la práctica, el presidente envía un texto de la propuesta mediante un mensaje al *Speaker* de la Cámara de Representantes o al presidente del Senado, que es acogido por un miembro del Congreso, por lo general por un presidente de comisión, que hace propio el proyecto presidencial transfundiéndolo en una propuesta de ley parlamentaria.

Los gobiernos —situados en el vértice de la máquina burocrática que gestiona los intereses colectivos, encargados de la actuación de las leyes— conocen y valoran las exigencias de las diversas colectividades nacionales en el cuadro de líneas programáticas sobre las que obtienen una confianza implícita o explícita de la mayoría y que son capaces de suscitar, mediante la iniciativa, la legislación parlamentaria.

En los ordenamientos en los que el gobierno se forma tras los resultados del voto popular, y no después de los acuerdos en el ámbito parlamentario, el control indiscutible que el mismo ejerce sobre la propia mayoría termina por frustrar la función de la iniciativa parlamentaria: la parte esencial de la iniciativa corresponde al gobierno para actuar su programa. Se debe recordar, en particular, cómo en Gran Bretaña la iniciativa de las leyes corresponde casi exclusivamente al gobierno (*Government Bills*); en la República Federal Alemana el gobierno dispone de un importante derecho de iniciativa que ejerce ante el *Bundestag* previo parecer expreso del *Bundesrat* (para respetar el principio federal) (artículo 76, 1 y 2 de la Ley Fundamental); en Francia, la iniciativa legislativa del gobierno (artículo 39 de la Constitución) tiene una función claramente predominante respecto a la parlamentaria. En Italia, la iniciativa legislativa del gobierno aparece en primer lugar entre las previstas por la Constitución (artículo 71, 1), debe autorizarse previamente por el presidente de la República (artículo 87, 4) y en algunos casos sólo puede ser gubernamental (presupuesto, artículo 81, 2 de la Constitución; conversión de los decretos leyes, artículo 77, 2 de la Constitución). Sin embargo, en la práctica, la debilidad de los gobiernos de coalición y la falta de control

del orden del día de las asambleas no permiten al gobierno que se estimen sus propias iniciativas de modo prioritario y orgánico. Sin embargo, esta situación parece destinada a cambiar con el fortalecimiento de la función del gobierno a consecuencia de la reforma de la Ley Electoral de 1993, con una bipolarización consecuente, y a intervenciones sobre los reglamentos parlamentarios dirigidas a volver más incisiva la función gubernamental en la gestión del orden del día (modificaciones del Reglamento de la Cámara de Diputados del 24 de septiembre de 1997, artículo 23).

### 3. Instrucción y función de las comisiones

Antes de llegar a la fase aprobatoria del texto se da una *fase preparatoria*, en la cual la asamblea utiliza, en general, órganos internos propios, asignando parte del trabajo a las comisiones. Dejando a salvo el principio teórico de la supremacía del Pleno respecto a estas últimas, puede observarse una contraposición tendencial entre el criterio seguido por el Parlamento inglés y por algunos Parlamentos inspirados en él (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Irlanda) que afirman y mantienen de hecho una neta preeminencia del Pleno sobre las comisiones (fijando en un primer examen del proyecto los principios directivos a seguir por las comisiones permitiéndoles enmiendas de detalle), y el criterio seguido por el Congreso estadounidense y por la mayor parte de los ordenamientos europeos con gobierno parlamentario, y en Israel y Japón, donde existen comisiones permanentes especializadas por sector que en la práctica tienden a asegurar una función incisiva y ampliamente autónoma a las comisiones mismas, las cuales proceden siempre a un examen preliminar del proyecto que se les ha asignado y disponen de amplias competencias de enmienda, pudiendo llegar a reformular los textos que se les someten.

Esta clara preeminencia del Pleno se garantiza sometiendo a la misma asamblea el texto de la propuesta en tiempos diversos, para provocar de este modo, mediante sucesivas discusiones, posibles mejoras del proyecto. En Gran Bretaña y en los Parlamentos que se inspiran en el modelo inglés se sigue el procedimiento de las “*tres lecturas*” (discusión y votación de un anteproyecto de ley). En la Cámara de los Comunes la primera lectura o discusión consiste en el anuncio del proyecto cuyo texto se distribuye; en un segundo momento, el presentador pide que se proceda a una segunda lectura, debiéndose escoger entre remitirlo para su discusión o encargar su examen a una comisión, fijando previamente las lí-

neas esenciales del proyecto y depositando las enmiendas (se recurre al *Committee of the Whole House* para los proyectos más significativos, o los *Standing Committees* en los demás casos). La comisión, una vez encargada del examen del proyecto, procede al debate y al posible examen de las enmiendas (*Committee Stage*). Sucesivamente, la asamblea pasa a examinar las conclusiones de la comisión (*Report Stage*) y reexamina analíticamente el proyecto artículo por artículo. En esta fase se ponen a punto, de modo definitivo, las modificaciones aceptadas en la comisión por los representantes del gobierno o se discuten aspectos considerados significativos por la oposición, y la consideración de eventuales enmiendas se produce sólo limitadamente. La tercera lectura consiste en el examen final del proyecto tal como salió del trabajo de la comisión y del examen en el Pleno en la fase de informe, pero considerando, eventualmente, sólo las líneas esenciales, siendo raro que en esta fase se desarrolle un debate, y se pasa luego a la votación.

En la mayor parte de los ordenamientos que no siguen el modelo inglés, la fase preparatoria contempla un papel muy importante de las comisiones y en particular de las permanentes. En los Estados Unidos las comisiones permanentes de ambas cámaras pueden condicionar con su intervención el *iter* del proyecto: aunque no dispongan de competencia decisoria respecto a la aprobación definitiva, pueden retrasar o reenviar a tiempo indefinido su examen y así provocar el rechazo de la iniciativa. En la fase preparatoria se insertan con frecuencia las audiencias legislativas (*Hearings*), a través de las cuales las comisiones adquieren informaciones consultando a sujetos ajenos o externos al Parlamento. Este recurso de consultar a sujetos públicos y privados ajenos al Parlamento se utiliza ampliamente por las comisiones en los ordenamientos con gobierno parlamentario, cuyas mismas Constituciones prevén las competencias instructoras (sumariales) de las comisiones (Italia, 1948, artículo 72, 1; Francia, 1958, artículo 43; Suecia, 1975, artículo 3, 2 del capítulo IV y artículo 6 del capítulo VIII). Por lo general, las comisiones proveen al nombramiento de los relatores (incluyendo en éste el posible nombramiento de relatores de la minoría) que se encargan de informar al Pleno, en un informe escrito, los trabajos de la comisión y sus conclusiones. En los Estados Unidos el mismo presidente de la comisión es el relator. En el informe transmite el texto del proyecto tal como resulta luego de las modificaciones aportadas por la comisión, o bien transmite al Pleno el texto inicial del proyecto con las posibles enmiendas.

#### 4. *La aprobación*

Para la discusión final en el Pleno (*aula*) se puede tomar como punto de referencia el texto tal como fue preparado por la comisión o bien el texto inicial. En tal caso se considera al texto de la comisión como una especie de contra-proyecto. Se procede primero a la discusión general que afecta a toda la propuesta de ley y al terminar ésta se vota sobre distintos órdenes del día. Si la votación es favorable al proyecto se pasa a la discusión y al voto de los artículos, votándose distintamente cada uno de ellos y sus correspondientes enmiendas (si las hay). Finalmente se procede a la votación conjunta del texto y el resultado se proclama pública y solemnemente por el presidente de la asamblea.

#### 5. *Procedimientos de urgencia y de decisión descentralizada*

En general, en todos los ordenamientos junto a los procedimientos ordinarios de discusión y aprobación se prevén algunos inspirados en principios de celeridad, razones de urgencia, que se caracterizan por simplificaciones procesales. Muy importante, aunque raro, es el procedimiento a través del cual en virtud de disposiciones constitucionales taxativas se confía a las comisiones la discusión y aprobación final de un texto, competencia ésta que por lo general se otorga al Pleno.

El ejemplo universalmente conocido lo ofrece la Constitución italiana (artículo 72, 2) que permite a los reglamentos de las cámaras “establecer en cuales casos y formas el examen y aprobación de los proyectos de ley se transmiten a las comisiones, incluidas las permanentes, de modo que reflejen la proporción de los grupos parlamentarios”. El procedimiento de aprobación por el Pleno es, no obstante, siempre necesario en algunas leyes importantes de dirección y se puede exigir a petición del gobierno y de las minorías, incluso en los casos que sería posible la votación en comisión (artículo 72, 2 y 3). En la práctica constitucional el procedimiento descentralizado en comisión ha adquirido importancia singular en la producción legislativa italiana. La facultad de “delegar a las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos y propuestas de ley”, salvo reclamación sucesiva del Pleno, con reserva de ley de la asamblea para algunas leyes importantes de dirección, está previsto por la Constitución española de 1978 (artículo 75, 2 y 3). En la República Federal Alemana, la ley de reforma de 1968 ha instituido una comisión

parlamentaria común a ambas cámaras (*Gemeinsamer Ausschuss*: artículo 53 *a* de la Ley Fundamental de 1949, revisada) que en caso de proclamación del “estado de tensión” y del “estado de defensa” está investida de competencias legislativas (véase artículo 115 *e* de la Ley Fundamental de 1949, revisada).

#### 6. *Sometimiento a referéndum*

La aprobación definitiva de una ley puede subordinarse a la sumisión o sometimiento del texto deliberado por el Parlamento a una votación referendaria. Solamente a consecuencia de esta fase ulterior el texto se considera aprobado. Esto sucede en Suiza en caso que cincuenta mil electores o al menos ocho cantones lo soliciten, según el artículo 89 de la Constitución.

#### 7. *El procedimiento legislativo en los Parlamentos bicamerales*

En los Parlamentos bicamerales la formación de la ley se confía a ambas cámaras que pueden participar en ella con competencias equivalentes (por ejemplo en Italia) o diferenciadas, especialmente en los Estados federales donde la cámara “baja” formada sobre base electiva nacional y centro de la relación fiduciaria mayoría-gobierno, en los ordenamientos con gobierno parlamentario, está dotada de competencias más amplias que las de la cámara “alta” formada sobre base local. Sin embargo, en ambos casos se intenta obtener la concordancia de las dos asambleas sobre el mismo texto mediante discusiones sucesivas, transmitiéndolo de una cámara a otra. Para resolver las discordancias que parezcan insuperables se conciben procedimientos de conciliación adecuados a través de comisiones bicamerales. La mencionada preeminencia de la cámara baja, en cuanto a la cámara popular, se comprueba, sobre todo, en la legislación presupuestaria y fiscal.

En Gran Bretaña, si un *Money Bill* (tal como lo define la sección 1 del *Parliament Act* de 1911, enmendada por la sucesiva de 1949) es aprobado por los Comunes y rechazado por los Lores, puede igualmente enviarse al soberano para que lo sancione y se convierta en ley. En los Estados Unidos la legislación fiscal se inicia en la Cámara de los Representantes (artículo I, sección 7), salvo las enmiendas del Senado, a quien corresponde la aprobación. En Canadá (artículo 53 de la Constitución) y Aus-

tralia (artículo 53 de la Constitución) se niega la iniciativa del Senado en tal materia. La posición preferente de la cámara baja se da siempre en materia presupuestaria en numerosos ordenamientos en los que la cámara alta no tiene competencia (República Federal Alemana, Austria, Irlanda) o, bien, tiene una competencia recesiva previéndose el predominio de la decisión de la cámara baja (Australia, Canadá, Japón).

En materia de tratados, en los Estados Unidos se establece la competencia exclusiva del Senado para la aprobación por mayoría de dos tercios (artículo II, sección 2, 2 de la Constitución).

En general son más amplias las reservas previstas en favor de la cámara alta en Alemania Federal. El *Bundesrat* goza, efectivamente, del poder explícito de veto respecto a la legislación que pasa al *Bundestag*, veto que esta última Cámara puede superar por mayoría de dos tercios (artículo 77, 3, Ley Fundamental). Existen además leyes que exigen la aprobación del *Bundesrat* y que, por lo tanto, no pueden pasar contra su voluntad: legislación relativa a derechos de los *Länder* en orden a los órganos administrativos y a procedimientos en materia de ejecución de las leyes federales (artículos 84, 1 y 5; 85, 1 y 87, 3); legislación concerniente a impuestos que interesen a los *Länder* y contribuciones financieras a los mismos y a sus servicios financieros (artículos 105, 3; 106, 3 y 4; 107 y 108, 3); legislación que afecta al territorio y propiedad pública de los *Länder* (artículos 29, 7; 134, 4 y 135, 5); enmiendas a la Ley Fundamental (artículo 79, 2).

## 8. Solución de los conflictos

En caso de desacuerdo entre las dos cámaras, cuando se requiera la participación de ambas, se prevén procedimientos particulares.

En Suiza se utiliza el procedimiento del reenvío de una cámara a la otra hasta ponerse de acuerdo sobre el texto, a no ser que se designe una comisión mixta para resolver los disensos. En los Estados Unidos se ha desarrollado el uso de nombrar una comisión conjunta de miembros de las dos cámaras para llegar a un texto concordado que se somete luego a la aprobación de las dos cámaras.

En Alemania, la Ley Fundamental establece una comisión bicameral con el mismo fin para su examen en común (artículo 77, 2). En Francia, la Constitución permite al gobierno suscitar la reunión de una “comisión mixta paritaria” de las dos cámaras (artículo 45); se prevén comisiones

conjuntas en la Constitución de Bélgica (artículo 82) y de España (artículos 74 y 167). En Canadá y en Australia los conflictos se evitan en la práctica cuando el mismo partido cuenta con la mayoría en ambas cámaras, invocando el principio de disciplina de los parlamentarios hacia el *leader*, que dirige al mismo tiempo al gabinete. La Constitución australiana contempla la disolución anticipada de las cámaras en caso de conflicto (artículo 57). La Constitución canadiense permite, en teoría, al gobierno el nombramiento de nuevos miembros del Senado (artículo 26, *British North America Act* de 1915) para cambiar el equilibrio de las relaciones mayoría-oposición y superar el conflicto. En la práctica, también en Canadá y en Australia se recurre a conferencias o comisiones bicamerales.

## VI. EL CONTROL SUCESIVO A LA APROBACIÓN PARLAMENTARIA

Después del voto parlamentario el texto de la ley es, en general, sometido a controles previos a su publicación y a su entrada en vigor (esta fase se define tradicionalmente como complementaria de la eficacia o en otros ordenamientos preparatoria).

El texto deliberado por el Parlamento puede ser sometido a un control de conformidad con la Constitución por obra del órgano encargado de tal examen. En el ordenamiento francés el *Conseil Constitutionnel* examina necesariamente de manera preventiva respecto a su entrada en vigor los textos de la ley orgánica (artículo 46, último párrafo de la Constitución de 1958), mientras las otras leyes son examinadas tan sólo en caso de petición por parte de sujetos habilitados.

Aparte de la hipótesis de intervención del órgano encargado del control de constitucionalidad, por lo general el texto es sometido al examen del Ejecutivo, al cual es transmitido a través de modalidades formales, como mensajes pertinentes; en particular, tradicionalmente, es enviado al jefe del Estado. Las modalidades y los efectos de la intervención varían, aunque presentan en común el reconocimiento general de una participación del Ejecutivo en el procedimiento de formación de la ley parlamentaria.

En general, en los ordenamientos con gobierno parlamentario, después del voto del texto de la ley, se somete a un examen encaminado a asegurar la regularidad del procedimiento y a declarar la autenticidad del

texto que deberá ser conocido y aplicado. Tras este examen se reconoce la ley a todos los efectos como tal (promulgación). La competencia para la promulgación corresponde al jefe del Estado (Constitución italiana de 1948, artículo 73, 1; Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 82, 1; Constitución francesa de 1958, artículo 10, 1; Constitución española de 1978, artículo 91).

Antes de proceder a la promulgación, el jefe del Estado o el gobierno pueden pretender un reexamen de la ley votada mediante el ejercicio de un derecho de veto suspensivo (Constitución italiana, artículo 74, 1; Ley Fundamental, artículo 77, 2; Constitución francesa, artículo 10, 2). La petición motivada para reexaminarla está estrictamente limitada en los ordenamientos con gobierno parlamentario por motivos de evidente ilegitimidad constitucional y en la hipótesis en que el Parlamento confirme el texto si considera que el jefe del Estado debe, de todos modos, proceder a la promulgación.

En algunos ordenamientos el jefe del Estado, además de la solicitud de reexamen parlamentario, dispone de la facultad de requerir la revisión del órgano encargado de examinar en sede jurisdiccional la legitimidad de las leyes. Además del poder del presidente francés de recurrir ante el *Conseil Constitutionnel* (artículo 61 de la Constitución), el poder del presidente de la República de acudir al Tribunal Constitucional antes de la promulgación de la ley se encuentra previsto en el artículo 134 de la Constitución portuguesa de 1976; igualmente, el artículo 26 de la Constitución de Irlanda de 1937 permite que el presidente se dirija ante la Corte Suprema.

En las monarquías parlamentarias el examen del jefe del Estado se concluye con la “sanción real”, acto mediante el cual el soberano manifiesta su aceptación de la ley votada por el Parlamento y al mismo tiempo demuestra su participación en el ejercicio del poder legislativo. Hoy la sanción real se ha reducido a una formalidad, siendo denegada sólo cuando hubiese una orientación precisa del gobierno en tal sentido y respecto a las leyes que proceden de propuestas parlamentarias (nunca gubernamentales). En Gran Bretaña, el rechazo de la sanción cayó en desuso desde 1707 y, por *convention* tácita, la sanción siempre se ha dado. Actitud análoga se atribuye a los gobernadores generales en los países del *Commonwealth*.

En el ordenamiento presidencial de los Estados Unidos un *Bill* aprobado por el Congreso puede convertirse en ley a través de tres procedi-

mientos distintos: con la explícita aprobación presidencial mediante su firma dentro de los diez días posteriores a su presentación; sin aprobación explícita, cuando el presidente no firma pero tampoco se opone (sin embargo, en tal caso, si falta la firma presidencial dentro de los diez días posteriores a su presentación y se produce entretanto una renovación de las cámaras, el acto parlamentario se considera rechazado); con el rechazo explícito de la firma y el reenvío a la cámara donde se introdujo el *Bill*, en este caso el Congreso puede aprobarlo nuevamente por mayoría de dos tercios, superando así el veto presidencial (artículo I, sección 7, 2).

La publicación del texto al final de la fase complementaria de la eficacia es condición para su entrada en vigor. Ésta comporta la posibilidad de ofrecer a los sujetos interesados la posibilidad de conocimiento necesaria del acto parlamentario con el fin de adecuarse a lo decidido. La aplicación efectiva de la ley está subordinada, en general, al vencimiento del plazo previsto por los diversos ordenamientos (*vacatio*) con el fin de permitir el conocimiento difuso del acto publicado.

## VII. FUNCIÓN NORMATIVA DEL EJECUTIVO

Las normas adoptadas por las asambleas legislativas en desarrollo de las Constituciones son implementadas, a su vez, mediante normas *secundarias* especificadoras que emanan los gobiernos (consideradas comúnmente como expresiones de su poder reglamentario). Sin embargo, los Ejecutivos se benefician también de la posibilidad de adoptar normas jurídicas *primarias* que pueden equipararse a las contenidas en las leyes parlamentarias. Esta posibilidad jurídica es permitida por las Constituciones, manteniendo, en general, firme el principio de titularidad parlamentaria de la competencia para adoptar normas primarias, pues se considera intocable la supremacía de las asambleas en cuanto inmediatas representantes de la soberanía popular. Por lo tanto, los gobiernos podrían sólo ejercer una competencia normativa cuya titularidad continuaría siendo parlamentaria.

Esta relación entre Parlamento y gobierno emerge, con evidencia, de mecanismos institucionales que en general están previstos y que responden, esencialmente, a dos esquemas: 1) la asamblea habilita al Ejecutivo para ejercer la función legislativa mediante un acto propio de delegación que puede aplicarse a un acto o a un grupo de actos; en tal caso la asam-

blea determina las condiciones a las cuales debe adecuarse el Ejecutivo; 2) no existe una habilitación preventiva, pero el Ejecutivo estima discrecionalmente si existen los presupuestos para su intervención normativa; en tal caso la disposición adoptada se someterá a una sucesiva convalidación parlamentaria.

Los dos esquemas citados sufren en la práctica variaciones y adaptaciones.

- a) El artículo 76 de la Constitución italiana establece la delegación de la función legislativa del Parlamento al gobierno, predeterminando los principios y criterios a seguir con límites temporales y materiales. Según esto, el gobierno adopta decretos legislativos (que no se someten a la comprobación sucesiva del Parlamento, pero en la práctica se siguen en el procedimiento de formación por las comisiones parlamentarias). El artículo 77, 2 y 3, prevé que el gobierno puede adoptar decretos sin delegación previa, aunque está obligado a someterlos a una ratificación parlamentaria sucesiva, cuando existan los presupuestos de necesidad y urgencia.
- b) Regulación semejante a la prevista por la Constitución italiana la encontramos en la Constitución española de 1978, que contempla los decretos legislativos con delegación parlamentaria (artículo 85) y decretos-leyes que se adoptan sólo en caso de necesidad extraordinaria y urgente, sin delegación previa, pero con la obligación de convertirse en leyes (artículo 86).
- c) El artículo 80, 1 de la Ley Fundamental alemana permite que mediante ley de delegación el gobierno federal, los ministros o los gobiernos de los *Länder* puedan ser habilitados para adoptar ordenanzas dentro de los límites del fin y contenido previstos por la ley. En virtud del párrafo 2 se establece que en ciertas hipótesis que afecten a los *Länder* es necesario el consentimiento del *Bundesrat* a las ordenanzas delegadas.
- d) El artículo 38 de la Constitución francesa de 1958 permite al gobierno pedir autorización previa para adoptar “ordenanzas” dentro de un plazo fijado previamente, en materias que son competencia legislativa del Parlamento (y, por ende, taxativamente enumeradas en el artículo 34 precedente). Las ordenanzas entran en vigor con la publicación, pero están sujetas a la ratificación parlamentaria y

cesan si no se presentan al Parlamento dentro de los plazos fijados por la ley de habilitación.

- e) La Constitución portuguesa de 1976 prevé tanto la delegación legislativa al gobierno (artículo 165) como la posibilidad de adoptar decretos-leyes (sin que sean necesarios los presupuestos específicos de necesidad, pero prohibiendo la adopción de éstos en materias reservadas a la Asamblea: artículo 198) previendo la ratificación parlamentaria, aunque en general se considera implícita cuando no se inicia un procedimiento formal *ad hoc* (artículo 169).
- f) En Inglaterra, la legislación parlamentaria delega a los ministros el poder de elaborar normas especificadoras y de actualización que se consideran de naturaleza reglamentaria, pero que a menudo han suscitado dudas sobre una apropiación gubernativa de competencias legislativas parlamentarias.

El *Statutory Instruments Act* de 1946 estableció tres procedimientos distintos de enlace o conexión entre Ejecutivo y Legislativo en materia de *Delegated Legislation*, al prever siempre el depósito de las disposiciones gubernativas en el Parlamento: el primer procedimiento comporta el depósito del acto y su inmediata entrada en vigor, sin intervención parlamentaria; el segundo comporta el depósito del acto durante cuarenta días y una iniciativa del gobierno para su expresa aprobación por las dos cámaras dentro de tal plazo, so pena que decaiga; el tercer procedimiento, que es más utilizado, comporta el depósito del acto durante cuarenta días y su aplicación inmediata, a no ser que en ese mismo plazo no se pida y apruebe una anulación explícita de la disposición gubernativa. Es muy importante, en general, el papel que cumplen las comisiones parlamentarias de las dos cámaras dentro del examen de las disposiciones gubernativas: en la Cámara de los Comunes existe un *Select Committee on Statutory Instruments* y en la Cámara de los Lores un *Special Orders Committee*, ambos formados por siete miembros, y a partir de 1973 actúan conjuntamente con frecuencia (*Joint Select Committee on Statutory Instruments*), y ambos cuentan con competencia específica en materia de disposiciones delegadas. También, más generalmente, los *Standing Committees*, según el objeto de las disposiciones, pueden examinar los actos delegados. Entre los aspectos específicos de verificación de las comisiones se da la divergencia entre el otorgamiento del poder realizado

mediante ley parlamentaria y lo ordenado por la disposición delegada (el llamado *unusual or unexpected use of power*).

- g) Según la Constitución de los Estados Unidos de 1787 el Poder Legislativo parece pertenecer únicamente al Congreso y por tanto no debería darse delegación alguna. Sin embargo, en la práctica el Congreso hace delegaciones mediante leyes, sea a las *Independent Regulatory Commissions* —entes no previstos por la Constitución, pero ampliamente instituidos con leyes del Congreso dotadas de competencias normativas, administrativas y de decisión de recursos, de modo que les aseguran la gestión de importantes sectores de la economía nacional— o al presidente.

En particular, la Corte Suprema ha reconocido la posibilidad de delegar al presidente competencia legislativa con tal que se haga por ley del Congreso, fijando los criterios para orientar la actividad normativa del Ejecutivo y con límites de objeto y de tiempo. Los actos presidenciales son objeto de verificación concomitante por parte de las comisiones del Congreso. Junto a la hipótesis de poderes expresamente delegados por el Congreso se ha reconocido al presidente la facultad de utilizar poderes de naturaleza legislativa implícitos en su posición constitucional de jefe del Ejecutivo y de comandante supremo de las fuerzas armadas, así como también poderes que figuran dentro de la exigencia de hacer operativas disposiciones legislativas del Congreso que permiten la intervención presidencial para aplicar su contenido preceptivo (el llamado *Contingency Statutes*).

Los esquemas indicados aparecen en general en los textos constitucionales que predisponen de este modo mecanismos que derogan el uso normal de las competencias constitucionales, o se considera que entran en el concepto de “normalidad” constitucional de manera consuetudinaria o en virtud de la intervención interpretativa de las cortes. Aunque a primera vista parezca análogo, supuesto distinto es aquel en que el Ejecutivo utiliza competencias normativas en situaciones de crisis, de modo que prescinde de previas disposiciones constitucionales, o de normas consuetudinarias, o de orientaciones reiteradas de la jurisprudencia. En esta última hipótesis, como ya se ilustró, el fundamento de las competencias normativas del Ejecutivo puede centrarse en la necesidad, cuando la Constitución no dispone adecuadamente.

## SECCIÓN IV

## LAS FORMAS DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEAS

## I. LA FORMA DE GOBIERNO INGLESA

En las páginas anteriores fueron ya mencionadas algunas características del ordenamiento inglés: la ausencia de un texto constitucional único y la presencia de algunos textos que se han sedimentado en el tiempo, considerados de rango constitucional. Entre éstos deben mencionarse: *Magna Charta* de 1215; *Bill of Rights* de 1688; *Act of Settlement* de 1700; *Union with Scotland Act* de 1706; *Statute of Westminster* de 1931; *Northern Ireland Constitution Act* de 1973; *Human Rights Act* de 1999. Con respecto al Poder Legislativo se recuerdan: *Parliament Act* de 1911, modificado en 1949; *Life Peerages Act* de 1958; *House of Commons Disqualification Act* de 1975; *Representation of the People Act* de 1983, modificado en 1985. Con respecto al Poder Ejecutivo: *The Crown Proceedings Act* de 1947; *Ministers of the Crown Act* de 1975. Con respecto al Poder Judicial: *Apelan Jurisdiction Act* de 1876. También han sido mencionados los institutos de naturaleza consuetudinaria y en particular aquellas que se definen *constitutional conventions* (véase primera parte, capítulo tercero, sección IV, apartado IV), la presencia de un sistema jurídico definido de *Common Law* (véase primera parte, capítulo primero, apartado VI), la función dominante de la institución parlamentaria (véase primera parte, capítulo primero, apartado I) y las características del sistema judicial (véase segunda parte, capítulo primero, sección IV, apartado III).

Gran Bretaña es el Estado donde apareció por primera vez la forma de *gobierno parlamentario*. En efecto, es de recordar que, aunque en siglos anteriores el Parlamento tenía una función política constitucional destacada al limitar los poderes de la Corona, sólo hacia finales del siglo XVIII se consolidó el principio conforme al cual los ministros, y en particular su presidente (primer ministro), deberían gozar de la confianza de la Cámara de los Comunes (1782). La actual forma de gobierno inglesa

se caracteriza por un *predominio neto del gobierno*, de modo que figura dentro del esquema del llamado parlamentarismo mayoritario.

### 1. *La Corona*

Ligada a la tradición, la Constitución inglesa, de naturaleza eminentemente consuetudinaria, ha mantenido el carácter *monárquico* del Estado. La Corona presenta un valor simbólico de la identidad nacional y los poderes reconocidos a sus titulares son esencialmente formales (llamados *prerrogativas*) y son ejercidos por el gobierno. El Consejo Privado de la Corona (*Privy Council*) es el órgano donde el soberano adopta formalmente ciertas medidas normativas que en realidad las decide el gobierno (*Orders in Council*). El gobierno (*Cabinet*) se considera formalmente, según la tradición constitucional, un comité interno del *Privy Council*.

### 2. *El gobierno*

El ordenamiento permite al primer ministro, en la ausencia de previsiones jurídicas expresas, aportar modificaciones sustanciales en la organización gubernamental innovando, sustituyendo y fusionando ministerios, formando comités, instituyendo, uniendo o suprimiendo estructuras auxiliares, sean éstos oficinas o aparatos. Ampliaciones, fraccionamientos y nuevas articulaciones parecen alterar el principio de la colegialidad decisoria del gabinete, constituido como centro del sistema de gobierno por el primer ministro.

El gobierno entraña una distinción entre el gabinete ministerial (*Cabinet*) —presidido por el primer ministro e integrado por los responsables de los principales ministerios (*Secretaries of State* o *Senior Ministers*), algunos ministros sin cartera (*non-departmental Ministers*) y los ministros cuya presencia el *Premier* considere políticamente oportuna y útil—, que es el auténtico órgano de dirección, y que puede funcionar en una forma restringida (*Inner Cabinet*), y el gobierno en sentido lato (*Government*), que comprende también numerosos ministros extraños al gabinete y que por lo tanto no discuten ni deliberan sobre la dirección.

Prescindiendo de la importante distinción entre ministros que hacen parte del *Cabinet* y ministros externos al mismo, los miembros del gobierno se distinguen: en *Ministers of state*, que dirigen ministerios, y *Secretaries*, que encabezan una oficina (*Office*, según una terminología

más tradicional); en *Junior Ministers*, los cuales coadyuvan —subsidiaria y subordinadamente— a su *Cabinet Minister* en el trabajo administrativo y dirigiendo sectores específicos del *Department* al cual pertenecen; en *Parliamentary Secretaries*, funcionarios con tareas de información parlamentaria, los cuales informan al ministro sobre los trabajos de la cámara a la cual no tiene acceso. La necesidad de consultas, análisis y asistencia a fin de una actividad más puntual del gabinete es absuelta por el *Cabinet Secretariat* —ramificación del *Cabinet Office*— cuya vigilancia es confiada al *Permanent Secretary* o *Secretary of Cabinet*. Las tareas del *Cabinet Secretariat* tienen por objeto la predisposición de la documentación inherente a los temas en discusión entre los miembros del *Cabinet* y la convocación de estos últimos; la compilación —de acuerdo con el *Premier*— del orden del día y de la agenda de las *political sigeues*; la redacción de las actas de las sesiones y su conservación; la comprobación sobre la correcta ejecución de las deliberaciones adoptadas; la preparación de pareceres para el primer ministro. Esta última atribución ha hecho suponer que el *Cabinet Secretariat* se hubiese connotado como departamento u oficina exclusiva del primer ministro.

A la determinación del *Premier* se pueden atribuir también las transformaciones institucionales y funcionales padecidas por dos grupos de órganos instrumentales del *Cabinet Office*, el *Central Policy Review Staff* y los *Policy Units*, órganos originariamente conexos al *Cabinet*. El primero, operativo desde 1970 hasta 1983, era un órgano de consulta y comprobación técnica —compuesto por expertos también externos a la administración central— que formulaba programas y previsiones, a fin de permitir al *Cabinet* adoptar las decisiones políticas más oportunas. Los *Policy Units*, inicialmente concebidos como oficinas especializadas con funciones consultivas de enlace entre los diversos departamentos, se desarrollaron —bajo el gobierno Thatcher— como organismos de enlace entre el *Premier* y los ministerios para aprobar las decisiones que excluyen el *Cabinet* en su conjunto. De este elemento institucional emerge el *Policy Unit* como auxiliar del primer ministro y que elabora las decisiones políticas eventualmente adoptables por el gobierno. La consolidación de estas modificaciones institucionales ha vuelto anticuadas las precedentes estructuras auxiliares del primer ministro, como el *Private Office*. Entre las estructuras que se encuentran debajo de la organización del *Cabinet* no se pueden descuidar los comités ministeriales carentes de relevancia externa frente al Parlamento —presididos por un *Cabinet Minis-*

ter escogido por el *Premier* y asistidos también por ministros externos al *Cabinet*— que tienen, sobre argumentos determinados, poderes decisivos delegados o funciones de estudio y preparatorias.

La designación del primer ministro la hace el soberano, que consuetudinariamente debe nombrar al *leader* del partido que ganó las elecciones. Sólo cuando las elecciones no preconstituyan una mayoría, el soberano dispone de cierta discrecionalidad. El nombramiento de los ministros se hace luego a propuesta del nuevo primer ministro.

El primer ministro ocupa una posición de *clara preeminencia* respecto a los miembros del gobierno y a la mayoría parlamentaria que por lo general le sigue de modo compacto. Cada año, al comienzo de la sesión de la Cámara de los Comunes, el soberano lee un discurso que en realidad ha sido preparado por el gobierno y contiene el *programa gubernamental*. Tal programa, por lo general, se realiza puntualmente mediante la aprobación, por parte de la mayoría, de las propuestas (*Bills*) del gobierno. El gobierno dispone plenamente del orden del día de la Cámara de los Comunes de modo que puede programar los tiempos precisos en que deben contenerse los debates y efectuar las votaciones.

Dada la profunda homogeneidad política entre gobierno y mayoría, siendo el primer ministro al mismo tiempo *leader* del partido mayoritario, es rara la hipótesis en que el gobierno dimita a consecuencia de un voto de desconfianza parlamentaria. Por el contrario, corresponde al gobierno la facultad de disolver anticipadamente la cámara electiva, que se ejerce cuando la gravedad de la situación política pone en peligro la estabilidad de la mayoría parlamentaria y del gobierno, o cuando el primer ministro considera que el electorado es favorable a su partido y por ende entrevé la posibilidad de reforzar su mayoría: en ambos casos, resulta claro que la dirección se decide en última instancia por el voto popular (y no por los grupos parlamentarios de los partidos existentes en el Parlamento).

### 3. *El Parlamento*

El Parlamento, según la tradición constitucional, está compuesto por la Corona y las dos cámaras. Sin embargo, actualmente la función de la Corona se asocia a funciones formales, mientras que el papel de los Lores, como se indicará, se ha ido reduciendo progresivamente. El Parlamento, pues, aun siendo bicameral, se funda esencialmente sobre la Cámara de

los Comunes, que se elige por cinco años sobre la base de colegios uninominales con sistema mayoritario a una sola vuelta. Los diputados eligen a un presidente (*Speaker*). Los trabajos parlamentarios se desarrollan basándose en costumbres parlamentarias y en reglamentos actualizados (*Standing Orders*). El *Speaker* distribuye el trabajo entre las comisiones permanentes (*Standing Committees*), que no obstante carecen de competencias sectoriales, mientras que se pueden instituir comisiones *ad hoc* (*Select Committees*).

Para discutir el presupuesto y otras leyes muy importantes subsiste el procedimiento de la “Comisión de toda la Cámara”, que en realidad es un trámite que comporta la discusión con la presencia potencial de todos los diputados, pero simplificando los complejos procedimientos ordinarios previstos por el reglamento parlamentario para los trabajos en el Pleno.

La función del gobierno en las iniciativas legislativas es determinante: los proyectos de ley “públicos” (*Public Bills*, concernientes a la política estatal) son por lo regular presentados por los ministros con el apoyo del gabinete y raramente por los parlamentarios sin responsabilidad de gobierno (llamados *Private Members’ Bills*), en cuanto que el procedimiento parlamentario dificulta muchísimo esta facultad. No deben confundirse con estas iniciativas individuales los llamados *Private Bills*, que son propuestas de ley en las que se plantea el otorgamiento de ventajas particulares a personas o instituciones y, por lo tanto, suponen siempre derogaciones de la legislación general. Los proyectos son discutidos con el método de las “*tres lecturas*” (se trata hoy de tres fases: presentación y toma en consideración; discusión general; examen y discusión analítica y votación). Además de la legislación parlamentaria, amplio espacio tiene la reglamentación gubernativa con o sin previa delegación gubernativa (denominada *delegated legislation*).

La Cámara de los Lores es la segunda cámara del Parlamento. Está formada por miembros hereditarios y hoy (desde 1958) también por miembros vitalicios (por lo tanto con cargo no hereditario) nombrados por el soberano a propuesta del gobierno. Algunos miembros cumplen funciones judiciales (*Law Lords*), en la medida que un comité de la cámara constituye la más *alta jurisdicción de apelación* en materia civil y penal, hoy regulada por una ley de 1876 y sus modificaciones. La *House of Lords Act* de 1999 inició un proceso de reforma sobre la segunda Cámara, modificando el estatuto jurídico de los pares hereditarios, que en parte fueron suprimidos y en parte legitimados a permanecer en la Cáma-

ra a través de una elección. En general, la Cámara desempeña en la actualidad funciones de estudio y debate, así como irrelevantes atribuciones de control del gobierno.

Formalmente, la competencia legislativa de la Cámara de los Lores es casi equivalente a la de los Comunes: cada ley debe ser aprobada por *ambas* cámaras y la propuesta relativa puede introducirse ante *ambas*, indistintamente. Sin embargo: la iniciativa de las leyes del presupuesto y fiscales pertenece sólo a la Cámara de los Comunes, y no es necesario el asentimiento de la Cámara de los Lores para aprobar las leyes que a juicio del *Speaker* de la Cámara de los Comunes concierne a “tasas o cuestiones conexas” (llamadas *Money Bills*), que en la práctica pueden ser votadas por una sola cámara. En las demás leyes el asentimiento a los proyectos votados por la Cámara de los Comunes siempre se da; de todos modos la Cámara de los Lores no puede impedir la sanción real de la ley cuando los Comunes hayan aprobado el proyecto en dos sesiones diversas pasado por lo menos un año (ley de 1949).

#### 4. *El bipartidismo y el papel de la oposición*

El sistema político inglés se basa tradicionalmente sobre dos partidos, Conservador y Laborista. El primero se constituyó en el siglo XIX contemporáneamente al Partido Liberal, con el cual perpetuaba el dualismo entre los *Whigs* y los *Tories* del siglo XVIII; el segundo aparece sobre la escena política a comienzos del siglo XX. Desde la posguerra hasta hoy, conservadores y laboristas se alternan en las funciones de gobierno y de oposición. Sin embargo, hablar de bipartidismo significa indicar únicamente que el ordenamiento se basa sobre la función determinante de dos partidos, no que no existen otros partidos. En efecto, si bien siempre el modelo electoral —fundado sobre el criterio mayoritario en colegios uninominales que permiten la presentación de un solo candidato por partido y prevén la asignación del único escaño por colegio a quien recoja la mayoría relativa de los votos— ha calificado en sentido bipolar el sistema partidista, beneficiando a los partidos más consolidados socialmente y organizacionalmente —conservador y laborista— y sin que se fomentara una diferenciación política específica, no faltaron intentos por atribuir una mayor articulación al sistema. Merece atención la creación —en 1981, tras una escisión en el *Labour Party*— del partido socialdemócrata, formación política que en su alianza electoral con los liberales, bajo de la

denominación común de *Alliance*, logró insidiar, en las elecciones generales de 1983, a los laboristas la posición de segundo partido, pero que fue fuertemente penalizada por el mecanismo distributivo de los escaños. La innovación mencionada es indicativa de una sentida exigencia de desarrollo del sistema en sentido multipartidista, como fue puesto de relieve por las propuestas de reforma del modelo electoral en sentido proporcional, por algunos considerado el más satisfactorio para expresar una ecuaníme noción de representatividad.

La *alternancia* entre los dos partidos mayores es una característica ya clásica de la Constitución inglesa, que aparece como modelo ideal para otros numerosos ordenamientos. La expectativa de la oposición de transformarse en gobierno se apoya en las sólidas bases de una larga experiencia constitucional. Por consiguiente, la orientación elaborada por el partido en la oposición tiende a configurarse como premisa de un futuro programa de gobierno, y también la organización de la dirección del partido de oposición apunta a transformarse en la estructura organizativa del gobierno. El *leader* de la oposición, que goza de reconocimiento formal por la misma legislación del Estado, está destinado a ser elegido primer ministro, mientras el *cabinet* ministerial se constituirá con ministros que antes fueron colaboradores del *leader* de la oposición. La función alternativa de la oposición se explica, pues, con la continuidad, sin fallos, del compromiso político de relieve constitucional entre los dos partidos más importantes, ambos indispensables para el funcionamiento del sistema. La organización del vértice del partido de la oposición, sus programas, su actividad política, son las de un partido con *potencial responsabilidad de gobierno*.

Se consideran características del ordenamiento el alto grado de formalización de la función de la oposición, unida a los artificios organizativos a los cuales, desde hace tiempo, recurren los partidos de oposición. El instituto más típico de la oposición inglesa es el llamado gabinete en la sombra (*Shadow Cabinet*), presidido por el *leader* de la oposición parlamentaria, a quien se considera, en la práctica, órgano de gobierno de la oposición, así como el gabinete gubernamental (*Cabinet*) presidido por el *Premier*, *leader* del partido de la mayoría, es órgano de gobierno del Estado. En realidad, toda la organización parlamentaria del partido mayor de la oposición (oposición "oficial": existen, en efecto, otros partidos menores a los que no se les reconoce tal calificación) se modela conforme a la del gobierno. Existe, pues, un primer ministro en la sombra (con-

trapuesto al primer ministro), un gabinete en la sombra (contrapuesto al gabinete ministerial), comités del gabinete, y un grupo de parlamentarios instalados en el *front bench* con encargos específicos para los debates en el Pleno, sobre la pauta de cuanto sucede a nivel gubernamental. Existe, también, una organización burocrática fuera del Parlamento que tiene la tarea de suministrar apoyo al conjunto “gubernamental” de la oposición. El conjunto de esta organización, ya muy articulada, comúnmente se define en la práctica como gobierno en la sombra (*Shadow Government*).

### 5. Posición del leader de la oposición

Al *leader* de la oposición se le considera primer ministro en la sombra (*Shadow Premier Minister*). Este último constituye el eje organizativo y funcional del *Shadow Cabinet*. Tendencialmente, concentra en sí los máximos poderes de formación del gabinete en la sombra, de selección de los miembros y de asignación de los cargos, así como también los poderes de dirección relativos al funcionamiento del órgano.

Desde el punto de vista organizativo, el *leader* forma parte del colegio de los *Shadow Ministers* que preside, hallándose así en una posición preferente que le permite el uso indiscutido de amplios poderes de dirección. Volviendo sobre el argumento que se desarrolla en torno al papel del primer ministro, puede estimarse que la presidencia del *Shadow Cabinet* no comporte una sobreordenación de tipo jerárquico, pero de otro lado es cierto que el *leader* no es en absoluto un *primus inter pares*. La posición del *leader* de la oposición, bajo este aspecto, es semejante a la del *leader* de la mayoría que ostenta el título de primer ministro en el ámbito del *Cabinet*.

Respecto al primer ministro, la doctrina inglesa, si bien reconociendo la existencia de condicionamientos y límites a los poderes decisorios, ya ha rechazado drásticamente la tesis del *primus inter pares*, evidentemente inconciliable con la realidad constitucional.

Se debe llegar a una conclusión análoga con relación al *leader* de la oposición, en lo que se refiere a las relaciones con los miembros de su *Cabinet*.

La extrema importancia de la función de la oposición ha permitido una formalización de la posición constitucional del *leader* de la oposición parlamentaria en algunas leyes, hecho realmente insólito, si pensamos que la misma figura del primer ministro todavía se basa, casi exclu-

sivamente, sobre normas convencionales. No sólo esto, porque tales disposiciones establecen al mismo tiempo el pago de salarios a los parlamentarios investidos de funciones de gobierno y de funciones de oposición (*Ministers of the Crown Act*, 1937, artículo 5; *Ministerial Salaries Consolidation Act* de 1965, artículo 4) tomando como punto de referencia la continuidad y exclusividad de la actividad prestada, acentuando la asimilación de la función ejercida por el *leader* de la oposición a la ejercida por el primer ministro y los miembros del gobierno.

Según la legislación citada, se considera *leader* de la oposición oficial al miembro del Parlamento que es *leader* del partido de la oposición con mayor fuerza numérica en la Cámara de los Comunes. Si hubiese dudas acerca de cuál sea el partido de la oposición con más seguidores o sobre cuál sea el *leader* de tal partido, será el *Speaker* quien decidirá por escrito en única instancia. Estas normas, pues, formalizan precisamente para fines concretos la posición del *leader* de la oposición que se ha introducido hace tiempo, a nivel de *Convention*, en la Constitución no escrita del país.

El *leader* de la oposición parlamentaria cumple una función propia en la determinación de la política parlamentaria y, por ende, una función de tipo indirecto en la determinación de la política nacional formalmente imputable al gobierno de turno. Su poder deriva del papel que el *leader* ha desarrollado o puede desarrollar en un futuro como órgano del gobierno, habiendo sido ya primer ministro o en trance de serlo: esto conlleva que la posición preferente que reconocen las convenciones constitucionales al presidente del gabinete ministerial, respecto al colegio gubernativo, tiende a transformarse y perpetuarse en favor del presidente del gabinete de la oposición. Por lo tanto, no sólo deriva de su calificación como *leader* del partido su posición preferente dentro del *Shadow Cabinet*, sino, más bien, de su posición de *leader* en espera de ser llamado a dirigir el próximo gabinete ministerial cuando el partido llegue a ser mayoritario, es decir, procede de su posición potencial de primer ministro.

Además, tiene relevancia para el *leader* de la oposición el instituto del *Patronage*, comprendido, en general, entre las prerrogativas del primer ministro, que una vez en el cargo es habilitado por la Constitución inglesa para asignar cargos públicos y distinciones. Por lo tanto, mediante esa facultad dispone de un indiscutible instrumento de poder y de influencia sobre los miembros y simpatizantes de su partido. También el *leader* de la oposición tiene un poder limitado, pero esencial, de *Patronage*. Por lo

general, no influye en los nombramientos que competen al primer ministro, pero puede sentar las bases de futuros reconocimientos de los miembros de su partido, condicionados al logro de la mayoría en las próximas elecciones.

Asignando los *Shadow Portfolios* a sus colaboradores en realidad establece un escalón muy importante para su carrera política, pues generalmente el *Shadow Minister* se insertará en el equipo del gobierno próximo.

Diversas disposiciones regulan los criterios para elegir a los *leaders* de los partidos. En el partido conservador, desde 1965 varias normas reglamentarias han establecido un procedimiento electoral dentro del grupo parlamentario. En el Partido Laborista el reglamento del grupo preveía la elección por parte de los parlamentarios. Más recientemente, un Congreso extraordinario del partido, en enero de 1981, estableció que el *leader* debe elegirse por un colegio electoral formado por el 40% de los delegados sindicales y por el restante 60% en partes idénticas entre el grupo parlamentario y las secciones del partido nacional, poniendo así fin, por el momento, a la supremacía tradicional del grupo parlamentario.

El gabinete en la sombra es un órgano colegiado que asume diversas características según que esté formado por el Partido Laborista o el Conservador. El gabinete en la sombra laborista tiene un núcleo electoral: el *Parliamentary Committee*, elegido por el grupo parlamentario (conforme al reglamento adoptado en 1970), está formado por doce miembros, a los que se añaden otros siete miembros (*Party Officers*), entre ellos están comprendidos los jefes de grupo de las dos cámaras y el mismo *leader* de la oposición, para un total de diecinueve miembros que integran, precisamente, el gabinete en la sombra de la oposición. El gabinete en la sombra de los conservadores (conocido como *Leader's Committee*) tiene composición más elástica y se forma con miembros escogidos por el *leader*. Lo componen siempre jefes de grupo de las dos cámaras.

El colegio de la oposición puede ser integrado por miembros escogidos por el *leader*, el cual mantiene el derecho de asignar las responsabilidades sectoriales a los diversos miembros y también a parlamentarios externos al gabinete —sombra—. Por lo tanto, el conjunto de los parlamentarios de la oposición habilitados para intervenir oficialmente en los debates (*Opposition Front Bench Spokesmen*) es superior a aquel de los miembros del gabinete —sombra—. Además, la organización de la oposición

comporta la creación de comités y de una organización auxiliar bajo el modelo de aquella del gobierno estatal.

El gabinete gubernamental y toda la estructura del *Government* tienden a ser una fiel reproducción del gabinete en la sombra y de todo el *Government* de la oposición. No sólo los ministros se extraen del equipo de la *Shadow Administration*, además, a menudo mantienen en la organización del gobierno la misma competencia sectorial que se les reconoció en la oposición. En otras palabras, el *Front Bench parlamentario del partido, precedentemente de oposición, tiende a permanecer invariado aunque cambie su función*, en cuanto que el paso del partido a la posición mayoritaria le atribuye la función de gobierno.

Por cuanto se refiere a la transformación del *leader* de la oposición oficial, en la Cámara de los Comunes, en primer ministro, es suficiente recordar la consolidación de la costumbre constitucional que obliga al monarca a confiar al *leader* del partido vencedor en la competición electoral el encargo de formar un nuevo gobierno. El *leader* de la oposición mantiene, en la vigilia que precede a las consultas, una posición potencial de primer ministro o, como frecuentemente se observa, de primer ministro alternativo. Buena parte de su actividad es finalizada a su efectiva transformación en primer ministro, en cuanto *leader* de un partido que está constitucionalmente situado para asumir la responsabilidad de gobierno. En efecto, no sólo el desarrollo de la actividad política del Parlamento pasa a través de un acuerdo previo entre mayoría y oposición y muchos importantes organismos parlamentarios se confían a la dirección de la oposición, además, en particular, han arraigado reglas convencionales que obligan al primer ministro a informar o a consultar al *leader* de la oposición oficial acerca de los asuntos más importantes de la política nacional que rebasan los intereses del partido, tales como la defensa y las relaciones internacionales. Así se establece, mediante estos nexos, una continuidad en la valoración de las opciones políticas, que afectan al Estado, entre la posición asumida como *leader* del partido de la oposición y la sucesiva como *leader* de la mayoría y primer ministro.

Si es cierto que la transformación del *leader* de la oposición oficial en primer ministro está regulada por reglas convencionales, no puede decirse lo mismo, ciertamente, con respecto a la transformación del gabinete en la sombra en gabinete gubernamental o, más en general, del gobierno en la sombra en gobierno. Sobre este asunto se enfrentan dos tendencias: una de ellas afirma la absoluta discrecionalidad del primer ministro en la se-

lección de su gabinete y en la asignación de tareas fuera del gabinete; la otra sostiene la existencia de condicionamientos en su libertad de decisión, en cuanto estará obligado a incluir en el equipo del gobierno a los anteriores *Shadow Ministers*.

## II. LA FORMA DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Constitución de los Estados Unidos, que data de 1787, regula un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno definida “presidencial”. Con este calificativo se quiere identificar una forma de gobierno en la que el principio clásico de la separación de poderes se aplica de modo rígido, distinguiendo en particular, de una parte, “el legislativo”, destinado a ocuparse de la legislación, de otra “el Ejecutivo”, encargado de desarrollar la actividad de gobierno en el marco de una normativa preestablecida. La separación, así entendida, condujo a no prever una dependencia estructural del Ejecutivo respecto al Legislativo, así la Constitución misma determina y fija la duración del mandato respectivo: el Ejecutivo estaba representado por el presidente, jefe del Estado republicano y al mismo tiempo jefe del gobierno, elegido sobre base nacional sin la mediación del Parlamento (Congreso) y sin que se establezca un vínculo fiduciario respecto a éste. Además, mientras el Parlamento no podía provocar la dimisión del presidente revocándole la confianza, asimismo, al presidente no se le reconocía el poder de disolución del Parlamento.

Es característico de este ordenamiento que el presidente, jefe del Ejecutivo, deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional, así como el Parlamento: se da, por tanto, un dualismo paritario entre Ejecutivo y Legislativo y, en consecuencia, un delicado equilibrio entre los dos “poderes”, a diferencia de lo que sucede en la forma de gobierno parlamentario, en donde sólo el Legislativo se elige directamente por el electorado.

La posición constitucional del presidente se ha ido progresivamente valorizando a consecuencia de tres órdenes de razones. Por una parte, el Estado federal asume una posición cada vez más relevante respecto a los estados miembros que lo componen: el proceso de concentración que se ha desarrollado ha sido, sobre todo, en beneficio del Ejecutivo federal.

Por otra parte, los Estados Unidos, desde finales del siglo XIX, han salido de un largo aislamiento internacional y se han afirmado progresivamente como potencia hegemónica a nivel mundial: la gestión de la política exterior y de la política militar era ya formalmente, en amplia medida, competencia del jefe del Ejecutivo. En fin, la crisis económica de los años treinta del siglo XX coadyuvó para consolidar la convicción de que correspondía al Ejecutivo presidencial afrontar la emergencia utilizando poderes cada vez más amplios que los tradicionalmente considerados propios del Congreso. Sin embargo, sería inexacto pensar que siempre se ha producido una concentración del poder en favor del Ejecutivo presidencial. El conocimiento de la historia constitucional indica, más bien, una serie de oscilaciones entre el predominio presidencial y el predominio del Congreso. Un examen más atento de la posición de los dos órganos ayuda a comprender cómo en realidad existe entre los mismos una interdependencia y una posibilidad de condicionamiento recíproco.

### 1. *El Congreso*

La Constitución (artículo I) confiere el poder legislativo federal a un órgano parlamentario, denominado Congreso, de naturaleza *bicameral*. El Senado está formado por dos representantes por cada estado miembro (originariamente elegidos por las asambleas legislativas locales y luego, tras la adopción de la enmienda 17 de 1913, elegidos por el cuerpo electoral, siempre a nivel estatal), que se renuevan por un tercio cada dos años. Normalmente lo preside el vicepresidente de los Estados Unidos, pero también está previsto el nombramiento, al interior de éste, de un “presidente *pro-tempore*”, que puede sustituirlo en caso de ausencia o de asunción del mandato presidencial. La Cámara de Representantes la preside un *Speaker* y, a diferencia de la otra, está compuesta sobre base nacional de modo proporcional a la población de los estados (pero con un número fijo de 435 curules), por diputados con mandato de dos años.

Desde el punto de vista de la composición, se nota, pues, una marcada diferencia entre las dos cámaras, siendo la representatividad del Senado respecto a los estados miembros y la de la Cámara de Representantes está más conectada con los intereses generales de la población. En cambio, desde el punto de vista funcional, en cuanto atañe al desarrollo de la actividad legislativa, la función de las dos cámaras es preponderantemente paritaria, teniendo la Cámara de Representantes una sola prerrogativa de

iniciativa legislativa referente a la imposición de tributos, exceptuando en esta materia la facultad del Senado para proponer enmiendas y concurrir a la aprobación final. Un elemento ulterior de diversificación funcional entre las dos cámaras consiste en la atribución, exclusivamente, al Senado del poder de aprobación tanto de los nombramientos presidenciales de los funcionarios federales, comprendidos los secretarios que encabezan los diversos despachos administrativos y los jueces de la Corte Suprema, como de los tratados internacionales celebrados por el presidente (con una mayoría de los dos tercios).

Ambas ramas del Congreso desempeñan su trabajo, por lo regular, mediante comisiones permanentes especializadas por materia (*Standing Committees*) o por medio de comisiones constituidas de vez en cuando especialmente para fines investigativos (*Investigating Committees*). Una comisión intercameral tiene la tarea de resolver los contrastes acerca de la aprobación de textos de ley (*Committee of Conference*).

Las dos cámaras del Congreso, además, comparten la función constitucional de órgano de la llamada justicia política, pudiendo sólo la Cámara de Representantes promover el procedimiento de *impeachment* y acusar, por traición, corrupción u otros delitos graves, al presidente, que será juzgado exclusivamente por el Senado, el cual, en tal hipótesis, es presidido por el presidente de la Corte Suprema. Una competencia ulterior e importante del Congreso consiste en la revisión constitucional, para la validez de la cual se prevé (artículo V) un mecanismo complejo y articulado que, simplificando, requiere el concurso de una mayoría de dos tercios de los miembros de las dos cámaras federales y de tres cuartos de los estados miembros.

## 2. *El presidente*

La Constitución (artículo II) atribuye al presidente la titularidad del Poder Ejecutivo, precisando además que “vigilará la plena observancia de las leyes”. En particular, no sólo coinciden en la figura constitucional en examen tanto la función de jefe del Estado como de jefe del Ejecutivo, además se le reconoce en el plano político una posición de marcado predominio en la determinación de la dirección del gobierno, en virtud del hecho de no haber sido elegido por el Parlamento puesto que goza de una directa investidura nacional del cuerpo electoral.

En efecto, el presidente y el vicepresidente son elegidos por un mandato de cuatro años (originariamente no sometido a límite alguno respecto a la posibilidad de su confirmación, mientras actualmente, tras la adopción de la enmienda 22 constitucional de 1951, se ha establecido la inelegibilidad por más de dos veces). Se elige a través de un procedimiento que sólo formalmente es de doble grado: en cada estado se eligen a los “electores presidenciales” (tanto cuantos diputados y senadores hay en cada estado), los cuales, sucesivamente, reunidos en un órgano federal *ad hoc*, *L’Electoral college*, designan al presidente y al vicepresidente. Sin embargo, ya que los dos grandes partidos (Republicano y Democrático) han individuado con anterioridad a sus respectivos candidatos por medio de convenciones nacionales, en el momento en que los electores votan a los electores presidenciales saben ya que estos últimos, en la votación sucesiva, se limitarán a elegir a los candidatos propuestos por los partidos respectivos.

En cuanto jefe del Ejecutivo, el presidente, del cual depende toda la administración federal, se vale de sus propios fiduciarios que no pueden ser miembros del Congreso ni participar en sus reuniones, y que son propuestos, con la aprobación del Senado (normalmente concedida), en los diversos departamentos administrativos. La reunión periódica de estos colaboradores presidenciales, entre los cuales tiene cierto relieve el secretario de Estado, puesto en el vértice del Departamento de Estado y encargado de las relaciones exteriores, se celebra a nivel de gabinete; pero debe precisarse que este último no constituye un órgano formal dotado de una autonomía propia, a nivel jurídico o solamente político, dado que la titularidad presidencial de la función ejecutiva es exclusiva y personal de modo absoluto. El presidente dispone además de la facultad de revocar de sus cargos a todos sus colaboradores. En particular, el presidente se sirve de una oficina ejecutiva (*Executive Office of the President*) integrada por una serie variable de órganos consultivos permanentes, con competencias sectoriales, entre los cuales ha adquirido significado especial el Consejo de Seguridad Nacional.

Una atribución constitucional muy importante es la que concierne al mando supremo de las fuerzas armadas, cuyo titular exclusivo es el presidente. Esta atribución ha sido utilizada sobre todo para acentuar sus prerrogativas de dirección de la política exterior, a pesar de que la com-

petencia formal de declaración de guerra se reconoce expresamente sólo al Congreso.

También se debe señalar que la Constitución federal reconoce al presidente un instrumento formal que condiciona al Congreso, atribuyéndole un poder de veto suspensivo de las leyes aprobadas por el Parlamento, el cual puede superar la oposición presidencial mediante una votación ulterior con mayoría de dos tercios.

### 3. *La Corte Suprema*

Las exigencias particulares de coordinación y uniformidad propia de la estructura federal del ordenamiento estadounidense han determinado la creación de un Poder *Judicial* federal, articulado en órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia en todo el territorio federal y unificado en el vértice de la Corte Suprema (artículo III), que hace las veces de vértice del sistema de cortes de los estados miembros en lo relativo a las cuestiones de derecho federal que surgen frente a los jueces estatales. Esta última está formada por ocho jueces y un presidente (*Chief justice*), todos designados por el presidente de los Estados Unidos con la complacencia del Senado, y nombrados con carácter vitalicio para garantizar de este modo su independencia del poder político.

La Corte Suprema, que hace las veces de jurisdicción de apelación, tanto de derecho como de hecho, respecto a los tribunales federales que le están subordinados, tiene competencia exclusiva en diversos casos, entre los cuales la resolución de conflictos de competencia entre los estados y entre éstos y el Estado central.

La Corte Suprema ha desarrollado, si bien por fuera de una atribución explícita de poder de tipo constitucional y por tanto con cierta perplejidad sobre todo de orden político, una importante función de control de constitucionalidad de las leyes contribuyendo de modo determinante, mediante sus propias sentencias, que en virtud del principio del *stare decisis* vinculan a todo el sistema jurisdiccional —y también consuetudinariamente, a los órganos de dirección—, a la evolución del ordenamiento, sobre todo en el sentido de una constante adecuación de la originaria carta constitucional a las variables exigencias de una sociedad sujeta a continuas, rápidas y profundas transformaciones.

#### 4. Conexiones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Aunque Ejecutivo y Legislativo están separados formalmente, los enlaces o conexiones entre los dos poderes, ya previstos sobre el plano formal, de hecho se han revelado inevitables y han evidenciado en ciertos casos la debilidad del presidente.

El presidente, además de lo previsto expresamente por la Constitución (dirección del Ejecutivo, titularidad de las competencias en materia de política internacional y de defensa, envío de mensajes al Congreso, inamovilidad por parte del Congreso no habiéndose configurado un voto de desconfianza [llamado también voto de censura contra el gobierno para removerlo], poder de veto de la ley de carácter suspensivo), ha desarrollado, en la práctica, su propia iniciativa legislativa respecto al Congreso, mediante la elaboración de propuestas por parte de su administración que formalmente se presentan por miembros del Congreso o se presentan mediante recomendaciones contenidas en sus mensajes, entre las cuales cabe mencionar aquella que se realiza en forma anual “sobre el estado de la Unión”, que constituye un verdadero programa legislativo. Además, ha desarrollado el instituto de los acuerdos ejecutivos (*executive agreements*) con terceros Estados, que en sustancia son verdaderos tratados, que no requieren del asentimiento del Senado. Ha aumentado sus poderes normativos, previa delegación parlamentaria, especialmente en el sector de las negociaciones comerciales con el extranjero. Ha establecido contactos permanentes con el Parlamento a través de los miembros del gabinete en el seno de las comisiones del Congreso.

Por otra parte, la posición del presidente a veces sólo es aparentemente de preeminencia. En efecto: la complejidad de la máquina estatal tiende a reservar el poder decisorio sustancial a muchos de los órganos de “consulta” del presidente, que mantiene sólo un poder formal; muchos organismos públicos (comisiones administrativas con tareas de naturaleza normativa y jurisdiccional), aunque formados por miembros de designación presidencial, gozan de amplia autonomía, y cuando son financiados por el Congreso tienden a sentirse más dependientes de este último que del presidente. Con frecuencia, la propuesta (*draft*) sometida por vía indirecta al Congreso procede directamente de las administraciones antes que de la presidencia; debido a la jurisprudencia de la Corte y a una ley del Congreso muchas atribuciones presidenciales se delegan a los secre-

tarios (ministros), que las aplican a través de sus propios reglamentos (*executive orders*).

Quedan, luego, los poderes del Congreso, que según la Constitución y su aplicación práctica se resuelven en una limitación de los poderes presidenciales: voto de las leyes de financiación de la política gubernamental, que sustancialmente comporta un control político sobre el Ejecutivo; intervenciones de las comisiones parlamentarias, que a través de audiencias cognoscitivas (*hearings*) y la facultad asistida por sanciones penales de convocar a funcionarios de la administración, controlan de modo muy profundo la política federal; facultad de ejercicio del *impeachment* frente a los funcionarios federales y al mismo presidente.

De todo lo anterior se infiere claramente cómo en contra de las apariencias y contra una convicción arraigada, el presidente dista mucho de ser un “monarca republicano”, puesto que comparte los poderes de dirección con el Congreso y está limitado por la misma burocracia gubernamental.

### 5. La oposición en el Congreso

El presidente encuentra límites también debido a la oposición dentro del Congreso, pero la función opositora presenta aspectos sustancialmente diversos de los conocidos en las formas de gobierno parlamentario.

En los Estados Unidos sólo se da una antítesis efectiva entre gobierno y oposición, y una competición entre los partidos sólo tiene lugar por fuera del Parlamento, sobre todo durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales. En ese periodo limitado de tiempo el partido del presidente saliente y el partido del presidente alternativo se enfrentan en una intensa lucha electoral, que recuerda en cierto modo la competición entre el primer ministro saliente y el *leader* de la oposición británica con motivo de su apelación al electorado. Se debe, sin embargo, precisar que también en esta circunstancia los partidos no asumen una clara posición ideológica, ni mucho menos se comprometen con una plataforma programática precisa, a diferencia de lo que ocurre durante la fase electoral en Inglaterra.

Los partidos proceden, al menos por lo general, de una serie de enunciaciones de carácter esencialmente negativo o de crítica al partido adversario y no de una indicación clara y positiva de un programa; por tal razón, la determinación de la plataforma jamás asume un carácter vincu-

lante respecto a los órganos de gobierno expresados por el partido de la mayoría. Una vez elegido el presidente, no se forma dentro del Congreso una neta contraposición entre el partido del presidente y la oposición, ya que a causa del sistema de renovación parcial de la representación, el presidente puede encontrarse privado del apoyo de la mayoría y por ende debe buscar la adhesión a su propia línea política de entre los exponentes del partido que debería considerarse como oposición (como sucedió en 1992 y en 1996, cuando el partido del presidente y la mayoría política existente en el Congreso no coincidían entre sí). Por el contrario, las dificultades para asegurarse el apoyo incondicional del propio partido impulsaron a muchos presidentes a buscar la ayuda del partido de la oposición, de manera que el *bipartisan support* a la política presidencial acaba por caracterizar con frecuencia la dirección política de la presidencia, mientras que el *super-party-consensus* ha sido, en general, estimulado recurriendo a las exigencias de la salud pública que motivan las decisiones presidenciales de política de defensa y de política exterior. Esta circunstancia resulta fácilmente comprensible si se considera la falta sustancial, a nivel federal, de homogeneidad ideológica y de unidad organizativa existente en el ámbito de los partidos, que se presentan como una realidad arraigada sólo al interno de cada uno de los estados miembros. La diversa situación económica y social de cada estado, así como la extensión del territorio, inciden de manera relevante sobre la fisonomía de los dos partidos actualmente existentes, dificultando en cada uno de ellos la asunción de posiciones estables y homogéneas. Por lo tanto, resulta inapropiado distinguir, en el ámbito parlamentario, entre oposición y mayoría gubernamental, en cuanto ambas se funden imperceptiblemente en un sistema de coaliciones, de negociaciones, de compromisos, de manera que no puede decirse que un grupo gobierna y otro se halla establemente en la oposición. Por otra parte, esta distinción es difícilmente utilizable sobre todo en periodos en los que la Presidencia, el Senado y la Cámara de Representantes son controlados por un partido diverso.

Según este cuadro, la función opositora y la de control sobre la acción del Ejecutivo se ejerce de vez en cuando por individuos o grupos de exponentes parlamentarios o, incluso, por una de las dos ramas del Parlamento. Sin embargo, esto no se traduce en una acción de freno poco incisiva y escasamente eficaz, como podría dar a entender la falta de una fuerza política homogénea y organizativa. Por el contrario, la existencia

de un poder de investigación confiado normalmente a todos los *Standing Committees*, mucho más penetrante con referencia a materias específicas mediante la creación de *Investigating Committees* especiales, permite a grupos de parlamentarios relativamente reducidos (cimentados por intereses comunes de tipo personal, regional, sectorial, ideológico, etcétera) ejercer un control minucioso sobre la actividad, de tipo administrativa, del Ejecutivo. La existencia de un poder de control, paradójicamente más incisivo del que se da en los países con forma de gobierno parlamentario, halla su razón de ser en la importancia del papel asumido por la opinión pública que ha hecho se la considere como un cuarto poder. A lo anterior hay que añadir la relevancia que el fenómeno de los grupos de presión adquiere en el sistema estadounidense. Este fenómeno representa el resultado más inmediato de la movilidad de organización característica de la sociedad americana y se traduce en importantes condicionamientos, sea en el ámbito de la vida interna de los partidos, sea respecto a los órganos estatales.

Las observaciones anteriores permiten comprender mejor la finalidad que la función de control del Congreso puede perseguir. Ante todo es necesario observar que, a causa de la separación rígida de los poderes que caracteriza la forma de gobierno presidencial, la función de control del Congreso sobre la actividad del Ejecutivo no puede, en verdad, producir los efectos que presupone el concepto tradicional de control en el régimen parlamentario. En efecto, al no existir una responsabilidad política por atribuir, tampoco es posible aplicar la sanción consistente en la destitución del gobierno que no goza más del apoyo de una mayoría en el Congreso. El ejercicio de poderes de control, que no miran la sustitución del gobierno de turno sino que buscan condicionar la política presidencial y provocar una actitud más o menos hostil por parte de la opinión pública frente a la política gubernamental, se podrá traducir, sucesivamente, en un cambio del electorado en sentido desfavorable al partido del presidente.

### III. LA FORMA DE GOBIERNO FRANCESA

La Constitución francesa de 1958 disciplina una forma de gobierno que concilia los institutos del gobierno parlamentario con un fortalecimiento de la posición del presidente de la República (se define tradicio-

nalmente como forma de gobierno semipresidencial; definición en realidad incorrecta, de modo que parece preferible la de gobierno “con tendencia presidencial”).

Para comprender la razón que movió a debilitar la posición del Parlamento reforzando al mismo tiempo la del presidente de la República, es necesario recordar la situación de gravísima crisis en que se encontraba Francia durante la vigencia de la Constitución de 1946 —que preveía una forma de gobierno parlamentario en el marco de un pluripartidismo “extremo”— y, en particular, con ocasión de la guerra de Argelia que provocó el pronunciamiento militar de mayo de 1958 y la llamada al general De Gaulle el 10. de junio siguiente. Inmediatamente, después del 3 de junio, la Asamblea Nacional confirió al general plenos poderes durante seis meses y luego encargó al gobierno preparar un proyecto de Constitución que se sometería a referéndum.

La Constitución se elaboró siguiendo un *iter* complejo y, en fin, fue aprobada por el cuerpo electoral incluidos los territorios de la Unión francesa. Equilibra institutos del gobierno Parlamentario (responsabilidad política del gobierno e irresponsabilidad del presidente) con soluciones presidenciales (presidente no elegido por el Parlamento, ministros que no son miembros de las cámaras, amplios poderes presidenciales desvinculados del referendo). Seguidamente, con la reforma constitucional unida al referéndum del 6 de noviembre de 1962 se modificaron los artículos 6 y 7 de la Constitución, introduciéndose la elección popular directa del presidente de la República y dejándose vía libre a una versión presidencial de la Constitución. El presidente, según la concepción gaulista, se convertía en el único órgano competente para ostentar y delegar la autoridad del Estado. La Asamblea Nacional, también elegida por el pueblo, se hallaba en una posición desventajosa, por fraccionarse en diversos grupos políticos y porque en su ámbito existía una mayoría presidencial dispuesta a tolerar una interpretación extensiva de las competencias presidenciales. Así se consolidaba, si bien con alguna incertidumbre, una versión presidencial de la Constitución que se prolongó hasta 1981, año en que la rotación manifestada en el control de la presidencia de la República suscitó el interrogante acerca del mantenimiento o no por parte de un presidente socialista de la práctica instaurada por la presidencia gaulista. La experiencia sucesiva confirmó la tendencia presidencial hasta las elecciones legislativas de 1986, caracterizadas por la formación de una mayoría parlamentaria vinculada al primer ministro y no más (tam-

bién) al presidente, creando así un difícil equilibrio entre el gobierno y el jefe del Estado (denominada “cohabitación”, que tiene lugar también en 1993 y en 1997).

### 1. *El presidente de la República*

Según la Constitución de 1958 el presidente se elegía para un periodo de siete años por un colegio de ochenta mil electores (parlamentarios, miembros de los consejos departamentales y de las asambleas de los territorios de ultramar y delegados de los consejos municipales), pero la enmienda de 1962 introdujo la “*elección popular directa*” (a doble vuelta con una segunda votación entre los dos candidatos más votados, si en la primera votación ninguno hubiese obtenido la mayoría absoluta) (artículos 6 y 7), desvinculando la elección de cualquier investidura parlamentaria y acentuando la independencia y la preeminencia del poder presidencial que se convertía en expresión inmediata de la soberanía popular. En la actualidad, el presidente francés es elegido directamente mediante sufragio universal por un periodo de cinco años (artículo 6), con esto el mandato presidencial queda reducido mediante ley constitucional núm. 964 del 2 de octubre de 2000.

El presidente de la República, según el artículo 5, es el árbitro destinado a salvaguardar el funcionamiento regular de los poderes públicos, pero semejante calificación sólo expresa de modo aproximado la importancia del poder que se concentraba en el jefe del Estado.

Sus poderes son muy extensos (artículos 8 y ss.), sobre todo si se tiene en cuenta la exclusión de la obligación del refrendo ministerial previsto explícitamente por la Constitución (artículo 19) para el ejercicio de los poderes que implican absolutamente no sólo un papel arbitral sino también la titularidad de una función de dirección política: así el presidente nombra al primer ministro y acepta las dimisiones del gobierno que este mismo le presenta, convoca el referéndum sobre algunos proyectos de ley, puede disolver la Asamblea Nacional después de oír al primer ministro y a los presidentes de las dos cámaras, puede enviar mensajes al Parlamento (de los cuales se da lectura en la asamblea, sin que exista lugar a debate alguno), puede someter ante el Consejo Constitucional (del cual nombra a tres miembros y al presidente) el examen preliminar de constitucionalidad de los proyectos de ley y de los acuerdos de naturaleza internacional. En casos de grave emergencia asume por propia iniciativa

poderes excepcionales, concentrando en sí los de los demás órganos constitucionales, sin que pueda en este caso disolver la Asamblea Nacional (artículo 16).

La ausencia del refrendo ministerial comporta que el presidente, en ejercicio de los poderes anteriormente mencionados, no sea políticamente responsable frente al Parlamento, salvo que se configure una responsabilidad política ante el cuerpo electoral.

Entre los demás poderes del presidente, para los cuales se prevé por el contrario un refrendo ministerial y, por ende, se asume la responsabilidad parlamentaria por parte del gobierno, es de mencionar la promulgación de las leyes (donde puede requerir la reexaminación parlamentaria, sin que sea necesaria una mayoría calificada) y la firma de ordenanzas y de decretos deliberados por el Consejo de Ministros, la presidencia de las reuniones de este último (así como de los consejos y comités superiores de la defensa nacional), el nombramiento de los altos cargos del Estado y el comando de las fuerzas armadas.

En cuanto a la conducción de las relaciones internacionales, de hecho se ha consolidado como una noción de poder reservado (*domaine réservé*) que contribuye en amplia medida a acentuar la preeminencia presidencial.

## 2. El gobierno

Conforme a lo que sucede en las formas de gobierno parlamentario, el gobierno (artículos 20 y ss.) determina y desarrolla la política nacional, dirige la administración civil y militar y es responsable ante la Asamblea Nacional. Corresponde al primer ministro un papel preeminente al interno del gobierno, quien tiene como tarea dirigir la acción gubernamental (artículo 21). Por otra parte, contrario a cuanto es connatural a la forma de gobierno parlamentario, la Constitución establece la incompatibilidad entre la función de parlamentario y la de miembro del gobierno; lo que favorece la tecnificación de los cargos ministeriales, aunque se acentúa, posteriormente, la separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo. Por lo que concierne a las relaciones en el ámbito del Ejecutivo es inequívoca la preeminencia del jefe del Estado: el presidente designa al primer ministro y este último está limitado en el ejercicio de sus funciones, pues está obligado a consultar al presidente, el cual realmente desarrolla la función de dirección e impulso de la vida política.

Sin embargo, debe precisarse que tras la división que se verificó entre el presidente y el gobierno luego de las elecciones de 1986, cuyos resultados arrojaron una mayoría parlamentaria que no coincidía más con la mayoría política del presidente, se manifestó la tendencia a una valorización de las respectivas competencias presidenciales y gubernamentales, con la posibilidad de dar lugar a conflictos al interior del Ejecutivo.

### 3. *El Parlamento*

El Parlamento es *bicameral* (artículos 24 y ss.). La Asamblea Nacional se elige por cinco años mediante colegios uninominales con sistema mayoritario a dos vueltas. El Senado representa a unidades territoriales y se elige por nueve años renovándose un tercio cada tres años con un procedimiento en dos fases, en colegios coincidentes con los departamentos y por un colegio electoral formado por los diputados, por los miembros de los consejos departamentales y por los delegados de los consejos municipales. Si respecto a la Constitución de 1946 el Senado recobra gran parte de sus prerrogativas, es necesario recordar que la Asamblea Nacional y el Senado no se encuentran en un mismo plano. En particular, en lo que concierne al control político del gobierno, se atribuye un neto predominio a la Asamblea Nacional (cuestión de confianza y moción de censura recaen dentro la competencia exclusiva de esta última), e igualmente sucede en caso de continuo conflicto sobre la aprobación de un texto legislativo (cuando el gobierno puede pedir una decisión definitiva a la Asamblea Nacional).

El peso político de las cámaras cede ante el papel predominante del Ejecutivo. En efecto, la legislación parlamentaria queda limitada a los sectores previstos por la Constitución (artículo 34), entendiéndose que en las hipótesis restantes interviene el gobierno con sus reglamentos (artículo 37). Esta restricción se acentúa por el hecho de que en algunos casos el Parlamento fija por ley sólo los principios fundamentales. Este esquema de relaciones entre reglamentación parlamentaria y gubernativa muestra en la práctica cierta evolución luego de algunas sentencias del juez constitucional que han generado la ampliación de la competencia legislativa reservada al Parlamento, creando una situación en la cual hoy no se puede hablar más de una verdadera separación entre materias disciplinables con ley o con reglamento. El Consejo Constitucional, a partir de 1982, ha considerado que el Parlamento podía intervenir legítima-

mente también en materias reservadas a la reglamentación gubernativa y ha vigilado que las cámaras, al proceder de esta manera, no dejen demasiado margen de discrecionalidad al gobierno en la respectiva disciplina reglamentaria. De hecho, esta jurisprudencia ha conducido al gobierno a recorrer cada vez más frecuentemente la vía legislativa hasta presentar en 1996 una propuesta de revisión constitucional para poder llevar a cabo el propio programa de reformas políticas-sociales, introduciendo un procedimiento específico para la aprobación de las *lois de finances* mediante las cuales el Parlamento se encuentra en grado de prever y controlar las decisiones gubernamentales en materia de financiación de la política de protección social.

La Constitución ha incidido de modo no indiferente en la autonomía parlamentaria. Los reglamentos internos se someten previamente al control de constitucionalidad por parte del Consejo Constitucional; las comisiones permanentes se reducen a seis y sus prerrogativas se han circunscrito, dado que, al examinar los textos de ley presentados por el gobierno, pueden limitarse a proponer enmiendas a la Asamblea sin poder presentar propuestas sustitutivas; la facultad de proponer enmiendas que corresponde a los parlamentarios se somete a diversas limitaciones, permitiendo al gobierno pedir un voto único sobre el texto global que él mismo ha propuesto, evitando así la votación de la enmienda (artículos 40 y ss.). El gobierno puede también inscribir con prioridad los propios proyectos de ley en el orden del día de las cámaras y, en fin, puede hacer que se adopte un texto sin el voto parlamentario empeñando su responsabilidad ante la Asamblea Nacional. La tendencia actual, de todos modos, se dirige en el sentido de fortalecer a las cámaras parlamentarias. Con la reforma constitucional aprobada el 5 de agosto de 1995 se instituyó una única sesión parlamentaria de nueve meses, que iban de octubre a junio (en lugar de las dos sesiones precedentes de tres meses) y se estableció la posibilidad (anteriormente exclusiva del gobierno) para la mayoría parlamentaria de solicitar reuniones extraordinarias por fuera de este término y de fijar el ritmo de trabajo de las dos cámaras en los reglamentos respectivos; en el ámbito de la misma reforma se abroga el artículo 92 de la Constitución que preveía un poder transitorio de ordenanza del gobierno y se modificaba el régimen de inmunidad de los diputados y de los senadores eliminando la necesidad del asenso parlamentario para poder abrir un procedimiento judicial contra un miembro del Parlamento por hechos que no forman parte de la irresponsabilidad parlamentaria; se mantiene,

sin embargo, en cabeza de cada cámara la autorización para poder proceder al arresto también por fuera de las sesiones parlamentarias.

#### *4. Las relaciones Parlamento-gobierno*

En cuanto a la relación fiduciaria Parlamento-gobierno (artículo 49), la Constitución equívocamente no contempla un necesario voto de confianza inicial, mientras que establece que el gobierno se ha de dimitir si prospera en su contra una moción de censura propuesta al menos por una décima parte de los diputados y aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. En realidad, la “confianza” presidencial absorbe sustancialmente a la “confianza” parlamentaria: la elección y la suerte del primer ministro dependerá sobre todo de la discrecionalidad del presidente que de la voluntad de la Asamblea, pues esta última sólo puede recurrir al complicado mecanismo de la moción de censura. Otras numerosas disposiciones insisten en la estabilidad del gobierno y privilegian a sus iniciativas legislativas (artículo 48). La posición del Parlamento se limita, además, por la facultad reconocida al presidente, a iniciativa gubernativa o a propuesta conjunta de las cámaras, de convocar el referéndum sobre proyectos en materia de “organización de los poderes públicos” y sobre otras materias importantes (artículo 11).

La revisión constitucional, que introdujo en 1995 la sesión única de las cámaras, comportó también una modificación parcial del artículo 49, que ahora prevé la posibilidad para cada uno de los diputados de proponer hasta tres mociones de censura durante el curso de la sesión ordinaria, y no más de una en el curso de una sesión extraordinaria, contra la adopción de proyectos de ley sobre los cuales el gobierno haya planteado la cuestión de confianza.

#### *5. El Consejo Constitucional*

Además de otros órganos (Consejo Económico y Social, Consejo Superior de la Magistratura, Alta Corte de Justicia), la Constitución ha previsto un Consejo Constitucional (artículos 56 y ss.), formado por nueve miembros —designados por terceras partes, respectivamente, por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado— que duran en el cargo nueve años, y se integran a éstos los ex presidentes de la República. El Consejo tiene importantísimas

atribuciones de *garantía constitucional*: control de las elecciones parlamentarias y del desenvolvimiento del referéndum, dictamen previo acerca de la adopción por el presidente de poderes de excepción (ex artículo 16), control de constitucionalidad anterior a la promulgación o adopción de las leyes o de los reglamentos parlamentarios. Con referencia a las leyes orgánicas y a los reglamentos parlamentarios, el control del Consejo no es facultativo, es decir que no puede ejercerse a iniciativa de uno de los sujetos, sino que es obligatorio.

La composición del órgano, las modalidades de su puesta en marcha y sobre todo el carácter exclusivamente preventivo de su intervención sobre las leyes parlamentarias impulsan a ubicar al Consejo Constitucional en el modelo político de control de constitucionalidad. Por lo demás, su introducción en la Constitución de 1958 correspondía precisamente al objeto de prever un instrumento ulterior de protección de la distribución de la función legislativa primaria entre el Parlamento y el gobierno. Sin embargo, a partir de una decisión importante de 1971 (en materia de libertad de asociación), el Consejo ha adoptado una actitud innovadora que lo ha llevado a desarrollar un papel significativo —que permite asimilarlo, al menos bajo el perfil del funcionamiento, a un órgano de justicia constitucional de tipo concentrado— de protección de los derechos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos: en efecto, el Consejo puso en marcha, en aquella ocasión, la jurisprudencia del llamado “bloque de constitucionalidad”, en virtud del cual controla la legitimidad de las leyes recurriendo a los parámetros sustanciales que se encuentran en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) y en el preámbulo de la Constitución de 1946 (donde se alude, entre otras cosas, a los “principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República”), ambos citados en el preámbulo de la Constitución de 1958.

A partir de 1982 el Consejo Constitucional se ha pronunciado sobre importantes cuestiones de orden político-institucional: además de los pronunciamientos relativos a las grandes reformas sobre las nacionalizaciones y sobre la descentralización, tuvieron lugar decisiones de gran relevancia sobre todo en materia de leyes presupuestarias (sentencias de diciembre de 1981 y de junio y diciembre de 1982).

El creciente número de leyes sometidas al control de constitucionalidad y la sistematicidad de la intervención, junto con una extensión de la discrecionalidad interpretativa, se ha traducido en un aumento del poder en cabeza del juez constitucional. El control de constitucionalidad de las

leyes ordinarias, no obstante el desarrollo tenido luego de la ley de reforma constitucional del 29 de octubre de 1974, continuaba siendo la excepción en los años pasados, tendiendo hoy, por el contrario, a ser sistemático: en materia presupuestaria, por ejemplo, han sido sometidas al Consejo Constitucional no sólo las dos leyes presupuestarias de 1982 y de 1983, sino también casi todas las leyes presupuestarias de rectificación. Por cuanto se refiere, en particular, a la posibilidad reconocida por la citada ley de 1974 a sesenta diputados o a sesenta senadores de deferir las leyes al Consejo Constitucional, se ha constatado hasta 1981 un uso limitado de tal facultad por parte de la oposición socialista, mientras por el contrario, entre 1981 y 1986, los parlamentarios de la coalición centrista en política, que continuaban en la oposición hasta las elecciones legislativas de marzo de 1986, han utilizado con mayor frecuencia tal impugnación. La utilización extensiva del derecho reconocido a los parlamentarios por el artículo 61, 2 de la Constitución de 1958 condujo al juez constitucional a modificar la jurisprudencia sobre numerosos puntos para evitar la proliferación de las decisiones de no conformidad con la Constitución.

Un mayor interés del Consejo Constitucional se verifica también en materia de política internacional y comunitaria tras la revisión constitucional del 25 de junio de 1992 que extendió también la posibilidad del recurso parlamentario a los compromisos internacionales suscritos por Francia, adecuando la previsión del artículo 54 a la del artículo 61. Esta extensión de la competencia parlamentaria se ha ejercido en varias ocasiones, en particular con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht, de los acuerdos en materia de controles a las fronteras y derecho de asilo contenidos en el Tratado de Schengen y sucesivamente del Tratado de Ámsterdam, y ha conducido al Consejo Constitucional a manifestar la necesidad de modificaciones constitucionales de manera previa a la ratificación.

## *6. Actuación de la Constitución*

La Constitución de 1958, especialmente después de la reforma de 1962 que preveía la elección popular directa del presidente, ha funcionado algunos años en sentido presidencial, valorizando al máximo la parte relativa a la función de dirección del presidente de la República. En este periodo (presidencias de De Gaulle y de Pompidou, 1958-1974) el insti-

tuto de la presidencia, en la práctica, oscureció al Parlamento, acentuándose al máximo las competencias previstas: recurso a poderes excepcionales, convocación directa del pueblo a través del uso plebiscitario del referéndum, preeminencia de la relación fiduciaria primer ministro-presidente respecto a la de primer ministro-Asamblea, neta subordinación del primer ministro al presidente.

La versión presidencial de la Constitución fue posible no sólo en virtud de las normas constitucionales que atribuyen competencias al presidente, sino también a causa de la circunstancia por la cual, en los años recordados, el presidente era, además, *leader* de la mayoría en la Asamblea Nacional y de la coalición de partidos comprendida en la UDR. De este modo se explica la acentuada subordinación a su dirección tanto del gobierno como de la mayoría.

Después de un largo periodo de preeminencia presidencial, el comienzo de la presidencia de Giscard d'Estaing pareció suponer la revalorización del elemento parlamentario. La ley de revisión constitucional del 29 de octubre de 1974 reconoció a los parlamentarios el derecho a recurrir al Consejo Constitucional para comprobar la inconstitucionalidad de la ley, ofreciendo así a la oposición un remedio de apelación contra el predominio de la mayoría: fue modificado el artículo 61 de la Constitución reconociendo tal facultad a sesenta diputados o a sesenta senadores. Un acuerdo entre el presidente, el primer ministro y la presidencia de la Asamblea Nacional introdujo, sin reformar el reglamento parlamentario, una hora semanal de preguntas con respuesta oral, con previo aviso de sólo una hora, que han de plantearse en presencia de todo el gabinete ministerial. Oposición y mayoría consiguieron los mismos tiempos. Contemporáneamente, se perfeccionaron los medios inspectivos ya previstos por el reglamento: el gobierno permitía a los altos funcionarios deponer ante las comisiones permanentes, se nombraron algunas comisiones de investigación, se dispuso una respuesta diligente a las preguntas escritas y se mejoró el trabajo legislativo.

La revalorización del Parlamento se deducía, aparte de la voluntad inicial del presidente, de la fractura que se dio en la mayoría presidencial, cuyo componente gaullista (UDR y después RPR) intentaba asumir un papel autónomo respecto a los giscardianos (republicanos independientes y luego UDF) (hasta desembocar en la crisis abierta por la dimisión del primer ministro Chirac en 1976), a la cual correspondía un fortalecimiento de los partidos de izquierda (PS y PCF). Este último elemento,

particularmente evidente después de las elecciones presidenciales de 1974 y de las administrativas de 1976, evidenció de modo claro la bipolarización de la vida política francesa entre el bloque de los dos partidos de centro y el de los dos partidos de izquierda.

El debilitamiento de la mayoría presidencial en el Parlamento llevó al fortalecimiento de la función del primer ministro, que podía hacer valer mejor las potencialidades ínsitas en el texto constitucional (en cuanto a las relaciones Parlamento-gobierno) y, al mismo tiempo, a un replanteamiento de la función del presidente de la República, que al aproximarse las elecciones legislativas de 1978, temiendo mostrarse con una mayoría parlamentaria no presidencial, comenzó a invocar las normas constitucionales que preveían su función arbitral y garantista, tendiendo a colocarse *super partes*. Las elecciones de 1978 confirmaron la mayoría centrista en política y reforzaron la presidencia de la república, que volvía inmediatamente a la interpretación presidencial de la Constitución.

En mayo de 1981 se verificó la *alternancia* histórica: en el marco de la estructura gaullista fue elegido presidente un exponente de la izquierda y enseguida obró sobre la línea trazada en el pasado, preocupándose de conseguir su propia mayoría en el seno de la Asamblea Nacional mediante una disolución anticipada. El electorado confirmó, en las elecciones legislativas de junio, las elecciones presidenciales (de modo que no se verificó la temida crisis institucional provocada por la presencia en el Parlamento de una mayoría antipresidencial).

Desde mediados de 1982, y sobre todo en primavera de 1983, la izquierda pasó por un momento de crisis de consenso, crisis confirmada luego de las consultas electorales de junio de 1984 (elecciones para el Parlamento europeo) y de marzo 1985 (elecciones administrativas). En este contexto se llega a las elecciones del 16 de marzo de 1986 que han revestido una importancia excepcional por diversos motivos: por primera vez en su historia, la izquierda concluía de manera normal su legislatura; por primera vez en la historia de la V República los diputados se elegían mediante un sistema electoral proporcional (propuesto por el presidente Mitterrand) y no con escrutinio uninominal mayoritario a dos turnos; por primera vez las elecciones regionales que se tuvieron de forma contemporánea a las legislativas se desarrollaban mediante sufragio universal y directo; en fin, por primera vez en la historia de la V República, la victoria de los partidos de la derecha llevaba al gobierno un primer ministro de una formación política en oposición a la del jefe del Estado.

Las elecciones del 16 de marzo de 1986 abrían la posibilidad de una alternancia política tan sólo parcial, sin que se pudiera poner fin al ciclo instaurado en 1981. En efecto, si con estas consultas se regresó al gobierno de la coalición de centro-derecha, y en particular del *leader* de tal coalición, Chirac, la figura del presidente de la República no parecía menoscabada de modo sustancial, no obstante se originase nuevamente un potencial campo de conflicto con el primer ministro, con el cual se daba inicio a una cohabitación institucional bastante difícil: se trataba de una situación pos-electoral compleja que requería una interpretación cuidadosa en vista de la sucesiva cita electoral prevista con ocasión de las elecciones presidenciales de 1988. En realidad, se presenciaba la copresencia de un presidente socialista y de un gobierno perteneciente al área del centro-derecha, estando ambas partes listas a hacer uso de los poderes y de las atribuciones previstas por la Constitución: en particular durante los primeros meses inmediatamente sucesivos a la instauración de esta cohabitación tuvo lugar un compromiso difícil que produjo una colaboración fundada sobre una serie de concesiones recíprocas y necesarias entre los dos centros de poder institucionales. Al respecto debe tenerse presente que, a la luz del texto constitucional, el presidente de la República no está en condiciones de impedir al primer ministro (que se apoya sobre la propia mayoría parlamentaria) llevar a cabo su programa; mientras, por otra parte, el jefe del Estado tiene la posibilidad de ejercer la propia función de arbitraje, bloqueando el entero sistema y sujetándose al juicio de los electores. A modo de ejemplo, debe señalarse que para hacer aprobar a la Asamblea Nacional la nueva ley electoral de mayo de 1986, que llevó a Francia al sistema mayoritario luego del periodo breve en que se aplicó el sistema proporcional, el primer ministro se sirvió de los instrumentos excepcionales que la Constitución le proporcionaba, haciendo uso del artículo 49, 3, que le permite hacer pasar una ley sin necesidad del voto, siempre que no medie una moción de censura, misma que fue presentada por los socialistas pero rechazada no obstante el apoyo —no requerido— del *Front National* de extrema derecha y del partido comunista.

La precaria situación de equilibrio institucional sufría un nuevo cambio con las elecciones presidenciales del 8 de mayo de 1988: la confirmación a la cabeza de la presidencia —entre otras cosas, por primera vez en la historia de la V República— de François Mitterrand y el nombramiento del socialista Michel Rocard en el palacio Matignon ponían fin al

bienio de cohabitación que había contribuido, por una parte, a la consolidación de las atribuciones —principalmente a nivel legislativo— del Parlamento y del papel arbitral del Consejo Constitucional y, por otra, a delinear, según criterios menos hegemónicos, la figura del jefe del Estado. Luego de las elecciones legislativas del 5 y 12 de junio de 1988 —fijadas por el presidente Mitterrand inmediatamente después de la formación del primer gobierno Rocard para intentar un acercamiento entre la mayoría presidencial y la parlamentaria— el Partido Socialista presentaba la mayoría relativa de los votos en la Asamblea Nacional y el gobierno consignaba las dimisiones. Con el segundo gobierno Rocard (28 de junio de 1988), sustancialmente análogo al precedente, el sistema institucional parecía alejarse definitivamente de la fórmula de la cohabitación y de la experiencia diárquica y se encauzaba dentro los esquemas del modelo semipresidencial.

En mayo de 1991, Rocard fue obligado por el presidente Mitterrand a presentar las dimisiones, y en su puesto fue nombrada por primera vez una mujer, Edith Cresson, que se distinguía por una política fuertemente conservadora, institucionalizando a su lado la presencia de un consejero en materia de política industrial y presupuestaria, representante de los grupos de presión económica y financiera más importantes del país, y nombrando a Y. Barbot en el ministerio del interior, quien llegará a exigir el alejamiento del ministerio de los altos dirigentes socialistas. A su vez, E. Cresson fue obligada por Mitterrand a renunciar al cargo, cediendo el puesto de primer ministro en abril de 1992 a Pierre Bérégovoy, el cual conformaba un colegio gubernativo con miembros estrictamente socialistas, sin dejar alguna posibilidad a la derecha, excepto sobre el tema de Europa.

Las elecciones legislativas de marzo de 1993, caracterizadas por el regreso al escrutinio mayoritario, comportaron la entrada de 485 diputados de derecha a la Asamblea Nacional, sobre un total de 577. El nombramiento como primer ministro de Edouard Balladur daba inicio a la segunda cohabitación (1993-1995), que debía ser menos conflictiva que la anterior tanto por el amplio e inequívoco apoyo parlamentario del primer ministro como por la enfermedad del presidente Mitterrand que hacía imposible su recandidatura para las elecciones presidenciales de 1995. De todos modos, el presidente tuvo la oportunidad de afianzar, contra la posición expresada por Balladur, la propia competencia sobre política exterior y defensa, si bien compartida con el primer ministro. En general,

dentro de la diarquía jefe de Estado-jefe de gobierno, resultó un debilitamiento de los poderes del presidente de la República en favor del primer ministro, aún más sensible que en la primera cohabitación, y una práctica gubernativa más respetuosa de las prerrogativas parlamentarias. Las dos cohabitaciones en el complejo han valorizado la función del gobierno dentro del sistema diárquico organizado en la Constitución pero sin llegar a una disminución sustancial del poder presidencial ni a un regreso al régimen parlamentario.

El 7 de mayo de 1995, Jacques Chirac, fundador en 1976 del partido neo-gaullista (RPR), fue elegido presidente de la República contra el candidato socialista Lionel Jospin. De esta manera se realizó una vez más la alineación de la mayoría parlamentaria con la presidencial, permitiendo el funcionamiento del sistema institucional según el modelo semipresidencial. A distancia de poco menos de dos años, en mayo de 1997, las condiciones políticas debían cambiar una vez más, a consecuencia del empeoramiento de los conflictos económicos y sociales, que debían llevar a una nueva victoria de la izquierda en las elecciones legislativas y al consecuente nombramiento de L. Jospin como primer ministro. Iniciaba así la tercera experiencia de cohabitación, esta vez entre un presidente gaullista y una mayoría gubernativa y parlamentaria socialista, con el desplazamiento del “péndulo” institucional hacia un dualismo parlamentario ya racionalizado.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias que se llevaron a cabo durante 2002 (abril-mayo, las primeras; junio, las segundas) desecharon el riesgo de una nueva cohabitación en los próximos cinco años, confirmando así en el alto cargo supremo del Estado al presidente Chirac, que podía contar con una sólida mayoría en la Asamblea Nacional.

#### IV. LA FORMA DE GOBIERNO ALEMANA

La Ley Fundamental (*Grundgesetz*) de 1949 establece un Estado federal con forma de gobierno parlamentario. Anteriormente, en 1919 Alemania tenía una Constitución en la que los institutos del gobierno parlamentario se fundían con los del gobierno presidencial. Esta Constitución fue eliminada con la consolidación del Estado nacionalsocialista mediante la aprobación, formalmente constitucional, de la ley que confirió plenos poderes a Hitler el 23 de marzo de 1933; en la última posguerra, la

división de Alemania en dos partes produjo el establecimiento, en el Este, de la República Democrática Alemana de régimen socialista, y de la República Federal en el Oeste.

La Ley Fundamental reconoce un amplio espacio a los estados miembros (*Länder*), como veremos al examinar su forma de gobierno. En particular, la Constitución precisa cuáles son los sectores confiados a la competencia legislativa exclusiva del Estado federal y cuáles sectores se atribuyen a la competencia en la cual concurren el Estado federal y los *Länder*, correspondiendo a estos últimos los poderes residuales.

En cuanto a las competencias administrativas, éstas pertenecen al Estado federal en materias en que tiene competencia legislativa exclusiva, mientras que en los demás casos la actuación de las leyes federales corresponde a los *Länder*. Las competencias jurisdiccionales pertenecen casi exclusivamente al Estado federal.

La Ley Fundamental ha sido reformada varias veces. Particularmente importantes fueron las modificaciones introducidas por la ley del 19 de marzo de 1956 sobre las fuerzas armadas, y las que introdujo la ley del 24 de junio de 1968 sobre el Estado de defensa (capítulo X a), que han reforzado la posición del Ejecutivo y han previsto posibles limitaciones a las competencias de los *Länder* y a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De manera más reciente se ha otorgado un nuevo contenido al artículo 23 de la *Grundgesetz*, que anteriormente se refería al procedimiento de acceso de los nuevos *Länder* a la federación y que luego de la reunificación se consideró superfluo, regulándose, con la ley de reforma constitucional de 1993, la participación de los *Länder* en la elaboración y puesta en marcha de las políticas comunitarias.

Al examinar los órganos previstos por la Constitución y sus relaciones, se observa que también la actual forma de gobierno alemana comporta una *neto predominio del gobierno* en el marco del llamado parlamentarismo mayoritario.

### 1. *El presidente federal*

El Ejecutivo se configura con un presidente federal, jefe del Estado (artículos 54 y ss.), distinto del gobierno (artículos 62 y ss.). El presidente (*Bundespräsident*) es elegido por cinco años por una Asamblea federal *ad hoc* formada por los miembros del *Bundestag* y por otros tantos

delegados de los *Länder* y es titular de importantes competencias de intervención: nombra, sin refrendo, al canciller; disuelve el *Bundestag*; proclama el estado de emergencia legislativa; promulga las leyes. El presidente puede ser sometido a juicio por violación de la Constitución y de las leyes ante el Tribunal Constitucional Federal si es acusado por una de las cámaras.

## 2. *El canciller*

El canciller federal (*Bundeskanzler*) es nombrado por el presidente tras su elección por el *Bundestag*. Predomina, claramente, sobre los ministros y fija la dirección política gubernamental (artículo 65). Puede ser sustituido, teóricamente, cuando el *Bundestag*, mediante un voto de desconfianza (conocido también como voto de censura), está en condiciones de elegir simultáneamente y por mayoría absoluta a un nuevo canciller (llamado voto de *desconfianza constructiva*, artículo 67). Si es el canciller quien pide la confianza y el *Bundestag* la rechaza, este último puede también solicitar al presidente la declaración del “estado de emergencia legislativa”, que le permitirá obrar durante un semestre con la colaboración de la alta cámara federal (*Bundesrat*) (artículo 81).

El régimen del voto de desconfianza “constructivo”, la posibilidad de recurrir al “estado de emergencia legislativa”, unidos a los trámites de la legislación electoral (cláusula de bloque del 5%), indican la importancia que atribuye la Constitución a la estabilidad y autonomía del gobierno.

## 3. *El Parlamento*

El Parlamento es bicameral. El Consejo federal (*Bundesrat*) es la cámara de los estados (*Länder*) (artículos 50 y ss.). Participan en ella los delegados de los gobiernos en proporción a su población y se integra por un total de cuarenta y cinco miembros. La Cámara federal (*Bundestag*) se elige cada cuatro años por todos los ciudadanos, la mitad utilizando colegios uninominales con sistema mayoritario a una sola vuelta, y la otra mitad con sistema proporcional en colegios plurinominales con votos de lista (artículos 38 y ss.).

La posición del *Bundestag* es preferencial. Sólo ante éste se establece la relación fiduciaria (relación de confianza) con el canciller. Además, excepto en algunas materias de interés relevante para los *Länder*, en las

cuales las dos cámaras están en posición paritaria, el *Bundesrat* no puede negarse, en la práctica, a aprobar los proyectos aprobados por el *Bundestag*, pues si lo hiciese, ejerciendo un veto suspensivo, el *Bundestag*, con una segunda votación con mayoría calificada, podría aprobar definitivamente el texto disputado.

La Constitución se ha preocupado por establecer relaciones de coordinación entre las dos cámaras utilizando comisiones para el caso. En virtud del artículo 77, 2 se instituye una comisión de conciliación formada por miembros de las dos asambleas, con la tarea de examinar los proyectos de ley objeto de controversia y de proponer soluciones a las cámaras. Al tenor del artículo 53 a, durante la eventual vigencia del estado de defensa, en el supuesto de un funcionamiento dificultoso de las dos asambleas, sus poderes pueden ser atribuidos a una comisión común, formada por dos tercios por miembros del *Bundestag* y por un tercio por miembros del *Bundesrat*.

#### 4. *El Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) está formado por dieciséis jueces elegidos la mitad por el *Bundesrat* y la otra mitad por el *Bundestag* (artículos 93 y ss.). Ocupa una posición de extrema importancia, comprensible por la serie de sus competencias: solución de conflictos entre el Estado y los *Länder*; solución de conflictos entre los poderes del Estado; controlar la constitucionalidad de los partidos y pronunciarse sobre su disolución; declarar la decadencia de los derechos constitucionales de los ciudadanos que hayan abusado contra la Constitución; juzgar sobre los recursos individuales para la tutela de los derechos fundamentales que hayan sido admitidos por vía de acción o que hayan sido reenviados por el juez acerca no sólo de las leyes sino también de los actos del gobierno y de la jurisdicción; control de constitucionalidad de las leyes federales y las de los *Länder*; juzgar en última instancia en materia de verificación de las elecciones; juzgar al presidente de la República cuando es sometido a acusación.

Además del Tribunal Constitucional Federal se encuentra, a nivel de cada *Land*, el tribunal constitucional del *Land* (*Landesverfassungsgericht*), al cual puede ser atribuida la decisión sobre los conflictos constitucionales al interno de un *Land*. Sólo el *Land* de Schleswig-Holstein ha

hecho uso de la facultad de atribuir directamente al Tribunal Constitucional Federal dicha decisión; los demás *Länder* han instituido sus propios tribunales constitucionales.

### 5. *El pluripartidismo moderado y el papel de la oposición*

El ordenamiento alemán se caracteriza por un multipartidismo llamado moderado, que permite una operación bipolar del sistema político. Análogamente a lo que sucede en otros ordenamientos con gobierno parlamentario, la Ley Fundamental no contiene un reconocimiento formal del papel de la oposición. Al contrario, ésta constituye una fiel copia del esquema tradicional, propia del Estado liberal, caracterizado por el principio de separación, que contempla una estructura dualista fundada sobre la contraposición organizativa y funcional entre el Parlamento, unitariamente considerado, y el gobierno.

Un ejemplo interesante de introducción formal de la institución de la oposición parlamentaria fue ya conocido por la experiencia constitucional alemana incluso antes de adoptarse la Ley Fundamental. La Constitución de Baden del 22 de mayo de 1947 afirmó que también los partidos que se oponen al gobierno del *Land* deben sentirse corresponsables de la estructura de la vida política y de la guía del Estado (artículo 120, 1). Además, establece: “Cuando [los partidos] estén en oposición al gobierno, les incumbe seguir y, si viene al caso, someter a crítica la acción gubernamental y la de los partidos que participan en ella. Su crítica debe ser objetiva, estimulante y constructiva. Deben estar dispuestos para enseguida asumir, si se da el caso, la corresponsabilidad del gobierno” (artículo 102, 3).

Más recientemente la oposición se reconoció formalmente en la Constitución de la ciudad de Hamburgo, tras a una ley de reforma de 1971. El artículo 23 prevé que: “La oposición es parte esencial de la democracia parlamentaria” y, entre otras cosas, constituye la alternativa política a la mayoría del gobierno.

Aunque la Ley Fundamental no contiene disposición alguna que discipline la función de la oposición, sin embargo existen normas constitucionales que la garantizan indirectamente. En primer lugar, se considera que una serie de garantías de efectividad de la oposición derivan de algunas opciones de fondo de la Constitución que aceptan el principio democrático, el del gobierno parlamentario y la caracterización pluripartidista del

ordenamiento estatal. Una ulterior serie de garantías indirectas deriva de la específica tutela constitucional de las minorías políticas. Sabido es que dicha Ley Fundamental pone a todos los partidos en pie de igualdad con el fin de conquistar la confianza del electorado. Esta situación la confirmó el Tribunal Constitucional y se reconoció por la ley federal sobre los partidos políticos del 24 de julio de 1967 (artículo 5, 1).

De modo más específico, si bien siempre por vía indirecta, se consideran garantías de la oposición las normas de la Ley Fundamental y del reglamento interno del *Bundestag* que se refieren al establecimiento de instrumentos del control político parlamentario sobre la acción del Ejecutivo federal. Se ha difundido la opinión de que tales normas sólo suministran formalmente instrumentos de control al Parlamento y a los parlamentarios, entendidos genéricamente, y que en realidad prestan medios de garantía para la función crítica de las minorías de la oposición. Esto vale para la discusión de los presupuestos, para la actividad de las comisiones parlamentarias y para la proposición de preguntas. Particular relieve asume la norma contenida en el artículo 44, 1 de la Ley Fundamental que prevé que una comisión parlamentaria de investigación puede instituirse tras la propuesta de un cuarto de los miembros del *Bundestag*, en tanto que, análogamente, el artículo 45 a, atribuye a la comisión permanente de defensa los poderes de una comisión de investigación y prevé que puede promoverse una investigación a propuesta de un cuarto de los componentes de la comisión.

Hasta este momento se ha hecho referencia a garantías predominantemente indirectas de la oposición, pero debe recordarse que la llamada pequeña reforma parlamentaria del 18 de junio de 1969 introdujo una modificación muy importante respecto al reconocimiento de la función opositora. En efecto, los reglamentos parlamentarios, inspirándose en la contraposición tradicional entre gobierno y Parlamento, entendido unitariamente, preveían que después de la exposición hecha por un miembro del gobierno, fuese el exponente del partido más numeroso representado en el Parlamento quien tomase la palabra. De este modo, ignorando el dato indiscutible de la homogeneidad política entre gobierno y mayoría, el partido del gobierno tomaba la palabra dos veces consecutivas. El artículo 33, 1 del reglamento reformado por el *Bundestag* ha previsto, en cambio, que después de intervenir un miembro o un representante del gobierno federal, debe oírse una opinión discrepante. Se trata del *Oppo-*

*sitionsführer*, que hoy replica inmediatamente al canciller en cuanto máximo exponente de la mayoría.

### 6. *Alternancia entre dos reagrupaciones de partido*

También en Alemania, junto al dualismo formal, derivado de la tradición del parlamentarismo clásico, basado en un Parlamento entendido unitariamente y sobre el gobierno, se ha afirmado un dualismo de hecho expresado por la mayoría parlamentaria unida al gobierno y por la minoría opositora. En este punto, puede examinarse si en el ordenamiento alemán existen los presupuestos para afirmarse una organización de la oposición según el sistema de gabinete en la sombra de tipo inglés. En efecto, si es cierto que la Constitución federal admite el pluripartidismo, existen factores que han obrado en favor de una progresiva reducción del número de partidos y que han favorecido una actuación bipolar del sistema. No sólo se ha moderado el sistema proporcional mediante la cláusula que impide la representación en el *Bundestag* de partidos que no alcancen el 5% de los sufragios, con la evidente eliminación de los partidos que cuentan con escasos seguidores, pero sobre todo la prohibición de partidos considerados antisistema determina que los partidos admitidos sean sustancialmente homogéneos en el plano ideológico y programático. El mismo legislador constitucional dispuso un instrumento *ad hoc* para lograr una concentración. El voto de desconfianza constructiva, en virtud del artículo 67 de la Ley Fundamental, tiende, indudablemente, a estabilizar al Ejecutivo y al mismo tiempo provoca la exigencia de una organización compacta de la oposición con el fin de actuar como equipo idóneo a la sustitución del gobierno.

Sin embargo, de todo lo dicho no se deduce que la tendencia a la concentración se resuelve en una tendencia al bipartidismo. En efecto, a pesar de que la doctrina constitucional haya, a menudo, pretendido descubrir una evolución del régimen de gobierno parlamentario del modelo pluripartidista al bipartidista, la única afirmación que hoy puede admitirse es que el régimen se caracteriza por un sistema con dos grupos de partidos. Tal concepto indica cómo el sistema de partidos alemanes, en su funcionamiento en el campo de los controles políticos ejercidos por la oposición, se encuentra más cercano al sistema bipartidista que al pluripartidista. Y, en realidad, el gobierno goza de una estabilidad indiscutible —sea el formado por un sólo partido o por una coalición—, mientras

que la oposición se comporta responsablemente en espera de transformarse en partido de gobierno. Además, las elecciones políticas generales pueden provocar una rotación del gobierno, dada la dificultad práctica de hacer operativa la norma sobre el voto de desconfianza constructiva.

Frente al Partido Democrático Cristiano (CDU) y a su filial bávaro (CSU), que se mantuvieron en el poder desde 1949 a 1969 —con el apoyo del Partido Liberal (FDP), excepto en el periodo 1957-1961, en que lograron la mayoría absoluta en el *Bundestag*—, está el Partido Social-demócrata (SPD), que se convirtió en partido del gobierno a partir de 1969, después de una precaria gran coalición compuesta por la CDU-CSU, y aliado también con el FDP. La posición del tercer partido es, pues, característica del sistema alemán, donde el pequeño Partido Liberal se ha revelado como posible aliado según las exigencias de entrambos partidos mayoritarios. Por lo tanto, conforme a esta experiencia, cuando se da una rotación de gobierno no se trata de una necesaria rotación completa de los papeles del partido del gobierno y del partido de la oposición; pudiendo el tercer partido continuar en la posición en la cual se hallaba. Si bien con estas importantes diferencias —y exceptuando periodos, considerados anómalos, en los que el papel de la oposición se ha hecho prácticamente inoperante tras constituirse una coalición entre los dos grandes partidos— puede reconocerse que el sistema de los dos grupos de partidos permite individualizar una situación de expectativa de la alternancia de la minoría de la oposición a la mayoría del gobierno. En efecto, las campañas electorales de 1969, 1972, 1976 y 1980 siempre se manifestaron como competiciones entre los dos partidos más importantes, teniendo por objeto la conquista del aparato de gobierno, y, análogamente a lo ocurrido en la experiencia inglesa, se basan sobre las figuras de los *leaders* de partido más que sobre diferenciaciones programáticas radicales. El *leader* del partido mayoritario se presenta al electorado como canciller federal, mientras que el del partido más importante de la oposición aparece como aspirante a la función de canciller.

El éxito de una nueva organización de la oposición según el sistema de gabinete en la sombra está estrechamente condicionado por el desarrollo futuro de todo el ordenamiento político-constitucional de la República Federal. No se debe, en efecto, olvidar que la experiencia constitucional alemana de las relaciones mayoría gubernamental-oposición oscila entre dos tendencias antagonistas. Una está representada por la utilización del principio de rotación periódica de la mayoría, agilizada

por la sustancial homogeneidad política de los partidos y por la irrelevancia de las fuerzas políticas anticonstitucionales. La otra tendencia está representada por el recurso a formas de coalición entre los mismos partidos que prácticamente eliminan el papel clásico de la oposición, también ella consecuencia de la progresiva eliminación de divergencias ideológicas y programáticas radicales entre los partidos constitucionales. En ambos casos, a pesar de las diferencias aparentes, se ha individuado una crisis de la función de la oposición. En efecto, si es cierto que en la segunda hipótesis citada, el llamado tercer partido se ha reducido al papel de oposición formal y sustancialmente impotente, en la primera hipótesis el exceso de homogeneidad entre los partidos (del gobierno y del futuro gobierno) conduce a una anulación de las alternativas programáticas, subsistiendo sólo alternativas personales de método y de procedimiento.

Una vez que, después del periodo de la gran coalición entre CDU, CSU y SPD (1966-1969), parece haberse consolidado la tendencia a la alternancia, la asunción por parte de la CDU de la función de oposición, tras veinte años de actividad gubernativa, dio origen a iniciativas que recordaban el modelo del gabinete en la sombra. Ante todo en el nivel de la dirección del partido, la conciencia de haber perdido la disponibilidad de la administración central del Estado federal impulsó a operar la reorganización para poder constituir un *Regierungs-apparat* de la oposición. Además, se afirmó la tendencia a formar una dirección colegiada de la oposición, superando la fase de la decisión monocrática que había caracterizado la experiencia anterior, y el grupo parlamentario asumió un papel de dirección en contraste con la posición auxiliar que lo había caracterizado en los periodos anteriores. Un grupo suyo restringido, formado por los exponentes políticos más eminentes de la CDU-CSU, se convirtió en el centro de determinación de las decisiones más importantes, y nuevas normas fueron introducidas por el *leader* para asegurar una disciplina más eficaz de los miembros del grupo.

Quien se interese en la reorganización del partido de la oposición según el esquema británico, ha notado que, si bien no existiendo un gabinete en la sombra, la aproximación de las elecciones políticas había aconsejado individuar además del candidato al puesto de canciller también a su gabinete, señalando que deberían atribuirse a algunos parlamentarios sectores específicos de competencia y que cada responsable debería insertarse, automáticamente, en el gobierno federal cuando las elecciones

fuesen favorables al partido. En realidad, lo que parecía una simple hipótesis de desarrollo institucional halló alguna confirmación apenas el partido de la oposición estuvo en condiciones de imponer a la atención del electorado una propuesta de dirección que rebasara los esquemas ya convencionales de simple contraposición en el marco de las tácticas parlamentarias. La ocasión la ofreció la aversión de la opinión pública a la llamada *Ostpolitik* mantenida por el canciller federal. Sobre este presupuesto, la oposición elaboró una propia línea política en neto contraste con la dirección gubernamental superando la ya tradicional homogeneidad entre el gobierno y la oposición sobre los grandes temas de la política exterior.

La mayor competitividad de la oposición, que mantenía la mayoría en el *Bundesrat*, unida al recordado carácter bipolar del sistema político-constitucional, posibilitaba la expectativa de una efectiva y no lejana rotación de la mayoría y justificaba la constitución de un conjunto de personalidades eminentes de la oposición, guiadas por el *Oppositionsführer*, que debería constituir un núcleo del futuro gobierno federal. En efecto, de un gabinete en la sombra de la oposición CDU-CSU se ha hablado tanto con ocasión de las elecciones políticas de 1972 como en las de 1976 y 1980.

En otoño de 1982 tuvo lugar una notable crisis política-constitucional que generó, ante todo, la pérdida de la mayoría en el *Bundestag* para la coalición social-demócrata y liberal a causa de la salida de la coalición misma de este último partido y, luego, el surgimiento de divergencias agudas relativas a la adopción del procedimiento para manejar la crisis desde el punto de vista constitucional.

El hecho de que el cuerpo electoral no hubiera sido directamente consultado con respecto a este cambio político y un cierto decrecimiento del Partido Liberal en algunas elecciones de *Land*, indujeron al nuevo canciller Kohl a solicitar la confianza del *Bundestag* según el artículo 68 de la Ley Fundamental y a hacérsela negar por su propia nueva mayoría, apenas surgida, para llegar a la disolución anticipada decretada por el presidente von Weizsäcker después de transcurridas las tres semanas previstas por la Ley Fundamental. Los social-demócratas, a través de su presidente Brandt, notaron la no conformidad a la Constitución de la solución adoptada por los demócratas cristianos, teniendo lugar la aplicación del artículo 68 en un caso que veía al gobierno gozar de una mayoría absoluta en el *Bundestag*: sobre esta base se presentó un recurso al Tribunal Constitucional federal contra el decreto de disolución del *Bundestag* y

contra el que fijaba las nuevas elecciones, según los artículos 63 y ss. de la ley del 12 de marzo de 1951, que instituyó el Tribunal Constitucional Federal. Todo esto llevó a la sentencia del 16 de febrero de 1983 que reconoció la conformidad a la Constitución de la aplicación dada al artículo 68 de la *Grundgesetz*.

Las elecciones desarrolladas el 6 de marzo de 1983 legitimaron, al fin, también formalmente al nuevo gobierno, asegurando a la coalición liberal-democrática-cristiana una nueva mayoría de 278 escaños contra los 193 de los social-demócratas y los 27 de los verdes, que se convirtieron en el cuarto partido del *Bundestag*. En fin, la coalición mencionada dio prueba de una cierta solidez también con ocasión de las elecciones tenidas en 1987 cuyo resultado —un decrecimiento de cuatro puntos en porcentaje del binomio de los partidos democráticos cristianos— no fue capaz de recaer en sentido negativo sobre el sistema de las alianzas de gobierno y por consiguiente sobre la estabilidad del entero sistema constitucional.

El panorama político e institucional ha sido luego dominado (julio de 1990) por la perspectiva de la reunificación de los dos Estados alemanes, que se convirtió en realizable a consecuencia de la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989) y de la caída del régimen precedentemente vigente en la República Democrática Alemana. Las primeras elecciones libres tenidas en este país (6 de mayo de 1990) han registrado una clara afirmación de los partidos democráticos cristianos (CDU y DSU), un fracaso inesperado del partido social-demócrata (SPD) y un modesto resultado del partido socialista (PDS), heredero del antiguo partido comunista (SED).

La convergencia tendencial de las mayorías y de las formaciones en Este y en Oeste y, en general, el clima de distensión que caracterizó las relaciones internacionales en su conjunto, han conferido, por ende, un impulso decisivo al procedimiento de unificación que se ha concretado, en una primera etapa de fundamental importancia, en la unión económica, monetaria y social entre los dos países, en vigor a partir del 1o. de julio de 1990.

El aspecto jurídicamente más problemático concernía el procedimiento constitucional para la realización de la unificación: la alternativa era entre el procedimiento previsto por el artículo 146 de la Ley Fundamental (formación de una nueva Constitución de un nuevo Estado alemán estructurado sobre bases unitarias) y el procedimiento contemplado por el

artículo 23, que permitía, por el contrario, la permanencia en vigor de la Ley Fundamental con una contextual extensión de la validez del mismo a los *Länder* de la República Democrática Alemana (Sajonia, Brandemburgo, Sajonia-Anhalt, Turingia, Meclenburgo), objeto de reconstitución por obra del Parlamento de la República Democrática Alemana (*Volkskammer*) (julio de 1990) tras la reforma de la precedente estructura de descentralización administrativa. El segundo de los procedimientos indicados estaba destinado a prevalecer y el entero procedimiento de unificación gozaba de una aceleración fuerte, en cuanto a los tiempos y modos, también gracias al impulso conferido en tal sentido por el canciller Kohl, líder de la coalición liberal-democrática, que registraba un amplio éxito a consecuencia de las primeras elecciones panalemanas desarrolladas el 2 de diciembre de 1990. Las fases sucesivas a la reunificación se caracterizaban, bajo el perfil jurídico-constitucional, por el inicio del procedimiento constituyente en los *Länder* de nueva formación, que debían dotarse de Constituciones propias según el modelo ofrecido por la Ley Fundamental (artículo 28) y, bajo el perfil político-económico, por la difícil y compleja obra de refundación del ordenamiento estructural en el sector oriental del territorio alemán.

El procedimiento de reintegración de los *Länder* orientales que tuvo lugar en los años noventa no se realizó, por otro lado, sin consecuencias políticas y económicas de un cierto relieve.

En octubre de 1994 Helmut Kohl fue reelegido canciller por cuatro años, dando vida a una reedición de la ya experimentada coalición con el partido liberal, guiado por el ministro de asuntos exteriores, Klaus Kinkel, que obtenía un resultado electoral inferior a las previsiones, si bien (por poco) suficiente para superar el bloque del 5% y para obtener una representación en el Parlamento. El país, todavía afectado por las consecuencias económicas derivantes del mencionado procedimiento de reunificación, aparecía de otra parte a la búsqueda de un nuevo equilibrio político y social. Si bien en ausencia de términos electorales importantes entre la primavera de 1996 y el otoño de 1997, también a nivel local, el gobierno ha encontrado dificultades de actuación del programa de reformas con el cual pretendía sanear las finanzas públicas y reestructurar el sistema de imposición sobre los réditos y las pensiones. La reducción contextual del crecimiento económico en el sector oriental, el notable aumento del porcentaje de desempleo, el empeoramiento conexo del sistema de las relaciones industriales, la posición asumida por el partido libe-

ral, radicalmente contrario a cualquier aumento de los impuestos, han vuelto problemática la reducción del déficit público y se han revelado como factores de tensión al interno de la coalición de gobierno. A nivel político, además, el canciller ha encontrado una fuerte oposición en el ámbito del *Bundesrat*, dominado por una amplia mayoría social-demócrata, que lo ha obligado a una constante negociación de las decisiones gubernativas más importantes. El éxito de las elecciones legislativas federales, tenidas en otoño de 1998, resultaba favorable para el partido social-demócrata y conducía a la formación de una nueva coalición de gobierno basada en la colaboración entre éste y el partido de los verdes, confirmada tras las elecciones legislativas federales del 22 de septiembre de 2002.

#### V. LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANA

La forma de gobierno que surge de la Constitución italiana de 1948 se incluye entre las del tipo “parlamentario racionalizado”, en cuanto el proceso decisonal político se funda, inequívocamente, no sólo sobre la relación de confianza que liga al gobierno con las cámaras (artículo 94), sino que también se compensa gracias al reconocimiento de atribuciones importantes a otros órganos constitucionales. El constituyente, en efecto, quiso estabilizar el sistema político mediante el pluralismo de los órganos constitucionales, con el fin de garantizar la democracia de modo efectivo y en fuerte contraste con el régimen anterior. Por eso, junto a los órganos titulares de la función de dirección política (Parlamento y gobierno) se encuentran otros órganos dotados de importantes poderes, tanto de freno como de estímulo (presidente de la República y Corte Constitucional), con el objeto de asegurar la correcta aplicación de la Constitución. Además, se ha dado relieve constitucional a un órgano (el Consejo Superior de la Magistratura) que tiende a garantizar la autonomía del orden judicial, así como a otro órgano (el Consejo Nacional de Economía y Trabajo) destinado a crear un enlace entre los intereses socioeconómicos y las instituciones del gobierno. En fin, se ha dado particular importancia sea a la autonomía de las formaciones sociales y políticas, sea a los entes territoriales —en particular a las regiones, que a través del ejercicio de la potestad legislativa pueden ejercer una dirección política autónoma en posición dialéctica con la que domina a nivel estatal— como a los institutos de democracia directa. Por lo tanto, se puede llegar a la misma con-

clusión de aquellos autores que toman como elemento sobresaliente de la forma de gobierno prevista por la Constitución, la presencia de un sistema de contrapesos dados a la mayoría que se encuentra en el gobierno tanto a nivel de Estado-aparato como a nivel de Estado-comunidad.

### 1. *El presidente de la República*

El presidente de la República es elegido mediante escrutinio secreto por mayoría calificada cada siete años por el Parlamento en sesión conjunta, aumentándose su composición con delegados regionales (artículo 83 de la Constitución) con el fin de garantizar la independencia, de las posibles mayorías parlamentarias, que sea necesaria para el desarrollo efectivo de la función imparcial como jefe del Estado y como representante de la unidad nacional.

Las múltiples atribuciones presidenciales (artículo 87) se clasifican de acuerdo al fin al cual se encaminan. Se distinguen, por tanto: *a)* poderes de control (convocación extraordinaria de las cámaras, promulgar las leyes y emanar decretos con valor de ley y reglamentos, autorizar la presentación del proyecto de ley gubernamental, mando de las fuerzas armadas y presidir el Consejo Supremo de Defensa, presidir el Consejo Superior de la Magistratura, disolución anticipada de las cámaras y de los consejos regionales, provinciales y municipales); *b)* poderes de estímulo (enviar mensajes a las cámaras, exteriorizar el propio pensamiento); *c)* facultad de nombrar a los titulares de los órganos constitucionales (nombrar a cinco senadores vitalicios, a cinco jueces constitucionales y al presidente del Consejo de Ministros) y poderes encaminados al funcionamiento de los órganos constitucionales (convocar la elección de las nuevas cámaras y fijar la primera reunión, convocar a referéndum popular); *d)* poderes residuales inspirados en las prerrogativas que tenía el rey según el Estatuto albertino (declarar el estado de guerra, ratificar tratados internacionales, conceder gracias y conmutar penas, nombramiento de funcionarios públicos, otorgamiento de condecoraciones de la República). Para la eficacia de los actos presidenciales éstos deben ser sometidos a refrendo ministerial, lo que convierte al presidente de la República en irresponsable de sus actos en sentido tanto político como jurídicamente, excepto en las hipótesis de traición a la patria o de atentado contra la Constitución: en tales casos, el presidente es acusado por el Parlamento en sesión conjunta por mayoría absoluta de sus miembros (artículos 89 y 90).

Del conjunto de las atribuciones enumeradas resulta que el presidente de la República se coloca en la forma de gobierno italiana como un poder, autónomo e independiente de cada otro poder, que en posición de imparcialidad desarrolla principalmente la función de control de la constitucionalidad de la actividad de dirección política, en modo de garantizar el equilibrio y el regular funcionamiento del entero sistema. La posición de enlace entre órganos constitucionales y la conexión, prevista por la Constitución, con cada uno de ellos, ofrecen al titular del órgano una función política no marginal que se acentúa en caso de anómalo funcionamiento de las relaciones entre Parlamento y gobierno o, incluso, de crisis en las relaciones entre la sociedad civil y el aparato institucional. Las intervenciones encaminadas a asumir decisiones de dirección que interfieren con aquellas de los órganos encargados expresamente de tal función por la Constitución se intensificaron durante la presidencia de Pertini y han asumido perfiles de sistematicidad y continuidad en los últimos dos años de la presidencia de Cossiga y durante la presidencia de Scalfaro.

## *2. El gobierno*

“El gobierno está compuesto por el presidente del Consejo y por los ministros que constituyen en conjunto el Consejo de Ministros” (artículo 92, 1 de la Constitución). Por lo tanto, al interior del gobierno la función de primordial importancia radica en cabeza del presidente del Consejo. Éste, en efecto, tiene la tarea de dirigir la ejecución del programa político y administrativo que ha sido deliberado por el Consejo de Ministros y aprobado por el Parlamento (frente al cual se hace responsable), garantizando así la unidad de dirección política y administrativa mediante el estímulo y la coordinación de la actividad de cada uno de los ministros, que son responsables en forma colectiva de los actos que atañen a sus propios ministerios. Por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, el presidente del Consejo y sus ministros son sometidos a la jurisdicción ordinaria, previa autorización del Senado o de la Cámara de Diputados, de acuerdo con las normas establecidas mediante ley constitucional (véase ley constitucional del 16 de enero de 1989, núm. 1, que modifica los artículos 96, 134 y 135 de la Constitución, y ley constitucional del 11 de marzo de 1953, núm. 1, en materia de procedimientos para los delitos ministeriales).

La actuación tardía de la reserva de ley prevista por el artículo 95, 3 de la Constitución, para la regulación de la Presidencia del Consejo —actuación realizada sólo con la ley núm. 400 del 23 de agosto de 1988—, ha concurrido a la configuración de una fórmula de gobierno “híbrida” definida generalmente “gobierno por ministerios”, en cuanto la política general del gobierno con frecuencia se ha reducido a simple sumatoria de las políticas sectoriales perseguidas por cada uno de los ministros en actuación de los programas, no siempre homogéneos, de las direcciones de los partidos de respectiva pertenencia, por fuera de una efectiva dirección política unitaria. De otra parte, a la reforma normativa de la Presidencia del Consejo debe reconocérsele, sobre todo, el mérito de haber contribuido a la racionalización de órganos e institutos que, introducidos mediante ley o consuetudinariamente (el vicepresidente del Consejo, los ministros sin cartera, los subsecretarios, los comités interministeriales), ya hacían parte (junto a los órganos esenciales y con competencia constitucionalmente garantizada y a pesar de las dudas de legitimidad constitucional) de la estructura gubernamental. Se recuerda la “institucionalización” de la conferencia Estado-regiones (artículo 12, ley 400/88 y Real Decreto Presidencial 281/1997), órgano con funciones de información, consulta y enlace entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, originariamente previsto y disciplinado por el DPCM del 12 de octubre de 1983 o al Consejo de gabinete, cuya posibilidad de institución, determinada por razones estrictamente políticas en agosto de 1983, ha sido formalmente acogida por la ley 400/88 (artículo 6) con el fin de asegurar, quedando firmes las atribuciones de los ministros, la asistencia necesaria al presidente y al vicepresidente del consejo en el trabajo político y de garantizar la eficiencia de la acción gubernamental, realizando las mediaciones oportunas entre las diversas posiciones expresadas por los partidos del equipo ministerial.

Además de predisponer la disciplina de las figuras institucionales diversamente encuadradas en el ámbito de la Presidencia del Consejo, el legislador se ha empeñado en una definición más precisa de la función reconocida al titular de la Presidencia y al Consejo de Ministros, y también de sus relaciones; ha dedicado particular atención a la actividad normativa del gobierno; ha disciplinado *ex novo* la articulación interna y las funciones de la estructura sirviente del presidente del Consejo (Secretariado General).

La relación de confianza que une al gobierno con las cámaras es “racionalizada” mediante la introducción de mecanismos que tienden a facilitar la creación de gobiernos estables, excluyéndose la obligación de dimisiones en caso de voto contrario a un proyecto de ley del gobierno (artículo 94, 3 de la Constitución), y fijando límites precisos a la proposición de una moción de censura (artículo 94, 4 de la Constitución). Tales mecanismos no han sido, sin embargo, suficientes para evitar crisis de gobierno frecuentes y de tipo preponderantemente “extraparlamentario”. Tan sólo en 1998 por primera vez el gobierno se dimitió después de un rechazo de confianza explícito.

### 3. *El Parlamento*

El Parlamento italiano, cuya preeminencia jurídica-formal dentro del sistema constitucional se reconoce, generalmente, en virtud del hecho de ser el único órgano del Estado directamente representativo, está compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado de la República (artículo 55 de la Constitución). El tipo de *bicameralismo* introducido por la Constitución es a todos los efectos “perfecto” o “igual”: “la función legislativa se ejerce colectivamente por las dos cámaras” (artículo 70 de la Constitución) y ambas cámaras otorgan o revocan la confianza al gobierno (artículo 94, 1 de la Constitución) y disponen de los mismos instrumentos de inspección y de control (artículos 80, 81 y 82 de la Constitución); a cada una de las cámaras se les reconocen potestades de tipo jurisdiccional (artículos 90, 2, 96 y 135 de la Constitución); a cada cámara, en fin, se le reconoce la propia autonomía reglamentaria, administrativa y financiera (artículos 64, 66 y 68, 2 de la Constitución). Hay que distinguir el Parlamento entendido como órgano complejo (compuesto por dos órganos) del Parlamento en sesión conjunta, que es un órgano aparte que no ejerce funciones legislativas o de control político, sino funciones de diversa naturaleza indicadas, taxativamente, por la Constitución: elección y juramento del presidente de la República (artículos 83 y 91); acusación del presidente de la República (artículo 90); elección de una tercera parte de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura (artículo 104); elección de cinco jueces constitucionales y compilación de la lista de ciudadanos entre los cuales extraen a la suerte dieciséis jueces agregados de la Corte Constitucional (artículo 135). Aunque se tiende, a veces, a atribuir a la Cámara de Diputados preceden-

cia formal, en virtud de su composición más amplia y totalmente electiva, se afirma que el “peso” político de las dos cámaras es casi idéntico, especialmente luego de la reforma de las leyes electorales (leyes 276 y 277 de 1993) que modificaban en sentido mayoritario los criterios de selección de la representación política.

Entre los elementos que caracterizan el ejercicio de las funciones parlamentarias hay que señalar: *a)* un amplio reconocimiento de los derechos de las minorías (artículos 64; 62, 2; 72, 3 y 138 de la Constitución; artículos 4, 2 del Reglamento de la Cámara y 4 del Reglamento del Senado; artículo 22, 1, núm. 619/1967; artículo 3, 1, núm. 1203/1957); *b)* la posibilidad de que la asamblea defiera la aprobación o la simple formulación de determinado proyecto de ley a la comisión permanente (artículos 72 de la Constitución; 92 y 96 del Reglamento de la Cámara; 36 del Reglamento del Senado); *c)* el otorgamiento de importantes poderes de dirección, de control e inspección (resoluciones, investigaciones cognitivas) también a las comisiones permanentes (calificadas en tal caso como comisiones en sede política); *d)* la posibilidad de instituir comisiones parlamentarias de investigación (artículo 82 de la Constitución), y *e)* la institución mediante ley ordinaria, principalmente, en determinados sectores, de comisiones bicamerales con funciones de vigilancia, control y dirección (por ejemplo, comisión de vigilancia y dirección sobre la RAI-TV).

#### 4. *La Corte Constitucional*

La Corte Constitucional, cuya existencia se relaciona con la decisión de los constituyentes de adoptar una Constitución rígida, está compuesta (en su composición ordinaria) por quince jueces que ocupan el cargo durante nueve años y que son escogidos en una tercera parte por el presidente de la República, otra tercera parte por las cámaras en sesión conjunta, y el tercio restante por las magistraturas superiores (artículo 135, 1 de la Constitución). A la Corte Constitucional se le confía, además de la importante tarea de controlar la “legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley del Estado y de las regiones”, también la función de dirimir los conflictos de atribución entre los poderes del Estado, entre el Estado y las regiones y entre las regiones; igualmente, juzgar las acusaciones contra el jefe del Estado (artículo 134 de la Constitución: en tal caso se integra con jueces escogidos mediante el procedimiento

fijado por el artículo 135, último párrafo, de la Constitución) y, en fin, decide sobre la admisibilidad del *referéndum abrogativo* (artículo 2 de la ley constitucional núm. 1 del 1o. de marzo de 1953). Si bien la Corte está sometida a límites rigurosos que tienden a caracterizarla como órgano de naturaleza jurisdiccional (no representativo, y por ende no responsable), la experiencia ha evidenciado su aptitud para ejercer una función que precisamente, en cuanto destinado por la Constitución a condicionar a otros órganos, ha sido juzgada por parte de la doctrina como de tipo político.

### 5. *La evolución de la Constitución*

Delineadas las características de la Constitución, debe subrayarse la evolución histórica del ordenamiento que constituye un elemento fundamental, sea para la completa comprensión del mismo texto constitucional, ya que permite examinar las normas a la luz de la actuación que han tenido en el curso del tiempo, sea para comprobar su rendimiento y por lo tanto la permanente validez de las decisiones de los constituyentes.

Desde el origen compromisorio de la carta constitucional derivaba una notable riqueza de contenidos, atribuibles a la variedad y contradictoriedad de los valores a los cuales las fuerzas políticas constituyentes habían hecho referencia. Esta situación, que reflejaba la voluntad de dar vida a un texto que pudiera servir de plataforma para la realización de proyectos políticos y sociales de largo plazo, implicaba a su vez que gran parte de las reglas constitucionales fueran redactadas en términos particularmente amplios y que la actuación práctica de algunos institutos fuese diferida al periodo inmediatamente sucesivo a la entrada en vigor de la Constitución. En tal modo se confiaba a las fuerzas políticas la gran responsabilidad no sólo de actuar sino también de “completar” el marco constitucional apenas configurado.

En el equilibrio global de la forma de gobierno italiana, los partidos asumían una función decisiva respecto al efectivo funcionamiento de las instituciones. Una función destinada a arraigarse siempre en mayor medida en el curso de los años sucesivos y tal de volver al sistema político italiano difícilmente equiparable a aquel de las otras democracias occidentales.

En el momento mismo en que entraba en vigor la nueva Constitución faltaba la cohesión entre las principales fuerzas políticas que habían ac-

tuado en la fase constituyente. Las fuerzas políticas de izquierda fueron excluidas del gobierno en mayo de 1947 y las primeras elecciones del Parlamento (abril de 1948) marcaban una clara contraposición entre mayoría y oposición, radicándose la convención según la cual los partidos de la izquierda, y en particular el Partido Comunista, eran considerados antisistema y por ende no habilitados a tener responsabilidades en el gobierno, con una consecuente estabilización de la función de oposición del mismo partido. Se producía, por ende, un clima político desfavorable a un inmediato cumplimiento de las disposiciones constitucionales y del programa de reformas estructurales (sobre todo la reforma de la administración y la revisión de los códigos). Se define normalmente a este primer periodo de la vida republicana como “fase de congelamiento” de la Constitución (1948-1956), caracterizado sobre todo por el intento de atribuir al ordenamiento una huella mayoritaria que no todas las fuerzas políticas estaban preparadas para aceptar. El instrumento escogido para asegurar estabilidad al Ejecutivo fue desde entonces la modificación del sistema electoral. En 1953, en efecto, se aprobó una ley (ley 148 del 31 de marzo de 1953) que atribuía un premio de mayoría a la coalición que hubiese alcanzado el 50.1% de los votos. Su escasa funcionalidad al objetivo perseguido y las ásperas polémicas levantadas por las oposiciones de derecha y de izquierda hacían oportuna la eliminación de tal modificación legislativa permitiendo la continuación del diálogo respecto al tema de la actuación constitucional.

La fuerte conflictualidad entre el partido dominante de centro, la democracia cristiana y las fuerzas políticas de izquierda se atenuaba en 1955 con la elección de Gronchi como presidente de la República, candidato no oficial de la mayoría gubernativa elegido gracias a los votos determinantes de las fuerzas políticas de izquierda. Las modalidades de elección del nuevo presidente y los contenidos de su discurso de asentamiento mostraban la intención de valorizar la importancia clave de la sede parlamentaria para la mediación de las diversas posiciones políticas, la conciencia de la necesidad de buscar equilibrios de gobierno que no marginaran a las fuerzas de oposición representativas de amplios sectores del electorado y, en fin, sobre la base de estas premisas, la voluntad de realizar los institutos que faltaban.

Por lo tanto, empezaba una fase de actuación parcial de la Constitución (1956-1968) con la entrada en función de la Corte Constitucional (1956, II Legislatura), la creación del Consejo Nacional de la Economía

y del Trabajo (1957, II Legislatura) y del Consejo Superior de la Magistratura (1958, II Legislatura). En este periodo, quedando firme la función determinante del mayor partido de centro, se configuraban varias coaliciones gubernamentales, con el traspaso de las de centro (1953-1962) a aquellas de centro-izquierda en las cuales a la componente democristiana, social-demócrata, liberal y republicana se acompañaba la socialista, cesando frente a este partido la convención excluyente.

En una fase ulterior (1968-1976) tuvo lugar una acentuada aceleración de la actuación constitucional a través de la implementación del ordenamiento regional, con la aprobación de los estatutos de las regiones con autonomía ordinaria (1970), la aprobación de la normativa de actuación del instituto del referéndum (1970), la adopción de los nuevos reglamentos parlamentarios (1971), la adopción del estatuto de los trabajadores (1970) y la acentuación de la regulación relativa a la intervención pública en la economía.

Las coaliciones gubernativas de centro-izquierda estaban condicionadas por una crónica debilidad y por la constante necesidad de llegar a relaciones de colaboración con la oposición de izquierda desarrollada por el partido comunista. Esta situación se manifestaba con toda evidencia durante la séptima legislatura (1976-1979), en la cual las coaliciones gubernativas minoritarias debieron justificarse sobre la base, primero, de abstenciones por parte de la oposición, y después, basándose en su explícito apoyo (denominados *gobiernos de unidad nacional*). La fórmula de colaboración utilizada emergía con evidencia, por ejemplo, en el uso constante de decretos-ley sistemáticamente enmendables en el momento de la conversión, en la disciplina de la ley de balance y de la ley presupuestaria y en la gestión de la nueva sesión de balance, así como en la implementación de la legislación más importante. En todos estos casos, a una iniciativa gubernativa correspondía un poder sustancial de integración y enmienda de la oposición, que disponía de una real capacidad de interdicción con la eliminación de cualquier apariencia de autosuficiencia de la mayoría.

A las críticas de tal situación seguía (1979-1992) una fase de parcial racionalización de las instituciones caracterizadas por el intento de fortalecer el gobierno y la mayoría. Son indicios de estos intentos, la introducción preferencial del voto patente, la introducción del control parlamentario de constitucionalidad de los decretos-ley, la disciplina del

gobierno (1988) y aquella de las autonomías locales y del procedimiento administrativo (1990).

El intento de racionalización de la forma de gobierno, sin embargo, no podía resolver los diversos problemas que se habían acumulado y, en particular, no tenía en cuenta la insatisfacción madurada en la sociedad italiana frente al sistema de los partidos políticos cada vez más distantes de las exigencias y expectativas del ciudadano. La desconfianza por el sistema de los partidos se sumaba, por ende, a la tradicional dificultad a operar la rotación de funciones entre la mayoría y la oposición, y que había permitido las fórmulas de colaboración (llamadas *consociativismo*) que habían alejado progresivamente la práctica constitucional de un modelo ideal de gobierno parlamentario caracterizado por la autosuficiencia del gobierno sobre la base de la relación de confianza. Tal situación parece detenerse tan sólo con la profunda crisis de la mayor parte de los partidos políticos y el surgimiento de nuevos sujetos políticos en ocasión de las investigaciones judiciales relativas a las financiaciones ilícitas de la actividad política y con el cambio de la legislación electoral en 1993, que ha permitido el inicio de una bipolarización y, por lo tanto, ejemplos efectivos de rotación en el gobierno entre dos agrupaciones de partidos.

En realidad, la modificación de la ley electoral en sentido mayoritario no ha solucionado otros perfiles de la crisis institucional madurada, y en particular, por una parte, la exigencia de obtener una incidencia real de las opciones de los ciudadanos en la individuación de los sujetos gobernantes, procedente de la propuesta de cambio hacia la figura de un presidente de la República gobernante o a la figura de un jefe de gobierno electivo, y por otro lado, la demanda cada vez más fuerte de fortalecimiento de las autonomías regionales, procedente de la expectativa de federalización del Estado.

Tampoco permitía individuar con claridad el inicio de un periodo de estabilidad gubernamental: la XII Legislatura presentaba, en efecto, un gobierno de centro-derecha (Berlusconi), mientras la XIII contemplaba un gobierno de izquierda que inicialmente parecía destinado a durar por toda la Legislatura (Prodi). La XIV Legislatura inició en mayo de 2001 con la formación, nuevamente, de un gobierno de centro-derecha (Berlusconi). El dato común de este periodo consiste en la dificultad de radicar una efectiva bipolarización basada sobre la formación de dos estables coaliciones a causa de la persistente función desagregante de los partidos

menores de las dos posibles agrupaciones partidistas. Esta circunstancia ha mantenido la inevitable función de mediación gobernante del jefe del Estado que ya se había afirmado antes de la reforma electoral de 1993, sea a través de la formación de ejecutivos “presidenciales” (en particular el gobierno de Dini en 1995), sea a través de determinantes tomas de posición dirigidas a evitar disoluciones anticipadas del Parlamento en el momento en que el *leader* de la mayoría elegido por los electores no se hubiese demostrado en grado de continuar la dirección del gobierno por la falta de concordancia de la mayoría (denegación de disolución tras las dimisiones de Berlusconi en 1994 y después de aquellas de Prodi en 1998).

El rendimiento global de la forma de gobierno italiana no ha alcanzado a garantizar al ordenamiento la estabilidad necesaria para una evolución progresiva y gradual. Hay que subrayar que el desarrollo de la Constitución de 1948 se ha articulado según una progresiva adecuación del ordenamiento a los cambios de exigencias de la sociedad italiana mediante ajustes imputables a la praxis, a las convenciones constitucionales, a la interpretación de los jueces, y también a través de la adopción de legislaciones parcialmente de actuación y parcialmente modificatorias de la Constitución misma. El exiguo número de las revisiones formalmente aportadas al texto constitucional, al menos hasta 1999 (ninguna de las cuales, en efecto, de alcance tal de recaer de manera inmediata sobre la forma de gobierno o sobre los derechos fundamentales, sobre las libertades o sobre los institutos de garantía), contrasta con la importancia que el debate sobre las reformas ha asumido progresivamente, sea a nivel político que a nivel doctrinal, a partir de fines de los años setenta. Ya entonces algunas de las fuerzas políticas dominantes, incapaces de justificar frente a una opinión pública, de la cual se estaban lentamente alejando, las persistentes dificultades encontradas en la plena actuación de la Constitución, comenzaban a sugerir propuestas de revisión orgánica del sistema originario, en grado de afectar al mismo tiempo el ámbito político, económico, institucional y administrativo. Los gobiernos que se habían subseguido en los primeros años de la década de los ochenta, entendían las reformas como uno de los fundamentos de los respectivos programas. En la VIII Legislatura, el segundo gabinete Spadolini (agosto-noviembre de 1982) invocaba una nueva configuración de las autonomías locales y un fortalecimiento del Ejecutivo. En el mismo año se instituían, en el marco de las comisiones de asuntos constitucionales de la Cámara y del Senado,

dos comités de estudio con la tarea de realizar un inventario razonado de las propuestas de revisión que se encontraban entonces al examen de las cámaras. La actividad de estos comités no producía otro resultado que una síntesis de las orientaciones políticas sobre los principales problemas del ordenamiento, sin que de todos modos se individuaran entre los varios proyectos puntos de convergencia tales de permitir un inicio inmediato del proceso de reforma. Tomas de posición en favor de una “gran reforma” se manifestaban también con el primer gabinete Craxi (agosto de 1983-junio de 1986, IX Legislatura), proponiéndose un amplio espectro de modificaciones que incluían la transformación de la forma de gobierno parlamentario en presidencial, la introducción de correctivos mínimos de la relación Parlamento-gobierno y gobierno-jefe del Estado.

Un primer intento de respuesta institucional a las solicitudes provenientes de la vertiente política se dio, también en el curso de la misma legislatura, con la creación de la primera comisión bicameral para las reformas (octubre de 1983), compuesta por veinte diputados y veinte senadores con el fin de formular propuestas concretas de reformas constitucionales y legislativas para someter luego a las asambleas para los acostumbrados procedimientos de aprobación. Tal órgano, conocido como Comisión Bozzi, por el nombre de su presidente, permaneció en función hasta enero de 1985, año en el cual presentó un informe conclusivo aprobado únicamente por dieciséis comisarios sobre cuarenta y uno, y que contenía un proyecto orgánico de reforma de la Constitución que las cámaras no llegaron, en todo caso, a discutir. Las principales indicaciones extraíbles del trabajo de reelaboración de las orientaciones políticas prevalecientes realizado por la comisión se pueden, esencialmente, reconducir a los siguientes perfiles: mantenimiento de la forma de gobierno parlamentario; fortalecimiento de los institutos de democracia mediante la racionalización de la disciplina del referéndum abrogativo y eventual introducción de una forma de referéndum consultivo; corrección del bicameralismo paritario a través de la “especialización” de las dos asambleas en el desarrollo de determinadas funciones; fortalecimiento de los poderes de dirección y de coordinación del presidente del Consejo, con clara atribución de la facultad de nombramiento y revocación de los ministros y contextual reorganización global de los aparatos gubernamentales (para lo cual ha intervenido después la ley núm. 400 del 23 de agosto de 1988). El punto sobre el cual la comisión no lograba registrar una real convergencia política fue la reforma de la ley electoral, ya que el Partido

Comunista se declaró dispuesto a superar el sistema de las preferencias pero no el sistema proporcional, mientras la democracia cristiana defendía el sistema de las preferencias y pretendía la adopción de mecanismos que permitieran a los electores pronunciarse, si bien indirectamente, sobre la formación del gobierno.

Con la excepción de una apropiada pero estéril sesión parlamentaria dedicada a las reformas institucionales y de las solicitudes dirigidas a las fuerzas políticas por el presidente de la República Cossiga (mensaje de junio de 1991) en el curso de la X Legislatura, el debate sobre las reformas permanecía quiescente en las sedes institucionales hasta comienzos de los años noventa. A nivel de la opinión pública se configuraban, en cambio, formas de movilización transversal dependientes de movimientos referendarios cuya actividad terminaba por erosionar los espacios y los tiempos de intervención de las instituciones parlamentarias.

Un segundo intento de activación de una comisión adecuada para las reformas surgía en el curso de la XI Legislatura, más precisamente en julio de 1992. Dos resoluciones de las asambleas instituían un órgano bicameral al cual atribuir la tarea de elaborar un proyecto orgánico de revisión de la segunda parte de la Constitución —a exclusión de la sección II del título VI— y también los anteproyectos de ley sobre la elección de las cámaras y de los consejos de las regiones al estatuto ordinario. Mediante ley constitucional (ley 1/1993) se disciplinaba la tramitación de aprobación de la ley de reforma de manera parcialmente diferente a lo dispuesto por el artículo 138, previéndose que los resultados de los trabajos parlamentarios se sometieran a un referéndum popular necesario. La comisión cesaba, sin embargo, de sus propias funciones en enero de 1994 a causa de la disolución anticipada de la legislatura, y el trabajo desarrollado por ésta hasta aquel momento no era objeto de examen y de aprobación parlamentaria. El nivel más avanzado fue alcanzado por el Comité sobre la Forma de Estado, en el ámbito del cual se había perfilado un vuelco del criterio de distribución de las competencias entre el Estado y las regiones y, en general, varios instrumentos de valorización de la autonomía legislativa regional. El Comité prepósito al estudio de las modificaciones de la forma de gobierno presentaba una relación favorable a la hipótesis de legitimación electoral indirecta del primer ministro, teóricamente procedente de la reestructuración mayoritaria ya en acto de los mecanismos electorales, y de formal investidura del mismo por el Parlamento en sesión común al inicio de la legislatura. El tercer comi-

té en el cual se había articulado el trabajo de la comisión, aquel sobre las garantías, no presentaba en cambio alguna relación sobre la actividad desarrollada.

En el complejo es posible observar que ya en el curso de la XI Legislatura el debate sobre las reformas registraba una innegable aceleración y concretización, si bien no se logró el objetivo final sobre todo a causa de la exasperada inestabilidad del cuadro político general y de las repercusiones inmediatas del anómalo pero ganador recorrido de reforma que se había impuesto por el sistema electoral.

La XII Legislatura nacía con el lema de la difusa y tal vez prematura convicción de que las nuevas leyes electorales habrían engendrado en breve tiempo una bipolarización efectiva del sistema político y, por ende, facilitado la formación de agrupaciones de partidos que se alternaban entre ellos según el esquema típico de las democracias liberales. De parte del gobierno Berlusconi el empeño hacia las reformas se expresaba con la Constitución de un comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales y constitucionales, compuesto por un número restringido de expertos escogidos por su mismo presidente, el diputado Speroni. Este órgano no puede, de todos modos, ser asimilado a las antecedentes comisiones para las reformas en cuanto a su naturaleza y funciones. Por cuanto se refiere al mérito de su actividad, no puede negarse que en el anteproyecto presentado a finales de los trabajos del comité la reorganización territorial del Estado en sentido claramente federal se revelaba la cuestión mayormente profundizada, con perjuicio de la búsqueda de soluciones de otros perfiles institucionales.

La experiencia de la comisión bicameral para las reformas ha sido repetida en el curso de la XIII Legislatura (ley constitucional 1/1997) según un esquema semejante a aquel anteriormente experimentado (según la ley constitucional 1/1993).

La comisión se articulaba en cuatro comités competentes en materia de forma de Estado, Parlamento y fuentes normativas, forma gobierno y sistema de las garantías. Los trabajos de la comisión se concluyeron con la presentación a las cámaras de un primer anteproyecto de ley constitucional en junio de 1997, modificado tras numerosas enmiendas presentadas en el Pleno y, por lo tanto, reformulado a inicios de noviembre. De la redacción final del texto de la comisión bicameral se deducían, entre los aspectos más significativos, las bases de un futuro ordenamiento federal del Estado, a las cuales correspondía la introducción de un bicameralis-

mo asimétrico. Los síntomas más notables del fortalecimiento del sistema autonómico eran identificables en el reconocimiento explícito de los principios de subsidiariedad y diferenciación, en la inversión del criterio de reparto de las competencias entre el centro y la periferia, en la atribución a los varios entes territoriales de específicas funciones tributarias y en la valorización de la voluntad regional a la hora de la elaboración y actuación de la normativa comunitaria. Por cuanto se refiere a la forma de gobierno, resultaba confirmada la posición tendencialmente garante del jefe del Estado, si bien renovada por la introducción de la investidura popular directa, y se formalizaba además la regla según la cual el vértice del Ejecutivo, siempre de nombramiento presidencial, era identificado sobre la base de las elecciones políticas. La comisión terminaba su actividad en junio de 1998 a causa de la falta de acuerdo entre los representantes de los grupos parlamentarios de mayoría y de oposición.

Durante la XIII Legislatura, dos intervenciones significativas de revisión constitucional, además de la modificación de los estatutos especiales, concernían en diverso modo al ordenamiento regional. La ley constitucional 1/1999 asignaba a la autonomía legislativa de las regiones ordinarias la aprobación de los estatutos, los cuales, entre otras cosas, determinan la forma de gobierno de la región. La ley constitucional 2/2001 de modificación de los estatutos especiales, entre los varios contenidos, atribuía a las regiones la definición del sistema electoral y de la forma de gobierno regional mediante leyes regionales que debían adoptarse de acuerdo con un procedimiento agravado. En fin, la ley constitucional 3/2001 que modifica el título V de la Constitución, entre las innovaciones más significativas, invertía el criterio de distribución de las materias de competencia legislativa, reservando a las regiones ordinarias las materias que no eran atribuidas expresamente al Estado; confirmaba el ejercicio de la potestad concurrente de las regiones en los límites de los principios fundamentales fijados por leyes del Estado; reconocía al Estado la facultad de atribuir a las regiones ordinarias formas ulteriores y condiciones particulares de autonomía (denominada autonomía diferenciada); modificaba a la luz del principio de subsidiariedad el criterio para la atribución de la función administrativa a las regiones ordinarias; suprimía el control gubernamental de carácter preventivo sobre la ley regional. Con esta reforma se confirmaba nuevamente el proceso de valorización de las autonomías territoriales inaugurado a fines de los años noventa por vía legislativa (denominada Ley Bassanini).

## VI. LA FORMA DE GOBIERNO ESPAÑOLA

La Constitución de 1978 fue aprobada luego de la fase del Estado autoritario (1936/1939-1975) y de un breve periodo de transición (1975-1978), conduciendo a España a un “Estado de derecho democrático y social” caracterizado por la monarquía parlamentaria mediante la legitimación democrática de la figura misma del jefe del Estado heredada del franquismo (ley de sucesión del 26 de julio de 1947).

La forma parlamentaria se deduce sea por el modelo de las relaciones Parlamento-gobierno (título V), sea por la renovación del ordenamiento jurídico de la Corona (título II). Si bien fueron evidentes las influencias de las formas de gobierno del ciclo constitucional de la segunda posguerra (sobre todo de la italiana de 1947 y alemana de 1949), fueron las especiales condiciones históricas de la transición española las que infundieron el desarrollo del régimen constitucional e incluso del sistema de partidos, que desde el multipartidismo tendencialmente integrado en el denominado *consenso* constituyente se desarrolló luego en sentido bipolar.

En cuanto a la Constitución formal, entre los objetivos absolutamente más presentes en la intención de los constituyentes se hallaban aquellos de conjurar los vicios del régimen autoritario ya superado. Por lo tanto, se establecía una misma disciplina jurídica de los derechos de los ciudadanos y de las libertades públicas, en defensa del pluralismo y de la participación (títulos preliminares y, sobre todo, los artículos 14 y 29), con garantías jurisdiccionales apropiadas (artículos 53 y 54) y procedimientos parlamentarios (artículos 71-80). Se introducía también un ordenamiento pluriorgánico a nivel político-institucional y territorial, protegido por el *Tribunal Constitucional* (título IX). La función de determinar la dirección general del sistema se atribuía a la mayoría procedente de las cámaras parlamentarias, al gobierno y, particularmente, al primer ministro (presidente del gobierno), por lo general, líder de la mayoría y verdadero responsable de la línea política escogida.

### 1. La Corona

El título II (artículos 56 y 65) regula la posición constitucional de la institución monárquica, comprendidas las reglas de sucesión, regencia,

tutela y atribuciones, de acuerdo a lo previsto por el artículo 1, 3, que señala textualmente que “la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”.

Los poderes de la Corona (hereditaria para los sucesores del rey Juan Carlos I) son descritos con precisión en la Constitución (artículo 62).

La persona del rey es inviolable e irresponsable (artículo 57, 3); todos sus actos son refrendados por el presidente del gobierno, por el ministro competente, o bien, en algunos casos específicos, por el presidente del Congreso (artículo 58, 3 con referencia al 99); el rey ejerce un papel “moderador y arbitral en el funcionamiento regular de las instituciones”, asume la “más alta representación del Estado” (del cual simboliza la unidad y la permanencia) en las “relaciones internacionales, especialmente con las naciones que pertenecen a la misma comunidad histórica”, y “ejerce las funciones que le atribuye expresamente la Constitución y las leyes” (artículo 56, 1). El artículo 62 señala las principales competencias: en la función legislativa, participa con su propia firma, sanciona y promulga las leyes, disuelve las cámaras (Cortes Generales) y convoca a elecciones; en la función de dirección gubernamental, participa en la formación del gobierno mediante la propuesta del candidato a presidente luego de las elecciones, y en caso de que este último obtenga la confianza del Congreso, nombra y revoca a los demás miembros del gobierno con el refrendo del presidente; igualmente, convoca a referéndum consultivo y ejerce el mando supremo de las fuerzas armadas, constitucionalmente empeñadas en la defensa de la integridad territorial y del orden constitucional. En conjunto se reconoce que la nueva disciplina del jefe del Estado es una consecuencia de la legitimación del instituto monárquico con respecto a la antigua oposición, democrática y republicana, al franquismo. La oposición del monarca frente al intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1978 ha fortalecido de manera significativa tal legitimación.

## *2. Las Cortes Generales*

El Cortes constituyen hoy en día la versión parlamentaria del tradicional instituto de derecho público histórico español, siendo el único órgano directamente representativo de la voluntad soberana del pueblo (artículos 1, 2 y 66). Así pues, la doctrina ha podido hablar de la “importancia” del Parlamento al interior del sistema, si bien las funciones parlamentarias

son moderadas por el papel que ejercen los entes territoriales autónomos (dotados de instituciones representativas propias y legislativas), por las facultades normativas del gobierno y por la introducción de las atribuciones de intervención represiva del Tribunal Constitucional.

El Parlamento era ya bicameral en la Ley de Reforma Política preconstitucional. La Constitución (título III) confirma esta posición estableciendo que las Cortes se componen por el Congreso de los Diputados y por el Senado (artículo 66, 1). Las funciones comunes son aquellas típicamente parlamentarias: representativa, legislativa y de control del gobierno, comprendida en esta última la participación en la dirección política. El Congreso (artículo 68) se compondrá de un mínimo de 300 y de un máximo de 400 diputados; en la actualidad lo componen 350 diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, para un mandato de cuatro años; el Senado (artículo 69), cuyo mandato dura igualmente cuatro años, se compone de dos tipos de miembros, según su procedencia, con los mismos derechos, funciones y prerrogativas. Por una parte, existen senadores de elección directa —en la actualidad 208— elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, libre, directo, igual y secreto, mediante un sistema mayoritario. De este modo, en cada provincia peninsular se eligen directamente, con independencia de su población, cuatro senadores. En las islas, se elegirán tres senadores en las islas mayores (Gran Canaria, Tenerife y Mallorca) y uno en las islas restantes.

Las funciones atribuidas a las *Cortes* delimitan un parlamentarismo “desigual”. En la escena política e institucional aparece con mayor frecuencia el Congreso en vez del Senado, separándose así del modelo italiano, del cual sin embargo ha sumido muchas características. Sólo el Congreso hace parte de la relación de confianza: solamente el Congreso interviene en la investidura del presidente del gobierno (artículo 99) y, por ende, este último puede responder frente al Congreso (artículos 112 y 113); además, únicamente el Congreso interviene en la declaración de los “estados especiales” (es decir, los estados de alarma, de excepción o de asedio: artículo 116 y Ley Orgánica núm. 4 del 1o. de junio de 1981 y núm. 2 del 13 de marzo de 1986).

A nivel legislativo, el Congreso puede superar la resistencia del Senado en la aprobación de una propuesta normativa, mediante una segunda votación con mayoría absoluta e incluso con mayoría simple en el término de dos meses (artículo 90). Sin embargo, a ambas cámaras se les reco-

nocen derechos de iniciativa legislativa, de inspección, de formación de las comisiones de encuesta (o investigación) (también de manera conjunta, artículo 76). El trabajo ordinario se desarrolla en aula (“Pleno”) o bien en las comisiones (permanentes y especiales, artículo 75). A las comisiones se les reconoce, además de la competencia de instrucción, la de deliberar de modo definitivo el texto de la ley (artículo 75, 2). En fin, se debe citar la institución de las denominadas “*diputaciones permanentes*” (artículo 78) para favorecer la continuidad ininterrumpida de la actividad de las Cortes.

El Senado ha sido, sin lugar a dudas, la institución más criticada por la doctrina. La Constitución lo define como cámara de representación territorial, sin embargo éste actúa en la práctica como correctivo a la representación proporcional del Congreso, en cuanto sólo una minoría de los senadores son directamente representantes de las comunidades autónomas. Sin embargo, la posible reconducción del ordenamiento español hacia un sistema sustancialmente “federo-regional”, desarrollada, de hecho, sobre el modelo “abierto” del título VIII, que prevé una regionalización tan sólo potencial pero ya ampliamente actuada, es planteada desde hace tiempo por la doctrina más reconocida y por las fuerzas políticas.

### 3. *El gobierno*

Regulado en el título IV, “el gobierno dirige la política interna y exterior, la administración civil y militar, la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 97). Se compone por el presidente, los vicepresidentes (en caso que sean nombrados), por los ministros y por los demás miembros establecidos por la ley (artículo 98). Los ministros son escogidos por el presidente, si bien son nombrados formalmente por el rey.

El gobierno ha sido notablemente potenciado sobre el modelo alemán. Las atribuciones ejecutivas y normativas (no sólo reglamentarias, siendo prevista la facultad de emanar normas “con fuerza de ley” en determinados casos) se relacionan con su control absoluto sobre la legislación fiscal y de presupuesto (artículos 131, 2 y 134), asimismo con los notables poderes previstos en el ámbito de los trabajos parlamentarios. Al interno del gobierno, debe notarse la posición prevaleciente del presidente (artículo 98, 2), al cual corresponde la formación del gabinete y la disolución de una o ambas cámaras y que constituye el polo de referencia de la

confianza del Congreso y centro de imputación de la responsabilidad (su caída, sus dimisiones o muerte imponen paralelamente la cesación del entero gobierno, artículo 101). Sin embargo, tanto la doctrina como la práctica constitucional (según los artículos 98, 2 y 108) han afirmado también la responsabilidad individual de cada uno de los ministros, además de la colectiva.

#### 4. *La relación gobierno-Parlamento*

Del análisis del título V (artículos 108 y 116) surge el esquema de la forma de gobierno parlamentario, pero también la voluntad de fortalecimiento de la figura del primer ministro que se intentó asimilar a aquella del canciller en la Ley Fundamental alemana (artículos 65 y ss. de la *Grundgesetz*). En efecto, la investidura es obtenida únicamente por el candidato a la presidencia del gobierno (normalmente el líder de la mayoría) basándose en el programa del gobierno que él quiera formar (artículo 99, 2). El procedimiento prevé las consultas hechas por el rey, seguidas por la propuesta formalizada a través del presidente del Congreso (artículo 99, 1). Si en la primera votación no logra alcanzar la mayoría absoluta del Congreso, el mismo candidato deberá presentarse en el término de cuarenta y ocho horas para una segunda votación (artículo 99, 3), en la cual se considerará otorgada la confianza si obtiene el voto favorable de la mayoría simple. De otra manera, el rey empezará de nuevo el procedimiento, hasta que no transcurran dos meses desde la primera votación; en este caso, faltando la investidura a los candidatos propuestos, tendrá lugar la disolución de las cámaras y la convocación de nuevas elecciones. La disolución tiene lugar mediante decreto real, refrendado por el presidente del Congreso, y puede ser interpretada como sanción institucional a la incapacidad política de las Cortes (artículo 99, 5).

Una vez concedida la confianza, ésta permanece hasta que no se solicite una moción de censura que implique la responsabilidad política gubernativa, incluida la destitución del equipo gubernativo en su conjunto. La denominada “moción de censura” ha sido racionalizada según el esquema clásico teorizado por B. Mirkin-Guetzevitch (término de cinco días entre la proposición y la votación; posibilidad de presentación, dentro los primeros dos días, de cualquier otra moción “alternativa”; aprobación tan sólo en el caso del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso sobre la propuesta hecha al menos por un déci-

mo de los diputados, motivada y escrita, con prohibición para los mismos proponentes de presentar, en caso de que fracase, otra moción durante el mismo “periodo de sesiones”). Sin embargo, el dato fundamental es la acogida del modelo alemán de la desconfianza denominada “constructiva” (es decir, la presentación de un candidato alternativo a la presidencia del gobierno, inspirada en el artículo 67 de la *Grundgesetz*), revelándose la preocupación de los constituyentes de conjurar el peligro de las consecuencias negativas del control parlamentario y la consecuente inestabilidad gubernativa, tratando de configurar un Ejecutivo estable aunque minoritario (artículo 113).

El presidente del gobierno puede, por otra parte, intentar redefinir el propio programa o la política general y al mismo tiempo rediseñar la mayoría de apoyo en el Congreso mediante la propuesta de la llamada “cuestión de confianza” (artículo 112), que se considera otorgada en caso de que sea votada favorablemente por la mayoría simple. De este modo, las posibilidades de control parlamentario —ampliamente reconocidas a las minorías en ambas cámaras (artículos 109, 110 y 111, relativos a los derechos de requerir informaciones y la presencia del gobierno, de interrogación y de interpelación en el ejercicio de las funciones de inspección de las cámaras)— vienen limitadas por cuanto se refiere a la eventual destitución del gobierno sin el recurso directo a las elecciones generales.

Corresponde al presidente la exclusiva responsabilidad de la disolución “discrecional” (artículo 115) de una o de ambas cámaras, si bien vinculado a ciertos límites constitucionales: no se procederá en caso de que se encuentre en curso el debate sobre una moción de censura, ni durante uno de los llamados “estados especiales” (alarma, excepción, sitio) ni hasta que no haya transcurrido un año desde la última disolución, excepto en el caso de disolución obligada prevista en el artículo 99, 2. El decreto de disolución (refrendado siempre por el rey, pero contra-refrendado por el primer ministro) deberá contener la fecha de las elecciones sucesivas.

La función parlamentaria está integrada por el control de las cámaras sobre la reglamentación del gobierno, operando la convalidación o la abrogación de la “decretación de urgencia” (artículo 86), así como de la “legislación delegada” (artículos 82-85). En la práctica, como en la generalidad de las formas de gobierno parlamentario (considerando el caso italiano, del cual se han traído los principales institutos de funcionamiento interno de las Cortes), ha sido el enlace más o menos firme del gobier-

no con la mayoría partidista en las cámaras a venir en relieve. La mayoría absoluta sólidamente alcanzada por el PSOE en el segunda legislatura (gobierno Gonzáles) ha permitido nuevamente hablar del cambio de la importancia clave del Parlamento frente al Ejecutivo, y más claramente frente al presidente del gobierno, confiriendo al ejercicio de la presidencia una actitud bastante diversa de aquella que el mismo Suárez (apoyado en una minoría débil) había logrado desempeñar. La última legislatura con Gonzáles como presidente y la primera de Aznar como presidente se han caracterizado por la ausencia de mayorías autosuficientes y por la exigencia del apoyo de grupos parlamentarios de minoría y de los partidos nacionalistas regionales.

### 5. *El Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional se inspira en los modelos disciplinados por la Constitución italiana (artículo 135) y por la Ley Fundamental alemana (artículo 93), más que en el antecedente español (el denominado *Tribunal de Garantías Constitucionales* de la Constitución republicana de 1931, artículo 121).

El Tribunal (título IX) está compuesto por doce miembros nombrados por el rey (artículo 159): cuatro a propuesta del Congreso con mayoría de los 3/5 de los miembros, cuatro a propuesta del Senado (mayoría de 3/5), dos son propuestos por el gobierno, y los dos restantes a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (órgano de gobierno de la magistratura, artículo 122, 2 y Ley Orgánica del 1o. de julio de 1985), entre magistrados, profesores y abogados con un mínimo de quince años en el ejercicio profesional, elegidos para un periodo de nueve años, que se renuevan en un tercio cada tres años (artículo 159, 3). La posición del Tribunal se ubica en el vértice de la función jurisdiccional, si bien las condiciones del procedimiento constituyente y la necesidad de desarrollo del texto fundamental, mediante el llamado “bloque de constitucionalidad” (incluidos la legislación orgánica, los estatutos de autonomía, los reglamentos parlamentarios, la legislación de armonización de las autonomías, etcétera), ha impulsado el despliegue, por parte del Tribunal, de una vertiente política paralela de indudable relevancia.

Las competencias constitucionalmente atribuidas al Tribunal Constitucional son las siguientes: sentencias con respecto a los “recursos de inconstitucionalidad” instaurados mediante la acción de los órganos legiti-

mados por el artículo 162 (presidente del gobierno, defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados, asambleas y ejecutivos de las comunidades autónomas); sentencias relativas a las denominadas “cuestiones de inconstitucionalidad”, presentadas en vía de excepción por cualquier órgano judicial en caso de que la sentencia dependa de la constitucionalidad de la norma en cuestión (artículo 163); sentencias con respecto al llamado “recurso de amparo” contra la violación de los derechos y de las libertades según el artículo 53, 2; resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o entre las mismas. Hay que añadir las competencias definidas por la Ley Orgánica sobre el Tribunal Constitucional del 3 de octubre de 1979, especialmente aquellas de resolución de “conflictos de atribuciones” entre los órganos y los poderes del Estado, y también relativas al denominado “recurso previo de inconstitucionalidad” frente a cualquier ley orgánica, a los estatutos de autonomía y a los tratados internacionales suscritos por España, puesto a disposición de las minorías parlamentarias. La conversión de este recurso “previo” respecto a la entrada en vigor de las decisiones legislativas adoptadas por las Cortes en instrumento sistemático de oposición por parte de AP durante la segunda legislatura (1982-1986), con una técnica de obstruccionismo al procedimiento legislativo, empujó a la mayoría del PSOE a proponer su supresión (trámite la modificación en 1985 de la citada Ley Orgánica) y por ende el recurso “previo” hoy es eliminado de las competencias del Tribunal. Obviamente, la jurisdicción del Tribunal Constitucional se extiende al sistema entero, permitiendo también la reinterpretación constitucional de la jurisprudencia del máximo órgano judicial ordinario, el Tribunal Supremo (artículos 123 y 164, 1).

## 6. *La actuación de la Constitución*

La reforma y la superación del Estado autoritario español tuvieron lugar gradualmente por obra del *leader* de la Coalición de Centro (UCD), Suárez, al gobierno durante 1976-1981, a través de la LPLRP (1977) y la convocación de elecciones libres que se desarrollaron el 15 de junio de 1977.

Las *Cortes*, destinadas a tener funciones constituyentes, nacieron bicamerales (artículo 2, LPLRP) integradas por dos subsistemas políticos: el primero nacional, basado sobre las dos fuerzas mayores (UCD, Coali-

ción de Centro y el Partido Socialista, PSOE), a los cuales habría que añadir los comunistas de los PCE, y los moderados neofranquistas de la Alianza Popular (AP); el segundo, formado por los representantes de los partidos regionalistas y nacionalistas de diverso carácter ideológico, fuertemente radicados sobre todo en las provincias vascas y catalanas.

El pacto constituyente, conocido como “el consenso”, tuvo naturaleza consociativa. En efecto, la casi totalidad del área parlamentaria (excepto, con matices diversas, los vascos, los republicanos catalanes y el sector extremista de la derecha neofranquista de AP) concordaba sobre un triple objetivo: la configuración de un verdadero Estado de derecho atento a las garantías jurisdiccionales de los derechos y libertades; un Parlamento protegido contra el “multipartidismo extremo” y contra el “asambleísmo”; y la reorganización política-territorial.

Durante la fase constituyente (1977-1978), las cámaras se dieron reglamentos provisionales (1977) y establecieron las bases de la forma de gobierno parlamentario, mediante la promoción de frecuentes debates en los cuales venía empeñada la responsabilidad gubernativa por la falta de cumplimiento de los pactos políticos, en octubre de 1977 (denominados “Pactos de la Moncloa”), dirigidos a crear una plataforma amplia de solidaridad política y social en la puesta en marcha del proceso democrático. La aprobación (con amplia mayoría en las Cortes y en el referéndum popular que se tuvo el 6 de diciembre de 1978) de la Constitución dio inicio a la primera legislatura (1979-1982), caracterizada por una formación partidista semejante a la anterior, con la tendencia bipolar articulada sobre el UCD (que una vez más expresaba un gobierno monocolor de minoría) y sobre el PSOE. También el subsistema de los partidos regionalistas y nacionalistas se fortaleció con el sufragio popular, acentuándose así el multipartidismo parlamentario.

El nuevo periodo político hubiera debido comportar la actuación de las opciones constitucionales. Sin embargo, sometida a fuertes tensiones internas, la UCD fue obligada a promover frecuentes reajustes gubernativos (septiembre de 1979, marzo de 1980, septiembre de 1980, hasta las dimisiones de Suárez en febrero de 1981), y estuvo obligada a pactar con la oposición cada una de las varias opciones planteadas (Ley Orgánica sobre el Tribunal Constitucional, 3 de octubre de 1979; Estatuto de los trabajadores, 10 de enero de 1980; Ley Orgánica sobre el Defensor del Pueblo, 6 de abril de 1981; Ley Orgánica sobre el Consejo de Estado, 12 de mayo de 1982). El PSOE puso en práctica el mecanismo constitu-

cional de la “desconfianza constructiva”, pero sin poder obtener la contemporánea investidura del candidato Felipe Gonzáles (secretario del PSOE). Sin embargo, esta ocasión permitió volver creíble la perspectiva de la “alternativa” socialista (apartada del marxismo en el congreso extraordinario de septiembre de 1979). En el complejo, en el curso de 1981 la oposición se fortaleció, como fue evidente en los debates parlamentarios tras el así llamado “escándalo del aceite de colza”, en el cual el gobierno apareció aislado; a nivel internacional, la entrada en la OTAN, unilateralmente decidida por el gobierno de UCD, permitió al PSOE la formulación de la promesa electoral de reenviar la decisión a un referéndum apropiado; a nivel de actuación de la autonomía, aquello que en realidad había llevado a la crisis, la oposición se empeñaba por una rápida conclusión del proceso iniciado. En definitiva, estas vicisitudes permitieron la alternación del PSOE que tuvo lugar en las elecciones anticipadas del 28 de octubre de 1982, que presenciaron el derrumbamiento de UCD (sustituida por la derecha de la AP, guiada por Fraga y otros moderados), y también de los comunistas que atravesaban una grave crisis de reorganización. Tal mayoría absoluta fue confirmada en las elecciones generales de 1986 y en las de 1989.

Con la segunda legislatura se puso en marcha un cambio importante del sistema político español. El PSOE había obtenido la mayoría absoluta en ambas cámaras; AP (aliada a los democráticos cristianos del PDP) se convertía en la oposición de derecha neoliberal; la UCD y el PCE, aún presentes en las Cortes, sin embargo eran castigados por el electorado hasta la práctica desaparición de su papel protagonista. En el sistema nacionalista, Convergencia Catalana (centrismo liberal) y los Nacionalistas Vascos (democráticos cristianos) habían logrado mantener la mayoría en las respectivas circunscripciones, apoyados, tal vez (caso vasco), por los nacionalistas de izquierda. En 1986 tenía lugar una escisión en el Partido Nacionalista Vasco que luego se alió con el PSOE para el gobierno de Vitoria, hasta las elecciones de septiembre de 1998. El PSOE se ha empeñado en la línea de intensificación del reformismo administrativo y en política exterior ha afirmado con éxito la vocación europea de la democracia española, y también el cambio de posición con respecto a la Alianza Atlántica, ganando un polémico referéndum consultivo desarrollado el 12 de marzo de 1986. También significativas han sido las intervenciones sobre la reorganización del Poder Judicial, sobre las industrias nacionalizadas y sobre la seguridad social y la sanidad.

Sobre el aspecto del desarrollo de las autonomías territoriales (título VIII), el modelo institucional de descentralización (no sólo administrativa, sino también financiera y política), entrañado en la comunidad autónoma como ente jurídico de base territorial, superpuesto a los municipios y a las provincias pero sometido al Estado, se ha extendido sobre el entero territorio nacional, habiendo ya logrado un ordenamiento regional en algunos casos bastante cercano (Euskadi o Cataluña) a un modelo de relaciones casi federal, que conducía a la puesta en marcha de una dirección propia a través de los medios concedidos y la autonomía financiera constitucionalmente reconocida (artículo 156). Ya el reconocimiento de las “nacionalidades” (artículo 2) había representado una importante premisa constitucional, sin embargo obstaculizada por la concepción restringida de las autonomías acogida por la UCD durante 1979-1980. A pesar del compromiso adquirido por el PSOE durante los últimos meses de la legislatura (Acuerdo Autonómico del 31 de julio de 1981), dirigido a la “armonización” global del proceso mediante una ley adecuada (la llamada LOAPA), sólo la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/83 del 5 de agosto de 1983, relativa al “recurso previo de inconstitucionalidad” presentado contra el mencionado anteproyecto de ley orgánica, obligaba a la nueva mayoría, surgida de las elecciones de 1982, a cambiar notablemente la dirección. Siguiendo las indicaciones del Tribunal, se definió una verdadera estructura completa de las autonomías, compuesta por diecisiete comunidades, más aquellas especiales de Ceuta y Melilla. Tras las elecciones en las comunidades autónomas en 1991, el PSOE comenzó a perder el control de algunas comunidades, y tras aquellas de 1995 mantiene el gobierno en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha. En Cataluña gobiernan los nacionalistas moderados y en el País Vasco los nacionalistas moderados y el PSOE hasta las elecciones de octubre de 1998. En el resto de España gobierna el Partido Popular. Un problema que se mantiene abierto es aquel de una recalificación de la función del Senado en modo de acentuar el carácter de cámara de representación de los intereses locales: dejada de lado una revisión constitucional, los grupos parlamentarios del Senado han sometido a estudio una reforma del Reglamento interno encaminada a tal objetivo. Se mantiene así sobre la mesa el rechazo de la comunidad vasca y catalana de considerarse a pleno título vinculadas a la permanencia en el marco unitario de la Constitución, como lo demuestran los votos de las respectivas asambleas dirigidos a obtener la autodeterminación (1989). Las diver-

gencias radicales entre los programas de los partidos nacionalistas vascos, gallegos y catalanes y el principio unitario de la Constitución se mantienen también tras la tregua de la actividad terrorista de ETA declarada en otoño de 1998. Por lo anterior, el fortalecimiento de la tutela de los valores constitucionales y del sistema democrático fue objeto de modificación por parte del Parlamento a través de la Ley Orgánica núm. 6 del 27 de junio de 2002 (“Ley de Partidos Políticos”). La ley que desarrolló los artículos 6 y 22 de la Constitución atribuyó al Tribunal Supremo la competencia para decidir sobre la disolución de los partidos políticos en caso de violación, por parte de estos últimos, de los principios democráticos, de los derechos fundamentales o de acuerdos de cooperación con organizaciones terroristas.

La forma de gobierno se ha fortalecido sobre el modelo parlamentario bipolar, con una creíble expectativa de alternación, declaradamente abierta a partir de la moción de censura de 1980 y de las mociones de reprobación votadas contra los ministros en la individuación (fracasada) de responsabilidad en el caso de “colza” (septiembre de 1981). Diversamente de la actuación de los gabinetes minoritarios de Suárez, el gobierno de PSOE, disponiendo de la mayoría absoluta, ha podido intensificar los matices parlamentarios de la vida política. Durante la segunda legislatura se afirmó la costumbre del desarrollo de un debate anual global (que coincidía con la apertura del segundo *periodo de sesiones*, septiembre-octubre), el denominado “Debate sobre el estado de la nación”, dirigido a la valoración del momento político general, como también a la verificación del estado de actuación del programa. En el complejo se ha instaurado una dinámica bipartidista y prácticamente desapareció la oposición antisistema de los extremismos, excepción hecha para el sector más intransigente del nacionalismo vasco (HB), todavía participante en la contienda electoral.

Es interesante observar que se ha buscado formalizar un papel de oposición política “oficializada”, potenciando la posición parlamentaria de la Coalición Popular mediante la concesión de algunas prerrogativas extrarreglamentarias (y no ciertamente tan sólo formales) al líder de la oposición, Fraga. Prescindiendo del recurso casi sistemático al Tribunal Constitucional como instancia a la cual reenviar la resolución de algunos conflictos puramente políticos, el denominado “recurso previo” contra las leyes orgánicas aprobadas por las Cortes, luego superado por la supresión del mismo en vía legislativa, algunas resoluciones (internas) de

la presidencia del Congreso, así como de la “Mesa” y de la “Junta” de portavoces (los jefes de grupo), han formalizado diversamente la función del jefe de la oposición frente a cada una de las intervenciones del presidente del gobierno, acentuando su carácter institucional. Así, a partir del segundo “Debate sobre el estado de la nación” (1984), el líder de la oposición interviene, gozando de un derecho de réplica, contestando el presidente, con el cual sostiene una confrontación de marcado relieve político (en la práctica, reconduciendo los temas fundamentales a un encuentro ya institucionalizado), cuya potencial proyección electoral es evidente. Hay que observar, igualmente, que también a causa de la voluntad declarada por el gobierno de involucrar un arco parlamentario más amplio en las materias referentes a la política exterior, y de la necesidad de obtener la neutralidad de la oposición de AP en la resolución de la cuestión OTAN, se ha obtenido una cierta institucionalización de la colaboración mayoría-oposición sobre los asuntos internacionales. Esto llevó a concordar el nombramiento de los dos comisarios españoles en la Comisión de la Unión Europea y a permitir el acceso al líder de la oposición, Fraga, a la documentación en materia de defensa, hasta el momento perteneciente a la competencia exclusiva del Ejecutivo. En 1989 se formó el Partido Popular destinado a reagregar a los partidos de centro-derecha, cuyo líder, J. M. Aznar, en las elecciones generales de 1993, puso las premisas para derrotar a F. Gonzáles. La legislatura 1993-1996 se caracterizó luego por un áspero conflicto entre el gobierno socialista y la oposición de centro-derecha que ganaba las elecciones en 1996. El gobierno de Aznar continuó la política de privatizaciones ya iniciada por el gobierno precedente y llevó a España a la unión monetaria. Entre 1997 y 1998 tuvo lugar una reestructuración de la izquierda y fueron introducidas las primarias de partido para escoger al candidato a la presidencia del gobierno.

## VII. LA FORMA DE GOBIERNO SUIZA

La Constitución suiza de 1848, reformada totalmente en 1874 y luego sometida a múltiples revisiones parciales hasta la revisión total de 1999 y a la subsiguiente revisión parcial de 2000, instituyó un ordenamiento federal con una forma de gobierno, definida *directorial*, dotada de soluciones originales y características del país, que se explican a la luz de la particular historia constitucional de la confederación que, entre otras co-

sas, se caracteriza por su condición de neutralidad permanente sobre la cual ejercen una vigilancia el Consejo federal (gobierno) y la Asamblea Federal (Parlamento bicameral) (artículos 173, 1, literal *a*, y 185, 1 de la Constitución).

El principio federal comporta el reconocimiento constitucional de amplias autonomías a los cantones (y a los medios-cantones en que se dividen tres cantones) que están dotados de facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. La Constitución enumera las atribuciones de la Confederación dejando a los cantones las competencias residuales (capítulo I). El Tribunal Federal se ocupa, entre otras cosas, de la solución de los conflictos entre los cantones y entre el Estado central y los cantones y puede controlar sólo la constitucionalidad de las leyes cantonales (artículo 189, 4).

Nota característica del ordenamiento suizo es la tradicional y amplia garantía de las formas de intervención directa de los ciudadanos en la actividad de los órganos representativos (democracia *semidirecta*). En efecto, se encuentran en la Confederación tanto ejemplos de asambleas formadas con la participación directa de los ciudadanos para decidir, anualmente, algunas cuestiones determinantes para la dirección de las comunidades cantonales (pero sólo en algunos pequeños cantones), como el instituto de la revocación de los titulares de los órganos electivos a petición de un porcentaje determinado de los electores y con votación popular, así como la iniciativa popular y el referéndum en los niveles cantonal y federal.

A nivel federal aparece la iniciativa popular para la revisión total de la Constitución, propuesta por al menos cien mil electores, seguida de referéndum (artículos 138 y 193), así como la iniciativa para la revisión parcial, siempre a petición de cien mil electores, para someterla a referéndum, pero con la posibilidad de un complejo procedimiento con intervención de las cámaras (cuando la iniciativa tenga carácter de norma y no consista en un proyecto elaborado, y si las cámaras no están de acuerdo con la iniciativa) (artículos 139 y 194). Las reformas totales o parciales entran en vigor una vez aceptadas por la mayoría de los votantes y por la de los cantones (artículo 195). Además de las formas de referéndum obligatorio en materia de revisión, la Constitución prevé el referéndum facultativo relacionado con el procedimiento de formación de las leyes ordinarias. Las leyes y los decretos federales elaborados por las dos cámaras, así como algunos tratados internacionales, deben someterse a

referéndum sólo cuando lo soliciten cincuenta mil electores o bien ocho cantones (artículo 141). Los decretos federales urgentes entran en vigor inmediatamente, pero pierden validez si no son confirmados por la votación popular cuando lo soliciten cincuenta mil electores u ocho cantones (artículo 141, 1, literal *b*). Los tratados relativos a la seguridad o a la participación en comunidades supranacionales se someten siempre a referéndum previo a su entrada en vigor (artículo 141, 1, literal *b*).

De acuerdo con lo anterior, conviene considerar la estructura de los órganos constitucionales y sus competencias.

### 1. *El Parlamento*

El Parlamento (artículos 148 y ss.) es *bicameral*: el Consejo Nacional está compuesto por miembros elegidos por cuatro años en cada cantón proporcionalmente a la población; el Consejo de los Estados está formado por los representantes de los cantones (dos por cada cantón y uno por cada medio cantón) elegidos según diversas modalidades fijadas autónomamente por los órganos cantonales. Las dos cámaras se sientan en común (Asamblea Federal) para cumplir funciones importantes, como la elección del Consejo Federal y del Tribunal Federal y la asignación del cargo de presidente federal. En cambio, se sientan en forma separada para ejercer competencias en materia de legislación ordinaria, de revisión y de control del Consejo Federal. Una amplia reducción de su función normativa deriva del recurso al *referéndum popular* (necesario para las modificaciones constitucionales y facultativo para las leyes votadas por el Parlamento).

Una característica del Parlamento suizo es la igualdad de funciones de las dos asambleas: ambas concurren necesariamente en la adopción de los actos normativos que posteriormente se convierten en “leyes” y en “decretos federales”. Por ley se entiende todo acto legislativo de duración ilimitada que contenga normas generales y abstractas que imponen obligaciones o confieren derechos o regulan organizaciones, competencias y atribuciones de las autoridades (Ley sobre Relaciones entre los Consejos del 23 de marzo de 1962, artículo 5). El decreto federal contiene normas de alcance general pero con una duración limitada en el tiempo, y por lo general es considerado ley en sentido sólo material. Tanto las leyes como los decretos federales pueden someterse a referéndum a solicitud de cincuenta mil electores o de ocho cantones. Existe también el decreto fede-

ral “simple” de contenido administrativo o de ejecución de la Constitución o de las leyes (por ejemplo, concesión de subvenciones, aprobación del presupuesto y rendición de cuentas) y que no es posible someter a referéndum abrogatorio (artículo 8 de la Ley sobre Relaciones entre los Consejos).

El papel de las comisiones parlamentarias es particularmente significativo; la Ley sobre Relaciones entre los Consejos (artículos 11 y ss.) establece que respecto a una deliberación parlamentaria “el examen preliminar corresponde a las comisiones permanentes y no permanentes”. Las comisiones son monocamerales y bicamerales, permanentes o no, y algunas de éstas se encuentran indicadas previamente por la citada Ley sobre Relaciones entre los Consejos; otras son previstas por los reglamentos internos de las dos cámaras. Entre las comisiones bicamerales permanentes asume relevancia la “Comisión de Redacción”, la cual tiene como tarea examinar los textos normativos antes de su promulgación con el fin de coordinar entre éstos las versiones en los tres idiomas oficiales. Entre las comisiones bicamerales *ad hoc* presentan interés la “Conferencia de Conciliación”, que debe dirimir los conflictos duraderos entre las dos cámaras, y las otras comisiones encargadas de superar los conflictos de competencias. Además, una reforma de 1966 enmendó la Ley sobre Relaciones entre los Consejos (artículo 55) previendo que “cuando se trate de eventos de gran envergadura en la administración federal que requieren de una aclaración especial por parte de la Asamblea Federal, pueden constituirse comisiones de encuesta o investigación en ambos consejos para verificar los hechos y recoger otros elementos que puedan ser apreciados”.

La Constitución regula las materias de competencia parlamentaria previendo que pertenecen a las dos cámaras todas las materias que la Constitución misma define federales y que no son atribuidas expresamente a otras autoridades (artículo 164). Además de las competencias normativas, corresponden a las cámaras competencias en materia de dirección política (tratados y alianzas; medidas para asegurar la seguridad interior y exterior, la neutralidad y la independencia; garantía de las Constituciones y del territorio de los cantones; garantía de la Constitución federal; disposición de las fuerzas armadas; alta vigilancia sobre la administración y sobre la justicia y el presupuesto: artículo 173). Las cámaras presentan al gobierno mociones y “postulados”, que son invitaciones al Ejecutivo para que presente un proyecto de ley.

Es interesante observar que gran parte de los asuntos que conciernen a la disciplina interna de las dos asambleas es sustraída al reglamento parlamentario y confiada a la ley (la Ley, citada ya varias veces, sobre Relaciones entre los dos Consejos). Lo anterior se debe no tanto al hecho de que la Constitución no establezca el poder reglamentario del Parlamento, sino por el hecho de que todos los gastos, incluidos los parlamentarios, y todas las decisiones organizativas más importantes deben ser sometidas al juicio popular en el ámbito de un eventual referéndum, y esto tiene lugar sólo si las medidas normativas revisten forma de ley.

## 2. *El Consejo Federal*

El Ejecutivo está constituido por el Consejo Federal (artículos 174 y ss.), órgano colegiado formado por siete miembros, y es, al mismo tiempo, vértice del Estado federal y gabinete ministerial. Es elegido por la Asamblea Federal por un *término fijo* de cuatro años. Cada año se turnan los miembros del Consejo Federal, reconociendo a uno de éstos la función de presidente federal. Cada miembro responde de diversos sectores (departamentos) y ocupa una posición claramente paritaria respecto a los demás, sin que se atribuya una función de dirección, ni siquiera en favor del presidente federal.

La composición del Consejo Federal se efectúa teniendo en cuenta la exigencia de conciliar diferencias étnicas, religiosas, geográficas y políticas. Aparte de los equilibrios entre los cuatro partidos habituales de la coalición, convencionalmente el Consejo se compone de cinco consejeros alemanes y dos latinos, cinco protestantes y dos católicos, y también por tres representantes de los cantones mayores, pero sin superar más de un miembro por cantón (como lo establece literalmente el artículo 96 de la Constitución). La medida para alcanzar el acuerdo en la formación del gobierno es tan compleja que los miembros del directorio son confirmados al vencimiento de cada legislatura.

Como se ha señalado, las competencias del Consejo Federal son administrativas, en cuanto subordinadas a una extensa competencia normativa y de dirección parlamentaria. Pero el gobierno, progresivamente, ha emitido decretos legislativos con delegación explícita de las cámaras o por habilitación o autorización constitucional (artículo 182 de la Constitución); los primeros se definen “dependientes” y los segundos “independientes”.

dientes”. Estos decretos se encuentran subordinados a la ley y la competencia delegada no puede ser subdelegada a autoridades administrativas. Además, en tres ocasiones (1914, 1932-1936 y 1939), a causa de circunstancias políticas y económicas particularmente graves, el gobierno ha adoptado ordenanzas de necesidad, que el Parlamento ratificó en 1939, y que fueron equiparadas a la ley.

### 3. *El Tribunal Federal*

El Tribunal Federal (artículos 188 y ss.) es el máximo órgano judicial del Estado (asistido por autoridades judiciales de rango inferior cuya institución se atribuye al legislador ordinario, artículos 191 a y 191 b). Se compone en la actualidad por treinta y cinco jueces elegidos por las dos cámaras para un periodo de seis años, respetándose convencionalmente los equilibrios entre los cuatro partidos de la coalición, y trabaja con cinco secciones (dos civiles, una penal y dos de derecho público).

El Tribunal Federal obra como garante del ordenamiento federal pero también como jurisdicción de última instancia de garantía del derecho cantonal, ya que en Suiza la función jurisdiccional es atribuida a los cantones (artículos 122 y 123 de la Constitución), y por ende corresponde a los cantones aplicar la legislación federal en sede jurisdiccional local.

Reduciendo el examen a las competencias del Tribunal Federal en las materias atinentes a la jurisdicción propia de las cortes constitucionales, éstas se refieren a: la solución de conflictos de atribución entre el Estado federal y los cantones y entre los cantones mismos; recursos sobre controversias que impliquen la aplicación del derecho federal; recurso por violación de derechos constitucionales de los ciudadanos por obra de actos de los cantones; recursos contra actos administrativos adoptados por autoridades federales o cantonales (artículo 189).

Los dos remedios citados, por último, conciernen a la jurisdicción definida “de derecho público” del tribunal. Dejando de lado la jurisdicción sobre los conflictos y sobre las controversias cantonales que implican la aplicación del derecho federal, merece particular atención el recurso en tutela de derechos constitucionales contra los actos cantonales de última instancia (legislativos, pero también gubernativos o judiciales), ya que mediante este recurso se desarrolla, si bien parcialmente, una *jurisdicción de constitucionalidad*: el recurrente puede denunciar la violación

de la Constitución federal y cantonal, de los acuerdos entre cantones y de tratados internacionales. Las reglas jurídicas que pueden ser violadas en concreto son definidas diversamente, sin embargo forman parte de los principios constitucionales esenciales del Estado federal (principios generales, libertades individuales, garantías institucionales, garantías inter-cantones, derechos políticos, según las cinco categorías elaboradas por la jurisprudencia del Tribunal). Si el Tribunal confirma la violación, anula el acto impugnado.

En cambio, se sustrae a la competencia del Tribunal el control de constitucionalidad sobre las leyes y actos normativos federales, en cuanto el Constituyente de 1874 le prohibió expresamente tal competencia, con la intención de reservar al Parlamento mismo la tarea de garantizar la Constitución federal; la Constitución confirmaba, pues, el tradicional principio liberal de la supremacía parlamentaria, que sin embargo se encuentra moderado por el reconocimiento de la facultad de someter a referéndum abrogatorio la legislación parlamentaria.

En derogación al artículo 190, que prevé que el Tribunal debe aplicar las leyes votadas por el Parlamento, el Tribunal ha desarrollado de todas formas, a partir de 1993, una jurisprudencia propia en materia de control de la correspondencia de las leyes federales a los tratados internacionales ratificados por la Confederación, llegando a declarar la desaplicación de normas del Parlamento adoptadas con violación de los acuerdos. Ya que los tratados ratificados han asumido el valor de fuentes equiparadas a la Constitución, tal orientación extensiva de la jurisprudencia ha aproximado el control de las leyes sobre el respeto de los tratados al control de constitucionalidad. Por lo anterior, hay que aclarar que no hallaba acogida con ocasión de las revisiones más recientes. El proyecto de reforma total de la Constitución del 20 de noviembre de 1996 había previsto la introducción explícita de una competencia del Tribunal para el control de las leyes relativo al respeto de los derechos constitucionales o del derecho internacional. Sin embargo, con el fin de incrementar la eficiencia del Tribunal, las revisiones constitucionales de 1999-2000, entre otras, redujeron las competencias del juez de primera instancia en materia civil, penal y administrativa e introdujeron el instituto del recurso ante el Tribunal, por parte de los municipios o de otros entes públicos, por violación de los derechos que les eran reconocidos por los cantones.

#### 4. *Relaciones entre el Parlamento y el gobierno*

Las relaciones entre las dos cámaras y el Consejo se inspiran en principios de *separación rígida*: el Consejo entra en funciones conforme a un voto inicial de investidura parlamentaria pero no puede ser revocado —según la Constitución—, siendo elegido por un periodo fijo. Por tanto, el gobierno es muy estable. Paralela a la estabilidad del Consejo es la de las cámaras, en cuanto que el Consejo no dispone del poder de disolución anticipada. Por ende, faltan los institutos típicos del gobierno parlamentario (desconfianza de la asamblea al gobierno y disolución anticipada de la asamblea por parte del gobierno), si bien existiendo una confianza parlamentaria inicial. Parece que la Constitución adoptó una solución contradictoria: por una parte, el Consejo Federal aparece como expresión de las cámaras y casi como comité interno de las mismas (forma de gobierno asamblearia o convencional), sometido expresamente a la inspección parlamentaria; por otro parte, Legislativo y Ejecutivo son independientes, impidiéndose tanto la remoción del Consejo mediante la desconfianza, como la disolución gubernativa de la asamblea (como sucede en la forma de gobierno presidencial).

Sin embargo, en la práctica constitucional la situación es muy distinta de la que se deduciría leyendo la Constitución. En efecto, el sistema político suizo es tradicionalmente muy homogéneo y se caracteriza por partidos no enfrentados por divergencias ideológicas, pues se vinculan recíprocamente mediante contactos constantes de colaboración; asimismo, existe un complejo pero consolidado equilibrio entre los grupos étnicos y religiosos (partido radical —liberal—, democrático cristiano, socialdemócrata, unión democrática del centro agrario). Por consiguiente, las relaciones de las fuerzas nacionales se transfieren, a través del sistema representativo, a las dos cámaras y, a su vez, se proyectan en el Consejo Federal que se forma siempre según el esquema de la coalición entre los cuatro partidos más importantes. El Consejo Federal une, por vía convencional, la estabilidad propia de la disposición constitucional del mandato cuatrienal con la continuidad derivada de la confirmación habitual de los consejeros salientes, que terminan por ejercer un número indefinido de mandatos. Por consiguiente, la estabilidad garantizada jurídicamente, la continuidad del mandato de los consejeros y la compacta estabilidad de las coaliciones de partidos dominantes en las cámaras, acaban por atribuir al colegio gubernamental poderes mucho más incisivos de

los que parecerían desprenderse de la Constitución, debiendo excluirse una subordinación del Consejo Federal a las dos cámaras. El predominio del colegio se evidencia en la fórmula “gobierno directorial”, comúnmente utilizada para designar a la forma de gobierno suiza, que claramente pone el acento sobre la función primaria del Consejo Federal (“*dirretorio*” de siete miembros).

### VIII. DEROGACIONES TEMPORALES DE LOS PRINCIPIOS DE LA FORMA DE GOBIERNO

En los Estados de derivación liberal las relaciones entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, que deberían desarrollarse según un esquema *dialéctico-contradictorio* (contraste mayoría-oposición y alternancia tendencial de sus funciones), a veces responden a un esquema diverso de *colaboración* (compromiso entre los partidos más importantes y función marginal de la oposición, imposibilidad de alternancia). En este último caso el sistema termina por tener *un solo polo* de atracción relevante.

La formación de coaliciones gubernamentales en las que participen todos los partidos se da en situaciones de peligro para las instituciones o en fases particulares de la vida política de un ordenamiento, como la adopción de la Constitución o una importante revisión constitucional. La formación de coaliciones en las que participan los partidos más importantes presentes en el Parlamento, excluyéndose a los partidos menores, puede, en cambio, prescindir de una situación excepcional.

#### 1. *Gobierno de unidad nacional*

El primer grupo de hipótesis que se puede reconducir al esquema de la gran coalición lo ofrecen los gobiernos de unidad nacional que se forman en periodos de *crisis interna o internacional* y que por lo regular se insertan en un régimen derogatorio del funcionamiento normal de la Constitución. Los regímenes de crisis —comúnmente calificados con las nociones de estado de guerra, de necesidad, de emergencia y similares— implican una suspensión de muchas disposiciones constitucionales, entre ellas, en particular, las relativas a las garantías de las minorías políticas y por ende de la oposición. La presencia reconocida de peligros para las

instituciones conduce a un *acuerdo entre mayoría y minoría* encaminado a la suspensión del juego normal de las relaciones entre las fuerzas políticas en el país y en el Parlamento, destinado a durar hasta que se supere la situación de peligro. El acuerdo comporta también una concentración de partidos unidos por el objetivo común de defensa de las instituciones y, por tanto, de su participación en un gobierno cuya responsabilidad la asumen en común.

Los ejemplos más conocidos del tipo de coalición indicado los ofrece la experiencia constitucional inglesa con motivo del primer conflicto mundial, *Coalition Government* presidido por Asquith (1915-1916), y luego por Lloyd George (1916-1922), con un *War Cabinet* restringido (1916-1919), en el periodo de la gran crisis económica, *National Government*, presidido por MacDonald (1931); con ocasión del segundo conflicto mundial el *Coalition Government*, con un *War Cabinet* restringido, presidido por Churchill (1940-1945). En estos periodos la función de la oposición se suspendió sustancialmente, manteniéndose sólo su presencia formal en la organización parlamentaria. Características diversas de las citadas presentaba el *War Cabinet* creado en abril de 1942 tras la crisis de las islas Falkland-Malvinas: en tal ocasión, el primer ministro conservador, Thatcher, constituyó un órgano interministerial que condujo el estado de crisis internacional sin la participación de exponentes de la oposición parlamentaria.

Otro ejemplos de gobierno de unidad nacional, con participación de todos los partidos y anulación de la función de oposición, los ofrece la experiencia posbélica europea, que impulsó la formación de coaliciones dirigidas a reconstruir los ordenamientos de muchos países: el *Konzentrationsregierung* austriaco (1945-1947); el gobierno de Berlín (especialmente en 1946-1948) y de algunos *Länder* alemanes; el gobierno italiano (1944-1947); el gobierno francés (1946-1947); los numerosos gobiernos que se formaron en los Estados de Europa Oriental en la fase de transición que precedió a la afirmación del partido único. A estos ejemplos se añaden los ofrecidos por los gabinetes de guerra israelitas (1967-1970).

Los gobiernos de unidad nacional se dan, en particular, en los periodos de formación de nuevas Constituciones, como en los ejemplos citados de Italia y Francia, y gracias a una importante reforma constitucional (en Holanda cuando se abandonó Indonesia, 1948-1958; en Bélgica para aprobar la regionalización, 1973-1974).

## 2. *Las grandes coaliciones*

Mientras en los ejemplos indicados el acuerdo entre los partidos de la mayoría y de la minoría, que conduce a la suspensión sustancial de la función opositora, se justifica por la presencia de una situación *anormal* de crisis, y se destina, por lo general, a perdurar hasta que subsista tal presupuesto objetivo; en otra hipótesis el acuerdo puede originarse también en situaciones que no prescinden de la *normalidad*: la progresiva reducción de las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos —favorecida por la prohibición constitucional de los partidos que sostienen ideologías y programas “extremistas” de derecha y de izquierda— llevó, en ciertos ordenamientos, a la anulación de alternativas reales, exceptuándose las llamadas alternativas “de personas” y “de método”. Se ha considerado a tal nivelación como una de las causas que justifican el fenómeno de la sustitución de las formas de cooperación por otras formas de concurrencia entre los mejores partidos. Pueden desembocar en compromisos programáticos, base de las grandes coaliciones de gobierno.

### A. *Confederación suiza*

Un ejemplo de ordenamiento que conoce la participación en el gobierno de todos los partidos principales lo encontramos en la Confederación suiza, así como en los cantones que la integran. El origen de la adopción del criterio proporcional se relaciona con los mecanismos utilizados para resolver los contrastes de religión y étnicos en los cantones y en el *Bund*. Su afirmación se ha facilitado por la naturaleza colegiada del órgano de gobierno, el directorio, privado de un órgano de dirección y coordinación dotado de poder de dirección semejante al del canciller o al presidente del consejo de otros ordenamientos europeos, y por tanto compuesto de órganos que desde el punto de vista constitucional mantienen una posición paritaria.

### B. *República Federal Alemana (1966-1969)*

Pasando a otros ordenamientos que comúnmente se estima están dotados de una forma de gobierno parlamentario; un ejemplo interesante lo ofrece la constitución de la gran coalición para formar el gobierno federal alemán (1966-1969) entre los dos grandes partidos (social-demócrata

y democrático cristiano), que provocó la marginación de la oposición formalmente ejercida por el partido liberal.

### C. Austria (1948-1966 y 1987)

La experiencia constitucional austriaca ofrece ejemplos más numerosos y duraderos de la institucionalización del método cooperativo entre los principales partidos políticos a través de la formación de coaliciones de legislatura. En efecto, durante casi veinte años (1949-1966) el gobierno federal fue controlado por una coalición permanente de dos partidos principales (partido popular y partido socialista), que unidos controlaban casi la totalidad de los escaños del Consejo Nacional y, por lo tanto, marginaron completamente e hicieron meramente formal el control de la oposición. Mientras las Constituciones de los *Länder* conocen formalmente la participación proporcional de todos los partidos representados en las asambleas en los gobiernos locales (*Proporzregierung*), la Constitución federal vigente prevé una forma de gobierno de tendencia presidencial, que sin embargo funciona de modo similar a una forma de gobierno parlamentario, y la única norma específica en materia de proporcionalidad se refiere a los criterios a seguir para la formación del Consejo Nacional, que debe realizarse según los principios de la representación proporcional (artículo 26, 1).

Sin embargo, es verdad que la Constitución real del país en ciertos periodos se ha alejado de la Constitución escrita, desatendiendo las disposiciones concernientes a la relación entre el gobierno federal y el Consejo Nacional y las relativas a los controles parlamentarios. En efecto, el estado de las relaciones político-constitucionales de la segunda República estuvo condicionado estrictamente por la situación excepcional que surgió en la última posguerra durante el régimen de ocupación extranjera. En tal periodo se constituyó un gobierno provisional que tenía las características propias de los gobiernos de periodos de crisis: destinado a superar dificultades contingentes, formado por una coalición de todos los partidos nacionales admitidos por las potencias vencedoras (*Konzentrationsregierung*: 1945-1947). Del mismo modo, el llamado *Proporzkabinett* (1920), constituido en el periodo de crisis que sucedió al primer conflicto mundial, comportaba un tipo de coalición que excluía cualquier función importante a la oposición. Sucesivamente, una vez superado el periodo inmediato a la posguerra y habiendo salido el partido comunista

del gobierno de concentración, las elecciones de 1949 no dieron a ninguno de los partidos más importantes la mayoría absoluta y después fue necesario recurrir a un acuerdo. En este punto, el esquema de la coalición escogido y utilizado hasta 1966 conducía a una forma de gobierno completamente diferente de la contemplada por la Constitución anterior, que precisamente en aquel año (1949) fue puesta en vigor en el texto revisado de 1929.

Figuraba en la base de la nueva forma de gobierno el pacto de coalición (*Koalitionsvertrag*) que provocó una serie de derogaciones de la normativa constitucional en materia de las relaciones entre el gobierno y el Parlamento. El pacto comportaba una forma de *colaboración entre los dos partidos por la duración de la legislatura*, y contenía una cláusula de exclusión de los terceros partidos, así como asumir conjuntamente la responsabilidad del gobierno. Igualmente, excluía la posibilidad de elecciones anticipadas que no fuesen previamente acordadas por los dos partidos. La autonomía de acción en el Parlamento de los partidos coaligados se consideró excepcional y sólo se acordó, sobre asuntos limitados, un espacio estricto dentro del cual podrían los partidos discrepar públicamente. De acuerdo al equilibrio de las fuerzas políticas que resultaban de los datos electorales, el pacto preveía que entre los dos partidos se repartieran las carteras ministeriales, los cargos directivos de las empresas públicas y la casi totalidad de los cargos públicos de la organización estatal (la llamada *Proporz*). Además, se introdujo el principio por el cual en cada sector los órganos de control eran confiados a la responsabilidad del partido al cual no se le habían atribuido tareas de dirección. Los subsecretarios de Estado se transformaron en órganos de control, estableciéndose que en cada ministerio, a un ministro designado por un partido correspondía un subsecretario del otro partido de la coalición.

Desde el *punto de vista organizativo* los partidos introdujeron un nuevo órgano destinado a usurpar las funciones constitucionales de dirección del gobierno federal y del Consejo Nacional: el Comité de Coalición (*Koalitionsausschuss*), integrado de forma proporcional por dirigentes de los partidos y parlamentarios de los dos partidos, es decir, por el canciller federal —perteneciente a un partido— y por el vicescanciller —perteneciente al otro partido—, por los presidentes de los dos grupos parlamentarios, así como por tres o cinco representantes de cada partido designados por los diversos componentes (externos al Parlamento) de las respectivas organizaciones.

El Comité de la Coalición fue, durante varios años, el auténtico órgano de determinación de la dirección político-nacional, cuyas decisiones fueron acogidas formalmente por el gobierno y por el Parlamento.

La característica de la Constitución material austriaca durante el periodo en examen no fue sólo la hasta aquí examinada, relativa al aspecto organizativo, donde dominaba de modo indiscutido el principio proporcional. También, desde el punto de vista funcional, resaltaba la naturaleza compromisoria de las relaciones entre los dos partidos principales. Una vez alcanzado el compromiso básico, que mediante el pacto de coalición permitía la formación del gobierno (en el plano de la formalidad constitucional) y del Comité de Coalición (sólo en el plano de la realidad política-constitucional), el gobierno y su mayoría coaligada procedían esencialmente a través de compromisos sucesivos. Éstos se alcanzaban en el Comité, los ratificaba el gobierno y, si era necesario, el Parlamento. Otra peculiaridad del procedimiento compromisorio era que si el compromiso no se lograba fácilmente se dilataba la decisión. Tal dilación se superaba a través del mecanismo llamado *Junktim*, que consistía en la adopción simultánea de dos medidas, la primera grata para un partido, la segunda para el otro partido de la coalición. En la práctica, el desacuerdo sobre una decisión propuesta por un miembro de la coalición comportaba la formación de un acuerdo sólo cuando se pudiese ofrecer como contrapartida la aprobación de otra disposición propuesta por el otro componente de la coalición.

Durante el periodo en que se estableció la coalición de legislatura como método de gobierno, la función de la oposición se eliminó de hecho, dada la absoluta imposibilidad en que se encontraban los partidos menores, fuera de la coalición, de influir en el proceso político en el Parlamento, ya que, como se ha observado, el completo control de la mayoría en el Consejo Nacional permitía una aprobación rápida de las iniciativas que el Comité de Coalición proponía a través del gobierno federal. La apelación al electorado tampoco se prestaba como ocasión para que la oposición pudiese, efectivamente, presentarse como portadora de programas alternativos, porque según el pacto de coalición, las elecciones se suscitaban mediante acuerdo de los dos partidos gubernamentales y estos últimos mostraron que recurrían a ellas sólo con el fin de verificar si la balanza de poder instaurada por aquéllos dentro de la coalición, y de modo reflejo en la organización constitucional, debería sufrir modificacio-

nes y, por ende, proceder a una redistribución parcial de los cargos en el gobierno y en la administración. La gran coalición entre populares y socialistas fue reconstituida a partir de 1987.

D. *Bélgica (1946-1965), Holanda (1946-1967), Dinamarca (1945-1971)*

Situación análoga se dio en otros ordenamientos caracterizados por una notable fragmentación partidista y, al mismo tiempo, por una extensa homogeneidad política, regida por largos periodos con amplias coaliciones en las que participaron, con frecuencia intercambiándose, numerosos partidos (Bélgica, 1946-1965; Dinamarca, 1945-1971; Holanda, 1946-1967). En todas ellas se observó la constitución de órganos directivos externos al Parlamento, que permanecía extrañado al juego político, perdiendo en particular las oposiciones la posibilidad de cumplir un control eficaz.

La formación de coaliciones del tipo examinado significa, automáticamente, la reducción a una función meramente formal de la oposición de los partidos marginales y, por lo tanto, de hecho una *suspensión de la función opositora*. A diferencia del caso de coaliciones formadas en periodos de crisis, en las que la duración de la suspensión de las funciones opositoras está condicionada por el hecho objetivo de la crisis, el caso que ahora examinamos está condicionado por la subsistencia de los presupuestos del acuerdo de coalición y por una mayor relevancia de la valoración discrecional de los partidos que la integran. Además, mientras que en las coaliciones formadas en situaciones de emergencia no se deroga el orden normal de las funciones constitucionales y el esquema normal de referencia continúa considerándose aquel en que la forma de gobierno conoce junto a la clásica separación de poderes (sancionada formalmente) una contraposición dualista entre mayoría y oposición, que se realiza mediante el papel competidor de los partidos políticos (de hecho operantes), en cambio en las coaliciones ahora examinadas se ha intentado, doctrinalmente, una interpretación que pretendería considerarlas como manifestación de un fenómeno tendencialmente continuado que llevaría a una superación del parlamentarismo conflictivo típico de la tradición del Estado liberal.