

TEORÍA Y TEORÍAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO (NOTAS PARA SU CONCEPTUALIZACIÓN)

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA (*)

SUMARIO: 1. TEORÍA Y CONCEPTO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO. – 1.1. La «forma de gobierno» como categoría compleja y pluridisciplinar. 1.2. Coincidencias y disidencias: metodología y teorías sobre las formas de gobierno. 1.3. Concepción jurídica de las formas de gobierno. Las formas de gobierno como distribución de una función de gobierno compleja.– 2. CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO. 2.1. Formas de gobierno de «concentración absoluta». 2.2. Formas de gobierno de distribución «simples». 2.2.1. Los sistemas presidencialistas: la distribución mínimamente coordinada de la función de gobierno. 2.2.2. El sistema asambleario: el monopolio de la función de gobierno parlamentaria . 2.2.3. Los sistemas parlamentarios: función de gobierno colaborativa. 2.3. Formas de gobierno de distribución «complejas».– 3. LAS «ASIMILACIONES JURÍDICO-FÁCTICAS» ENTRE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

(*) Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

1. TEORÍA Y CONCEPTO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

1.1. *La «forma de gobierno» como categoría compleja y pluridisciplinar*

A pesar de la autonomía que ha ido adquiriendo el Derecho Constitucional como disciplina académica y científica deslindada del Derecho Político y de la Ciencia Política, lo cierto es que gran parte de los conceptos que maneja siguen impregnados por elementos políticos, resistiéndose a su juridificación. Esta circunstancia, de la que, por otra parte, tampoco escapa el concepto mismo de Constitución, resulta especialmente evidente en categorías como la función de gobierno y, sobre todo, la forma de gobierno.

Esta última ha sido objeto de tratamiento y estudio detenido por la doctrina iuspublicista, por la sociología jurídica y por los politólogos, lo que ha conducido a definirlo desde los más variados prismas. Pero, es más, incluso dentro de cada disciplina, ha resultado prácticamente imposible hallar un criterio común, una definición satisfactoria, de modo que las propuestas para determinar qué se entiende por «formas de gobierno» y cómo se clasifican éstas resultan muy variadas. No parece exagerado afirmar que se trata de una de las categorías jurídico-políticas más controvertidas y sobre la que existen más dudas, por más que la doctrina le haya dedicado una atención preferente.

1.2. *Coincidencias y disidencias: metodología y teorías sobre las formas de gobierno*

Todas las teorías sobre las formas de gobierno tienen en común considerar que éstas se refieren al modo de organizar el poder público para gobernar una comunidad. A partir de tan genérica definición, lo que se entienda en concreto por «forma de gobierno» está en función de la propia metodología y de los criterios

para clasificar los diversos sistemas o formas concretas de gobierno. Definir, pues, lo que es la forma de gobierno equivale a determinar qué criterios y metodología sirven para su clasificación.

En efecto, la primera gran diferencia de perspectiva para clasificar las formas de gobierno reside en la propia metodología utilizada (1). En unos casos, la doctrina acude a un método *inductivo*, en el que se analizan modelos reales de gobierno considerados prototípicos, para, a partir de ahí, abstraer las características que les son propias. Este método se utiliza a partir de estudios bien de índole histórica (*corriente historicista*), bien comparada (*corriente comparada*). En otras ocasiones el método es *deductivo*: la búsqueda de las distintas formas de gobierno se acomete al margen de los supuestos modelos reales, tratando de determinar las distintas formas de articular las relaciones de gobierno, con independencia de que se hayan plasmado o no en la práctica. Este método opta, por tanto, por lo que podría denominarse como *ingeniería constitucional*. En el fondo, resulta evidente, la diferencia metodológica no es más que la plasmación actual de los métodos empirista y cartesiano.

Esta diferencia metodológica ya pone de manifiesto la falta de criterio uniforme para analizar las formas de gobierno. Pero las discrepancias se intensifican en el momento en que se tratan de exponer los elementos para clasificarlas. En un intento sistematizador, las diversas posturas podrían agruparse en atención a dos grandes aspectos: el número de elementos utilizado para clasificar las formas de gobierno (*criterio cuantitativo*) y la naturaleza de estos elementos (*criterio cualitativo*).

En atención al número de criterios o elementos que se utilizan para diferenciar las formas de gobierno puede distinguirse entre las concepciones *monistas* y las *pluralistas*. En tanto las primeras acuden a un único elemento como basilar (por ejemplo, la función de gobierno, las relaciones interorgánicas o la división de poderes) (2), las

(1) Una breve pero certera digresión en este sentido puede hallarse en Mauro VOLPI, «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», en Silvio GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli Editore, Rimini, 1997, págs. 37-42. Y, sobre todo, debe consultarse el interesante artículo de Mario DOGLIANI, «Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo», *Giurisprudenza Costituzionale*, tomo I, 1973, págs. 214 y ss.

(2) Una descripción muy útil sobre algunos de los criterios de distinción en esta corriente monista puede hallarse en: Mauro VOLPI, «Le forme di governo», en G. MORBIDELLI/L. PEGORARO/A. REPOSO/M. VOLPI, *Diritto Costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi Editore, Bologna, 1995, págs. 475 y ss. Los criterios más utilizados son, según este autor: la separación de poderes (rígida o flexible), la supremacía o equiparación de órganos (monismo o dualismo), la titularidad de la función de gobierno, la existencia o no de una relación fiduciaria y, finalmente, el papel que asuma el Jefe del Estado.

segundas entienden que sólo acudiendo a una pluralidad de elementos puede establecerse una nítida caracterización de cada forma de gobierno. Ambas corrientes, bien por defecto, bien por exceso, conllevan importantes problemas para clasificar las formas de gobierno. Así, las concepciones *monistas* suelen ser insuficientes para distinguirlas con claridad, en tanto que las *pluralistas* pueden resultar excesivamente casuísticas, impidiendo que determinados sistemas de gobierno existentes en la realidad encajen en uno de los modelos propuestos, al faltarle alguno de los elementos considerados como característicos (3).

En atención a la *naturaleza de los elementos* (criterio *cualitativo*), los criterios de clasificación resultan más variados. Así, puede distinguirse, en primer lugar, entre las *concepciones metajurídicas* (sociológicas y politológicas) y las *jurídicas*. Las primeras acuden a elementos externos al sistema jurídico para clasificar las formas de gobierno (4). El presupuesto de partida consiste en afirmar la imposibilidad de caracterizar las formas de gobierno a partir de criterios exclusivamente jurídicos, siendo necesario atender además al funcionamiento «real» de los sistemas. Este sería el caso, por ejemplo, de aquellos autores que consideran que para calificar las formas de gobierno debe tomarse en consideración el régimen electoral, es decir, el funcionamiento real del sistema electoral (5). También encajarían dentro de este grupo quienes entienden que resulta imprescindible atender al régimen de partidos, o sea, al número de partidos existentes en la realidad y a la forma en que éstos se organizan y

(3) La corriente pluralista suele ser propia de la metodología inductiva –y en especial de la historicista– que toma un modelo real concreto para, a partir de ahí, considerar todas sus características como propias de un determinado sistema de gobierno. Quizá donde se puede observar con mayor nitidez esta corriente es en la definición del sistema parlamentario de gobierno: resulta muy frecuente adoptar como modelo el *cabinet system* británico, y entender que todo sistema parlamentario ha de tener sus mismas características para poder denominarse como tal (Gabinete homogéneo, bipartidismo, compatibilidad de cargos, responsabilidad política, disolución anticipada del Parlamento...). Obviamente, un criterio tan rígido supone excluir de esta forma de gobierno a sistemas que, aunque sin duda son parlamentarios, carecen de alguna de las características propias del gobierno británico.

(4) *Vid.* por todos las observaciones de Giovanni PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1997 (2ª ed.), págs. 11 y ss, respecto de la imbricación necesaria entre la regulación jurídica de las formas de gobierno y el sistema político en el que se realizan.

(5) *Cfr.* Fulco LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, págs. 146-147.

actúan en la vida política (6). Esta corriente, en realidad, identifica dos categorías distintas, la forma de gobierno y el régimen político (7), sin atender a que, en tanto la primera debería representar una categoría jurídica, el segundo adquiere un carácter más amplio y pluridisciplinar, acogiendo elementos sociales y políticos, tales como las ideologías, el funcionamiento efectivo de las instituciones o los comportamientos políticos.

Por su parte, las concepciones *jurídicas*, es obvio, acuden exclusivamente a elementos jurídicos para clasificar las formas de gobierno (8). Estos elementos jurídicos se refieren siempre a aspectos orgánico-funcionales, es decir, a la estructura de los órganos del Estado, al ejercicio de sus funciones, y al modo de relacionarse entre sí. Ahora bien, habría que distinguir, *prima facie*, entre las teorías jurídicas *extensivas* y *restrictivas*. Las primeras toman en cuenta no sólo a órganos y funciones estatales, sino también a instituciones jurídicamente reguladas y que pueden incidir en ellos o que están habilitadas a ejercer algunas funciones públicas, como son los partidos políticos (9). Las teorías *restrictivas*, por su parte, sólo toman en consideración a los órganos es-

(6) Vid. por ejemplo, Pietro VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, págs. 263 y ss.; *id.*, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967 (6ª ed.), pág. 99; Giuseppe de VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, págs. 126-127. Insiste especialmente en este punto Mario DOGLIANI, «Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo», *op. cit.*, págs. 224-233. Por su parte, Elia clasifica las formas de gobierno teniendo siempre en cuenta el modelo de régimen de partidos existente. Cfr: Leopoldo ELIA, Voz «Forme di governo», Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, págs. 634 y ss.

(7) Sobre la diferencia entre estas categorías vid. por todos las distintas obras de Juan FERRANDO BADÍA, *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 5 y ss.; *id.*, *Estudios de Ciencia Política* Tecnos, Madrid, 1992 (4ª ed.), págs. 77-146; *id.*, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos. El democrático, el Social-Marxista y el Autoritario*, Tecnos, Madrid, 1989 (2ª ed.), págs. 19-60. Vid. también la clásica obra de Manuel JIMÉNEZ DE PARGA, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1971 (5ª ed.), págs. 40-155.

(8) Sobre la necesidad de definir las formas de gobierno desde una perspectiva jurídica ya se pronunció en su día Vittorio Emanuele ORLANDO, «Studii giuridici sul governo parlamentare», *Archivi Giuridici*, vol. XXXVI, 1886, págs. 527 y ss. Vid. entre nuestra doctrina Ignacio de OTTO, «La posición constitucional del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, pág. 140.

(9) A diferencia de las teorías politológicas, ya no se trataría de tomar en consideración el funcionamiento «real» y fáctico de los partidos, sino su regulación jurídica. Vid. Jean-Claude COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, págs. 83-110. Dentro de la doctrina española: Miguel Ángel PRESNO LINERA, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 193 y ss.

tatales, y aun dentro de éstos, excluyen al poder judicial (10), utilizando para su clasificación, por tanto, sólo aquellos órganos y funciones que desarrollan tareas de dirección política.

Estas teorías *restrictivas* suelen acudir a dos grandes criterios para clasificar las formas de gobierno: la *división de poderes* y la *función de gobierno*. En el primer caso se trata de analizar cómo se articula jurídicamente la distribución del poder ejecutivo y legislativo entre los distintos órganos constitucionales. Así, lo que caracterizaría a las formas de gobierno sería que la división de poderes se plasmase en un modelo de separación rígida (presidencialismo), flexible (parlamentarismo) o de concentración de poder (asambleísmo) (11). Por su parte, otros autores acuden —explícita o implícitamente— al concepto de función de gobierno (12), o a alguna de las dos actividades que ésta comprende, a saber, la *actividad normativa* (creación de Derecho) y la *actividad de condicionamiento* (actuaciones que condicionan la creación de Derecho).

Quienes acuden a la *actividad normativa* como criterio de clasificación de las formas de gobierno suelen optar por la distribución de poder legislativo (13).

(10) Existen algunas posturas que consideran que la función jurisdiccional —en especial a la desarrollada por el Tribunal Constitucional— supone ejercicio de función de gobierno. Una postura semejante debería desembocar en la utilización de la jurisdicción como criterio para clasificar las formas de gobierno. Cfr. Giancarlo ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Jovene, Napoli, 1986.

(11) *Vid.*, dentro del amplio espectro doctrinal: Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1991, vol. I, págs. 400 y ss; Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1970 (2ª ed.), vol. V (*Les Régimes Politiques*), pág. 385 ; A. ESMEIN, *Éléments de Droit Français et Comparé*, Recueil Sirey, Paris, 1927, vol. I, pág. 506 ; Carlo LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Utet, Torino, 1979 (4ª ed.), págs. 588-589; Fausto CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996 (9ª ed.), págs. 210-211.

(12) Entre la amplísima bibliografía *vid.* por todos Temistocle MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1967, pág. 100; Costantino MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pág. 74; Pietro VIRGA, *Diritto Costituzionale*, *op. cit.*, págs. 90-91; Giuliano AMATO, «Forme di Stato e forme di governo», en Giuliano AMATO / Augusto BARBERA, *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994 (4ª ed.), págs. 39, 42-43; Paolo BARILE, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1991 (6ª ed.), pág. 21.

(13) *Vid.* como ejemplo en nuestra doctrina Ramón PUNSET BLANCO, «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981 (monográfico sobre «Las Comunidades Autónomas»), págs. 79 y ss.

Esta postura reduccionista adopta como punto de partida dos variables: considerar que la ley es la única norma en la que se manifiestan las relaciones entre los dos órganos principales de dirección política (Parlamento y Gobierno) y concebir el Estado de Derecho como un Estado de legalidad, en el que la ley ocupa la posición jurídico-formal más elevada, sólo sometida a la Constitución. En realidad, ambos puntos de partida resultan poco justificados, porque las relaciones interorgánicas no se reducen a la ley, sino a otras formas jurídicas (decretos legislativos o decretos ley, incluso la potestad reglamentaria), que pueden ocupar su misma posición en el ordenamiento, y a relaciones que no son formalmente de creación normativa (relación fiduciaria, responsabilidad política, control parlamentario...) y sin las que es imposible clasificar las formas de gobierno (14). Por otra parte, también se prescinde de la más alta forma de creación normativa, la reforma constitucional, en la que las relaciones interorgánicas se hallan igualmente presentes. En definitiva, aun cuando esta teoría presenta el gran mérito de tratar de juridificar el concepto de forma de gobierno poniéndolo en relación con la creación normativa y, así, vincular la forma de gobierno y la forma de Estado (concebido este último como ordenamiento jurídico), presenta el déficit de no tomar en cuenta la nueva configuración de los Estados actuales, en los que la Constitución —y no la ley— es la norma jurídica suprema, y en los que se ha ido asentando el principio estructural de «Estado social» que se conjuga con el democrático, dando lugar a nuevas formas de creación normativa de las que no se puede prescindir para clasificar las formas de gobierno.

Otras teorías, sin embargo, acuden a la *actividad de condicionamiento* en la que también puede plasmarse la dirección política estatal. Así, se utiliza como criterio clasificador, no ya la creación de Derecho, sino las relaciones Gobierno–Parlamento, a través de las cuales ambos condicionan mutuamente su actividad (15). Las formas de gobierno estarían en función, por tanto, de mecanismos como el control parlamentario, la investidura, la

(14) Esta idea más amplia de la «actividad normativa» que ha de tenerse en cuenta para calificar las formas de gobierno se puede hallar en Alessandro PIZZORUSSO, «Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1986, págs. 217 y ss.

(15) El ejemplo más claro se halla en Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución Ariel*, Barcelona, 1970, pág. 69; id., «La Constitución en vivo: teoría y práctica», en J. BLONDEL Y OTROS, *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981, pág. 198. *Vid.* también Mario GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972 y Leopoldo ELIA, *Voz «Forme di governo»*, op. cit., págs. 636-637.

responsabilidad política o la disolución anticipada de las Cámaras. Aún dentro de esta postura habría que diferenciar entre quienes atienden a la actividad de condicionamiento *convencional*, es decir, la que se ha desarrollado a partir de convenciones constitucionales no escritas, y al condicionamiento *positivo*, es decir, el que consta exclusivamente en normas jurídico-positivas. Resulta ocioso señalar que estas dos últimas posturas son tributarias de una diferente concepción del Derecho, y que encuentran su mayor punto de conflicto a la hora de analizar el sistema parlamentario puesto que, como es bien sabido, éste nació por vía convencional, positivizándose sólo a partir del constitucionalismo de entreguerras y el nuevo «parlamentarismo racionalizado» que trajo consigo (16).

1.3. *Concepción jurídica de las formas de gobierno. Las formas de gobierno como distribución de una función de gobierno compleja*

La autorreferencialidad que ha alcanzado el sistema jurídico exige una juridificación del propio concepto de «forma de gobierno», desprendiéndolo de elementos sociológicos y políticos. Un proceso, por otra parte, semejante al operado con otros conceptos, como el de Constitución, ley o Estado de Derecho, por poner sólo algunos ejemplos. De esta forma, se trata de deslindar entre la categoría *jurídica* de «forma de gobierno» y la categoría *política* de «régimen político», que tienden a identificarse. Bien es cierto que los aspectos sociológicos y políticos (el «entorno» social) (17) no pueden resultar extraños al sistema jurídico, que se ve sin duda influido por ellos, pero ello no impide dar autonomía al propio concepto de forma de gobierno, del mismo modo que la Constitución no pierde su juridicidad por más que existan móviles políticos en su creación, aplicación y reforma.

Parece claro que el concepto de «forma de gobierno» se halla relacionado de forma inmediata con un poder de dirección política. Así sucedía

(16) Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, págs. 17 y ss.; *id.*, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930 (2ª ed.), págs. 16-21; Philippe LAVAUX, *Parlementarismo rationalisé et stabilité du Pouvoir Exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988, *passim*; *id.*, *Que sais-je le Parlementarisme?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, págs. 78-79.

(17) Sobre los conceptos de «autorreferencialidad» como cualidad de los sistemas -incluido el jurídico- y su diferencia con el entorno social, vid. Niklas LUHMANN, *Social Systems*, Stanford University Press, California, 1995; *id.*, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Piados, Barcelona, 1990; *id.*, *Introducción a la teoría de los sistemas*, Anthropos, México, 1996.

con su primera configuración, que se retrotrae a la Grecia clásica, en la que no resultaba posible deslindarla del concepto de «régimen político». Lo determinante era saber quién ejercía el poder de dominación (elemento cuantitativo), ya fuese una clase social (teoría de los regímenes) o un órgano (teorías estatales, de formulación posterior), y cómo se ejercía ese poder (elemento cualitativo). Una vez que el poder de dominación se identifica con «poder público» y se concentra en manos del Estado, el problema de las formas de gobierno alcanza una nueva dimensión debido a dos circunstancias. En primer lugar, se *juridifica*, de forma paralela a la autorreferencialidad que empieza a alcanzar el sistema jurídico. El cambio de la teoría del «gobierno mixto» a la teoría de la «división de poderes» (18) no es sino una clara expresión de esta juridificación: los elementos sociales (Monarquía, Aristocracia y Democracia), que constituían la base de la teoría de los regímenes y de su corolario del «gobierno mixto», se sustituyen por elementos jurídicos (Corona, Senado y Cámara Baja). En segundo lugar, y paralelamente, una vez que todo el poder público está en manos del Estado, la teoría de las formas de gobierno se deslinda de la teoría de las formas de Estado. El problema de las formas de gobierno se convierte en un problema de *ejercicio*, y no de titularidad del poder público. Ahora bien, si el pensamiento clásico identificaba poder público con gobierno, la teoría de la división de poderes añade una distinción entre las funciones estatales, reconduciendo la teoría de las formas de gobierno hacia el ejercicio de aquellas funciones que se refieren a la dirección política.

Las formas de gobierno no pueden, por tanto, desligarse de la «función de gobierno», es decir, de la dirección política del Estado. De este modo, si determinar la forma de Estado supone señalar la estructura del ordenamiento jurídico, indicar cuál es la forma de gobierno de un Estado significa aclarar quién y cómo ejerce la función de gobierno, aunque entendiendo ésta desde una perspectiva jurídica, es decir como una función estatal. Pudiera parecer que con esta afirmación se opta por una postura *monista* (definición conforme a un único elemento) que parte de la función de gobierno como lo hacen gran parte de las teorías jurídicas. Ello sólo es así si se tiene en cuenta que, desde nuestro punto de vista, para clasificar las formas de gobierno deben utilizarse las dos actividades en las que se deslinda la «función de gobierno», a saber, la actividad normativa y la actividad

(18) Vid. M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967.

de condicionamiento, y no optar tan solo por una de ellas, como resulta frecuente. En efecto, la función de gobierno, concebida en términos jurídicos, supone el «cierre» de las aperturas decisionales de la norma jurídica superior de un sistema jurídico (Constitución). Dicho «cierre» (empleando terminología de Luhmann) se realiza tanto a través de la creación de normas jurídicas, como a través de una actividad de condicionamiento, consistente en seleccionar las opciones políticas susceptibles de juridificarse, lo que, en última instancia, supone condicionar la creación de Derecho (19).

Optar por la función de gobierno –en el sentido mencionado– para determinar las formas de gobierno implica dos importantes consecuencias. En primer lugar, que sólo tiene sentido hablar de formas de gobierno allí donde exista un ordenamiento que permita el desarrollo potencial de estas dos actividades. Lógicamente tal sucederá en un Estado, pero también en otras formas de organización no estatales. Desde nuestro punto de vista, la forma de gobierno no es absolutamente indisoluble de la forma de Estado, porque lo determinante no es que exista *t titularidad originaria* de la función, sino *ejercicio*. No existiría, por tanto, inconveniente alguno en afirmar que, en nuestro ordenamiento, las Comunidades Autónomas poseen una determinada forma de gobierno (20), puesto que ejercen una «función de gobierno» atribuida expresamente por nuestra Constitución y por el bloque constitucional (21). Del mismo modo, no sería descartable señalar que también en el ámbito de la Unión Europea podría ser posible una forma de gobierno, puesto que los órganos comunitarios tienen atribuido el ejercicio de función de gobierno como consecuencia de la delegación por parte de los órganos de los Estados miembros.

(19) Actividades tales como las elecciones políticas, el plebiscito, el control parlamentario, la investidura o la exigencia de responsabilidad política encajarían dentro de este cometido de «condicionamiento». A través de estos mecanismos jurídicos, es el propio sistema jurídico quien decide qué selecciones del entorno social son más susceptibles de juridificarse.

(20) Cfr. Ramón PUNSET BLANCO, «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio», *op. cit.*, págs. 79 y ss.; Gerardo RUIZ-RICO RUIZ, «La forma de gobierno autonómica en España», en Gerardo RUIZ-RICO / Silvio GAMBINO (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 525 y ss.

(21) Algunas disposiciones autonómicas han mencionado expresamente la facultad de dirección política de los órganos de la Comunidad Autónoma. Así, sólo por poner dos ejemplos, el art. 21 de la *Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, modificada por las leyes 8/1991, 4/1995, 15/1999 y el art. 19 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de 1983, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid*, indican que el Consejo de Gobierno «dirige la política regional», frente a la definición mucho más reduccionista del artículo 152 de la Constitución, que atribuye a dicho órgano unas competencias meramente «ejecutivas y administrativas».

Pero, en segundo lugar, hay que señalar que, en la medida que la función de gobierno es una función constitucional, la atribución su ejercicio sólo puede recaer en manos de órganos del Estado, sin perjuicio de que se conceda a elementos sociales una *participación* (que no titularidad) en ella, por ejemplo, a través del derecho de petición, o mediante la iniciativa legislativa. De esta manera, las formas de gobierno han de delimitarse a partir de los órganos públicos, que son los únicos que constitucionalmente tienen atribuido el ejercicio de la función de gobierno. Por tal motivo, consideramos que no debe utilizarse elementos «sociales» para definir la forma de gobierno, puesto que no son auténticos ejercientes del *indirizzo politico* (aunque puedan ser partícipes, del mismo modo que los ciudadanos participan en la administración de justicia a través del jurado), excluyendo, por tanto, a la participación ciudadana, y a los partidos políticos allí donde éstos no sean órganos del Estado (22), sino resultado del ejercicio de un derecho de asociación genérico o específico. Ello no impide, sin embargo, afirmar que el sistema de partidos, e incluso su configuración real, puede distorsionar *de facto*, el funcionamiento de un sistema de gobierno, como habrá ocasión de comprobar en el último epígrafe del presente trabajo.

2. CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

2.1. *Formas de gobierno de «concentración absoluta»*

Como acaba de comprobarse, las formas de gobierno dependen de la distribución de la función de gobierno entre los distintos órganos del Estado. La división de funciones entre órganos, o sea la denominada «división de poderes», aparece, pues, como un *prius* de la forma de gobierno. Por esta razón, podrían distinguirse entre aquellas formas de gobierno en las que no existe división de poderes (sistemas de concentración absoluta) y aquellas otras en las que ésta sí se produce (sistemas de distribución) (23). Dentro del primer grupo habría que incluir las *democracias puras*, las *autarquías* y las *dictaduras parlamentarias* (24). En estos

(22) Cfr: Giuliano AMATO, «Forme di Stato e forme di governo», *op. cit.* pág. 43.

(23) Resulta habitual considerar que sólo puede hablarse de formas de gobierno cuando existe previamente una división de poder (Cfr. Fausto CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, *op. cit.*, pág. 211). Tal perspectiva es tributaria de una traslación del constitucionalismo (y del concepto político-material de Constitución) al terreno de las formas de gobierno.

(24) Diferenciamos aquí las «dictaduras parlamentarias» (sistema de concentración) del «sistema asambleario» porque en las primeras el Parlamento hace las leyes y las ejecuta a través de sus propias comisiones, en tanto que en el segundo, el Gobierno ejecutivo es externo a la Asamblea, por más que sea elegido por ésta.

casos, la inexistencia de una distribución de funciones entre diversos órganos implica que un solo órgano (Cuerpo Electoral, Jefe del Estado o Asamblea) sea el único que puede también ostentar el ejercicio de la función de gobierno. Por otra parte, en ellas la función de gobierno sólo puede circunscribirse a una actividad normativa, puesto que la actividad de condicionamiento presupone siempre una relación al menos bilateral (condicionante-condicionado). Ahora bien, resulta ocioso señalar el carácter hipotético de estas formas de gobierno de concentración absoluta, ya que es prácticamente imposible hallar una situación en la que las funciones estatales no se distribuyan mínimamente, aunque sea por vía de delegación. Estas formas de gobierno suelen, por tanto, combinarse, permitiendo la participación de otros órganos en los cometidos estatales. Así, es frecuente que las *autarquías* y las *dictaduras parlamentarias* den cabida al Cuerpo Electoral, ya sea mediante referéndum (compartición, pues, de actividad normativa), plebiscito o elecciones (presencia, entonces, de una actividad de condicionamiento).

2.2. *Formas de gobierno de distribución «simples»*

Más interés presentan las formas de gobierno de distribución. Su característica propia es el presupuesto de la división de poderes y, por consiguiente, la posibilidad de que la función de gobierno se distribuya entre diversas instancias. Dentro de estas formas de «distribución» habría aún que diferenciar las «simples» de las «complejas», que no son sino el resultado de combinar las características de las anteriores para dar lugar a nuevos sistemas de gobierno. Dentro de las formas «simples» pueden incluirse el sistema presidencialista, el asambleario, y el parlamentario. Obviamente no se trata aquí de hacer una larga exposición de todas las características y desarrollo histórico de estas formas de gobierno, algo que excedería las modestas pretensiones de este artículo, pero al menos se analizarán brevemente los elementos nucleares de cada una de ellas atendiendo al criterio de clasificación utilizado. Sólo así podrá comprobarse si, en efecto, éste resulta válido.

2.2.1. Los sistemas presidencialistas: la distribución mínimamente coordinada de la función de gobierno

Frente a lo que es común, creemos que debe hablarse de «sistemas presidencialistas», en plural, puesto que esta categoría acoge a tres subespecies: la *Monarquía Constitucional*, el *Presidencialismo Puro*, y el *Sistema Consular*. Veamos primero sus elementos comunes y a continuación sus diferencias.

Históricamente, el fundamento dogmático de estas formas de gobierno residió en la desconfianza hacia cualquier forma de ejercicio del poder, lo que condujo a acentuar la idea de que éste debía encontrarse dividido de forma clara y tajante (25). La idea de separación de poderes se acentúa, como mecanismo imprescindible para garantizar la libertad de los individuos, pero, al mismo tiempo, se combina con una idea de control recíproco y de equilibrio entre los órganos constitucionales, destinada a evitar la preponderancia de cualquiera de ellos (26). Finalmente, el poder ejecutivo no se identifica tan solo con una «ejecución» estricta y automática, sino que se concibe desde una perspectiva más amplia, como «gobierno» (27). Sólo desde este prisma resulta posible hallar el mencionado equilibrio, puesto que así logra igualarse con el poder legislativo (28). De lo contrario, el Ejecutivo sólo podría actuar previa intervención del Legislativo, lo que supondría una sujeción lógica.

(25) Es de notar que en Estados Unidos, donde surge la forma paradigmática del sistema presidencial, la idea de división de poder se consideró esencial tanto para la forma de Estado como para la forma de gobierno. Así, si en lo que respecta a esta última, la idea de deslinde se tradujo en la división de poderes rígida entre los órganos estatales, en lo referente a la forma de Estado también se sostuvo una clara disociación entre el poder de la Federación y el de los Estados miembros. La relación entre ambos entes sería, para los federalistas norteamericanos, una relación de cosoberanía con distribución de competencias. Vid. Alexander HAMILTON, *The Federalist*, núm. 32, 3 de enero de 1788, en Jacob E. COOKE (edit.), *The Federalist*, edición de Jacob E. COOKE, Wesleyan University Press, Middletown, 1989, págs. 199-203.

(26) Cfr. Charles AIKIN, «The Regime of Assembly and Responsible Government: American Experience», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. 11, 1962, págs. 357-358. La idea de evitar usurpaciones recíprocas se halla expresamente formulada por los *framers* de la Constitución norteamericana. Vid., por ejemplo, James MADISON, *The Federalist*, n.º 47, 30 de enero de 1788, *op. cit.*, pág. 325; James MADISON o Alexander HAMILTON, *The Federalist*, n.º 51, 6 de febrero de 1788, en *ibidem* pág. 349; James MADISON, Sesión de 20 de julio de 1787. En: James MADISON, *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America*, Oxford University Press, New York, 1920, págs. 295-296; *id.*, Sesión de 17 de julio de 1787, en *ibidem*, pág. 273.

(27) Vid. a modo de ejemplo la amplia concepción de «ejecutivo» existente entre los federalistas norteamericanos del siglo XVIII. Alexander HAMILTON, *The Federalist*, n.º 71, 18 de marzo de 1788, en Jacob E. COOKE (edit.), *The Federalist, op. cit.*, pág. 483; *id. The Federalist*, n.º 72, 19 de marzo de 1788, en *ibidem*, págs. 486-487.

(28) Al concebirse el Ejecutivo como «gobierno» —dotado, pues, de facultad de *indirizzo politico*— la relación que se entabla entre éste y el Legislativo es de auténtica «distribución material», es decir, determinadas materias quedan en manos de la decisión gubernativa, y otras en manos de la decisión legislativa. Como se verá a continuación, esta distribución de la dirección política se plasma también en el campo de las fuentes del Derecho.

A partir de esta fundamentación, los sistemas presidencialistas se caracterizan por una relación de *indirizzo politico* que podría denominarse de «distribución material mínimamente coordinada». La función de gobierno comprendería dos círculos separados (distribución material) que corresponderían respectivamente a la Jefatura del Estado y al Parlamento, de modo que cada uno poseería un *indirizzo* propio (29). En efecto, el Parlamento no es el único que tiene un poder de dirección política autónomo, sino que también lo posee la Jefatura del Estado como consecuencia de una legitimación directa, ya sea dinástica (Monarquía), ya democrática (elección por el Cuerpo Electoral) (30).

Pero esta función de gobierno es también «mínimamente coordinada» (31) ya que, siendo imposible la separación absoluta, se admiten «materias conexas», puntos en los que la decisión corresponde a ambos órganos, o en los que uno puede interferir en la esfera ajena (círculos competenciales, pues, tangenciales). Esta coordinación se produce tanto en el ámbito normativo (por ejemplo, posibilidad de veto o de iniciativa legislativa del Jefe del Estado) como de condicionamiento (por ejemplo, posibilidad de control parlamentario), pero se trata siempre de una coordinación «mínima», concebida esencialmente en términos defensivos, para evitar la preponderancia de cualquiera de los dos órganos. Se descartan, por tanto, mecanis-

(29) En el ámbito normativo, esta separación puede plasmarse en una relación de distribución material entre las fuentes del Derecho procedentes del Ejecutivo y del Legislativo. Así sucedía, por ejemplo, en el Dualismo Monárquico, forma germánica que adoptó la Monarquía Constitucional. Bajo esta forma de gobierno de corte presidencialista, la ley (norma emanada del Parlamento) y el reglamento (norma precedente del Ejecutivo) se relacionaban entre sí por un principio de distribución material que venía a coincidir con la separación de la dirección política en dos esferas autónomas. Cfr. Dietrich JESCH, *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978, especialmente págs. 114 y ss.

(30) Así, los constituyentes norteamericanos consideraban evidente que sólo la elección popular del Jefe del Estado evitaría su subordinación respecto del Parlamento. Vid. por ejemplo: Morris, Sesión de 17 de julio de 1787, en James MADISON, *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America*, op. cit., pág. 267 y Sesión de 17 de julio de 1787, en *ibidem*, pág. 269; Hamilton, Sesión de 18 de junio de 1787, en *ibidem*, pág. 119; Wilson, Sesión de 19 de julio de 1787, *ibidem*, pág. 285 y Sesión de 17 de julio de 1787, *ibidem*, pág. 268. Las mismas ideas las expuso Hamilton en *The Federalist*, n.º 68, 14 de marzo de 1788, en Jacob E. COOKE (edit.), *The Federalist*, op. cit., págs. 457 y ss.

(31) Loewenstein lo denomina «interdependencia por coordinación» Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 133.

mos de condicionamiento que produzcan efectos jurídicos más relevantes, y muy en especial aquellos que implican la obligatoriedad de pérdida del cargo, como pueden ser la responsabilidad política y la disolución anticipada. Ambos mecanismos significarían un condicionamiento que permitiría a uno de los órganos disponer del mandato ajeno, en franca contradicción con el título de legitimación autónomo que poseen. Negándose la disolución anticipada el Cuerpo Electoral ejerce a través de las Elecciones sólo un impulso periódico, no pudiendo renovar el *indirizzo politico* como consecuencia de disoluciones realizadas «ope voluntatis». Por su parte, la responsabilidad política se sustituye por una responsabilidad penal, exigible a través del célebre procedimiento de *impeachment* (32).

La diferencia entre los distintos tipos de sistemas presidencialistas reside en el Ejecutivo. En todas ellas éste presenta ciertas características comunes: como ya se ha mencionado, no sólo «ejecuta», sino que posee un *indirizzo* propio, derivado de su fuente autónoma de legitimidad. Esta misma fuente le otorga un carácter representativo: en las Monarquías, por tanto, suelen combinarse una representación «popular» (Parlamento) y una representación del Estado (Monarca); en las Repúblicas, tanto la Asamblea como el Presidente asumen caracteres representativos, lo que deja clara esa situación de equiparación política en que se basa el sistema.

La diferencia en estos subtipos de sistemas presidencialistas reside, por tanto, en otros elementos distintos a los que acaban de mencionarse. En el caso de la Monarquía Constitucional y en el Presidencialismo Puro el Jefe del Estado es unipersonal, en el primer caso dotado de una legitimación dinástica, y en el segundo de una elección por el Cuerpo Electoral. Así, el Presidencialismo Puro implica la existencia de un condicionamiento inexistente en la Monarquía Constitucional: el precedente del Cuerpo Electoral al elegir no sólo al Parlamento, sino también al Jefe del Estado, condi-

(32) Sobre este proceso de responsabilidad penal en los sistemas presidencialistas, vid. Michael J. GERHARDT, *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 1996 y Raoul BERGER, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Harvard University Press, Cambridge and Massachusetts, 1973. Como se analizará más adelante, hay que tener en cuenta que la inexistencia de responsabilidad política es un factor de estabilización para quien ocupa a un tiempo los cargos de director de la política estatal y de Jefe del Estado. Este último oficio exige una cierta estabilidad, que se consigue garantizando que sólo en caso de infracciones delictivas pueda perder el puesto, y no por el hecho de resultar reprobado por el Parlamento.

cionando, con ello, la política estatal, al seleccionar el programa gubernativo del candidato que considere más idóneo. Se descarta que sea el Parlamento el encargado de realizar ese condicionamiento a través de una investidura, a fin de garantizar la autonomía del *indirizzo* que porte el Jefe del Estado. El sistema Consular, por su parte, cuenta con una Jefatura del Estado colegiada, si bien integrada por un número reducido de miembros. La unipersonalidad (Monarquía Constitucional y Presidencialismo Puro), o el número reducido de miembros (Sistema Consular) que integran el Ejecutivo en los sistemas presidencialistas resulta congruente con la propia estructura de este órgano: el ejercicio efectivo del poder ejecutivo –entendido como «gobierno»– sólo es posible cuando se halla en un único titular o en un cuerpo reducido, debido a su carácter dinámico; a ello ha de añadirse que el Ejecutivo ostenta la condición de Jefe del Estado, y este último cargo difícilmente podría compatibilizarse con un cuerpo numeroso; finalmente, no debe tampoco descartarse el argumento de los *framers* de la Constitución norteamericana: «*la unidad tiende a la energía*», decía Hamilton (33), de modo que el peso numérico de la Asamblea se compensa con la concentración de poder en un solo sujeto, o en un órgano con escasos titulares.

2.2.2. El sistema asambleario: el monopolio de la función de gobierno parlamentaria

El sistema asambleario (34), a diferencia de los presidencialistas, parte de la desconfianza exclusivamente hacia el poder ejecutivo, considerado como natural enemigo de la libertad. Muy al contrario, el poder legislativo se concibe como garante de los derechos, resultado de su carácter repre-

(33) Alexander HAMILTON, *The Federalist*, núm. 70, 15 de marzo de 1788, en Jacob E. COOKE (edit.), *The Federalist, op. cit.*, pág. 472. Una idea muy aproximada en Butler, Sesión de la Convención de Filadelfia de 1 de junio de 1787, en Pierce's Notes, en Wilbourn E. BENTON (edit.), *1787. Drafting the U.S. Constitution*, Texas A& University Press, 1986, vol. II, pág. 1105.

(34) Es frecuente referirse también a este sistema como «Convencional». Cfr. Maurice DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 219. No todos los autores consideran que se trata de una forma de gobierno «simple». Así, hay quien lo considera una subespecie de sistema parlamentario (Cfr. Giovanni SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering*, New York University Press, New York, 1997, pág. 110), o como una forma híbrida entre ésta y la forma presidencial (Cfr. Costantino MORTATI, «Potere Legislativo», en *Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente*, vol. I, tomo II, pág. 134). Sobre la necesidad de diferenciar el sistema parlamentario del asambleario *vid.* Giuseppe de VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado, op. cit.*, pág. 308 y Vezio CRISAFULLI, «Assamblearismo e Costituzione», en *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pág. 273.

sentativo del sujeto colectivo soberano. De hecho, la representación se convierte en un elemento esencial para los sistemas asamblearios: éstos parten de la soberanía nacional, y por tanto de la necesidad de representar al sujeto soberano. El órgano que ostenta la cualidad de representante, esto es, el Parlamento, no se convierte en un órgano constitucional más, sino que recibe a través de la representación el ejercicio mismo de la soberanía y, con ella, la facultad de ejercer en monopolio la dirección política del Estado. Este vínculo representación-soberanía explica por qué en las formas de gobierno asamblearias resulta frecuente una identificación entre el Parlamento y la Nación, afirmando la soberanía de la Asamblea.

A la idea de soberanía del Parlamento, el sistema asambleario añade la idea de separación rígida de poderes, coincidiendo en este punto con los sistemas presidencialistas. Pero, en realidad, la concepción de «distribución material» no equivale a la que se sostiene en los sistemas presidencialistas debido a dos factores: en primer lugar, las dos esferas (legislación y ejecución) no se conciben en un mismo plano, sino en una relación de primacía a favor del Parlamento (35); en segundo lugar, la relación es, más bien, de «reserva» que de auténtica distribución material (36).

En efecto, la combinación de la separación rígida de poderes con la idea de soberanía parlamentaria conduce a negar dos características propias del presidencialismo: por una parte, no cabe en el sistema asambleario una idea extensiva del poder ejecutivo. El Parlamento legisla y el Gobierno se limita a ejecutar, en sentido estricto del término, como consecuencia tanto del poder de dominio que posee la Asamblea soberana, como de la rígida imagen de la separación de poderes. Por otra parte, tampoco es factible la idea de equi-

(35) Ello implica que, en realidad, en tanto el sistema presidencialista parte de una «separación de materias» -según ya se ha definido-, el sistema asambleario asume una «separación de funciones». De esta forma, en el presidencialismo existen dos focos esenciales de decisión (Jefe del Estado y Parlamento), que operan sobre ámbitos materiales distintos (excepto en los mínimos puntos «tangenciales» o conexos); en el sistema asambleario, por el contrario, la disociación tiene lugar entre una función decisoria -la legislativa- y otra actuante -la ejecutiva. El resultado, por tanto, ha de ser muy diverso: no hay realmente una distribución material, sino funcional, de modo que el Parlamento decide sobre cualquier materia, y el Gobierno ejecuta sobre cualquier materia.

(36) A igual que sucedía con el sistema presidencialista, también aquí esta relación entre órganos tiene su traducción en el sistema de fuentes. Siendo la ley la única forma que realmente «decide», ésta presenta una «expansividad ilimitada» que le permite normar sobre cualquier materia.

librio y control recíproco. Bien es cierto que los poderes están tajantemente separados, pero no en un plano de igualdad: siendo el Parlamento soberano, y correspondiéndole el ejercicio de la función legislativa, el Gobierno se sujeta a su voluntad, limitándose a llevarla a efecto (ejecución automática). Ello implica que el Gobierno sólo puede actuar (mediante reglamentos meramente ejecutivos) *ex post ipso*, es decir, una vez que haya intervenido el Legislativo, puesto que sin «decisión» no es posible la «actuación» (37).

Pero, por otra parte, y como acaba de mencionarse, la relación existente entre Gobierno y Parlamento es, en puridad, de «reserva» y no de distribución material. Así como una reserva normativa implica que una fuente del Derecho es la única habilitada para regular una materia pero puede, a su vez, regular otras distintas, otro tanto sucede en el caso de las funciones parlamentarias. El poder legislativo y la dirección política corresponde en exclusiva a la Asamblea, pero ésta puede, a su vez, asumir otras funciones, por ejemplo ejecutivas o judiciales, y allí donde lo haga su voluntad prevalecerá sobre la de los titulares «ordinarios» de estas funciones (38). No es de extrañar, pues, que se haya llegado a definir a la forma de gobierno asamblearia como un sistema de «confusión» de poderes (39).

(37) Resulta evidente que el sistema asambleario se asienta, pues, en una rígida división entre los procesos de «decisión» y de «acción» que tuvieron su origen doctrinal en una traslación filosófica de la actividad humana a las funciones estatales. Un buen ejemplo de ello es el artículo 32 del *Proyecto de Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, redactado por Thoret el 13 de agosto de 1789 y en el que señalaba que «en la persona moral del Estado, el poder legislativo representa la voluntad; el poder ejecutivo, la facultad de actuar. Si estos dos poderes se reúnen en un mismo sujeto, éste podría hacer todo lo que quisiera: así, pues, sería un déspota». El texto en Christine FAURÉ (edit.), *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995 (3ª ed.), pág. 224.

(38) En ocasiones, esta «vis expansiva» del Parlamento trae causa en que éste sea una Asamblea Constituyente. En la historia constitucional española hallamos el claro ejemplo de las Cortes extraordinarias de Cádiz, cuyos diputados liberales consideraban que el Parlamento, al ser constituyente, era titular de todos los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) que el resto de órganos sólo ejercían por *delegación*. Así pues, resultaba posible una «avocación» del ejercicio de estos poderes en cualquier momento. Cfr. Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La responsabilidad del Ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001 (en prensa).

(39) Cfr. Paul BASTID, *Le gouvernement d'assemblée*, Cujas, Paris, 1956, pág. 13; Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique, op. cit.*, vol. V, págs. 388 y ss. quien entiende que tal sistema de concentración nace, o bien de una deformación de un sistema parlamentario, o bien de una dictadura ejercida por el Parlamento en situaciones de crisis. vid. también Philippe PARINI, *Régimes politiques contemporains*, Masson, Paris, 1991, pág. 130.

El ejercicio de la función de gobierno en un sistema de estas características es, por tanto, monopolio del Parlamento, correspondiéndole al Gobierno sólo su ejecución. La relación entre ambos órganos no es, entonces, de equiparación, sino todo lo contrario, de clara sujeción. Ésta se manifiesta tanto en la actividad normativa como en la de condicionamiento. Por lo que respecta a la primera, sólo el Parlamento puede crear auténticamente Derecho, puesto que la potestad normativa del Gobierno se reduce a dictar reglamentos ejecutivos, entendiendo además «ejecución» en un sentido estricto del término.

En cuanto a la actividad de condicionamiento, para ser estrictos, ésta se reduce a la elección que realiza el Cuerpo Electoral de los integrantes de la Asamblea. A partir de ese momento sólo de forma impropia puede hablarse de «condicionamiento», de modo que este sistema se acerca a la «Dictadura Parlamentaria». En efecto, para que el Gobierno resulte sujeto a la Asamblea (40), ésta procede siempre a su elección directa (41), pero dicha elección no es realmente una actividad de condicionamiento, porque no se efectúa sobre la base de criterios programáticos, es decir, no se elige a los miembros del Gobierno en atención a su programa político, porque no lo poseen. Sólo el Parlamento es portador de una línea de actuación política, porque sólo a él le corresponde la dirección del Estado. La selección del Gobierno se realiza, pues, a través de criterios meramente subjetivos.

Tampoco el control parlamentario puede definirse como auténtico condicionamiento, puesto que adquiere el carácter de imposición. La voluntad parlamentaria es siempre soberana, de modo que, cualquiera que sea el medio a través del que se exprese, tiene esa misma cualidad. No cabe tampoco hablar de dos de los elementos más claros de condicionamiento: la responsa-

(40) Basta comprobar cómo en la Francia de la Convención no tuvo éxito el proyecto constitucional de Condorcet al establecer un Ejecutivo elegido por el Cuerpo Electoral. En tal caso, entendían los jacobinos, el Gobierno tendría idéntica legitimación que el Parlamento, resultado imposible que entre ambos pudiera entablarse una relación jerárquica. *Cfr.* Marcel MORABITO, *Il comando negato. Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 1997, pág. 67; Paolo COLOMBO, *Government e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milano, 1993, págs. 454 y ss.; Paul BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, *op. cit.* págs. 307 y ss., y pág. 320.

(41) Recordamos que, para hablar todavía de división de poderes, y no de concentración, resulta preciso que el Gobierno sea un órgano externo a la Asamblea. Cuando no es así, y el Parlamento realiza la función ejecutiva a través de sus Comisiones parlamentarias, nos hallaremos ante una «Dictadura parlamentaria».

bilidad política y la disolución parlamentaria. Por lo que respecta a la primera, por más que el Parlamento pueda deponer a los miembros del Gobierno en virtud de su superioridad, tal acto no puede calificarse en puridad de exigencia de una responsabilidad política. Ésta presupone una libertad de actuación en manos del Gobierno, que es juzgada como políticamente inoportuna por el Parlamento. Sin embargo, la responsabilidad en un sistema asambleario no presupone libertad decisoria alguna por parte del Gobierno —que carece de ella al ser un mero ejecutor— y se convierte en lo que podría denominarse como «responsabilidad disciplinaria» (42), es decir, en una simple destitución, semejante a la que realizaría un superior jerárquico respecto de su subordinado. En cuanto a la disolución parlamentaria, tampoco ésta resulta admisible, pero no tanto por la separación rígida de poderes (como acaece en el caso del presidencialismo) como por la superioridad que el Parlamento ostenta sobre el Gobierno.

La situación de monopolio de decisión política en los sistemas asamblearios resulta, por tanto, incontestable. El resto de órganos del Estado han de minimizar su actuación, cediendo a la voluntad parlamentaria. Así sucede incluso con el Cuerpo Electoral, que se limita a elegir al Parlamento sólo en períodos determinados, al no caber la disolución anticipada, lo que se traduce en que sólo de forma periódica puede ejercer la función de gobierno, condicionando la política estatal. Pero, además, tampoco se le suele otorgar participación en el *indirizzo politico* a través de institutos de democracia directa (ya sean de condicionamiento o normativos) debido a la hipostación Parlamento-Nación, y, por tanto, a la presunción de que la voluntad de ambos es siempre idéntica. Así pues, el sistema asambleario supone la más extrema habilitación de la democracia representativa. Por lo que respecta al Gobierno, no hace falta insistir en su carácter subalterno: elegido y destituido libremente por el Parlamento, y carente de poder de dirección política alguno. En cuanto al Jefe del Estado, éste, o bien no existe, o se le otorga a un sujeto que asume funciones meramente formales. Esta ausencia, o, en su caso, merma de poder, deriva de que el Parlamento no debe encontrar rival alguno en el ejercicio del poder. Pero, además, puesto que la representación es la clave de su posición político-jurídica, se tiende

(42) Cfr. Giuseppe Ugo RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, págs. 74-75; Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, pág. 99; Maurice DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, *op. cit.*, pág. 219; Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, *op. cit.*, vol. V, pág. 393. Esta afirmación, respecto de la Convención francesa de 1793, en Paul BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, *op. cit.*, pág. 312.

a negar el carácter representativo a cualquier otro órgano, con el correspondiente rechazo a la Jefatura del Estado.

2.2.3. Los sistemas parlamentarios: función de gobierno colaborativa

La forma de gobierno más exitosa en Europa, desde mediados del siglo XIX, ha sido el sistema parlamentario. Su adopción por gran parte de los países de viejo continente llevó incluso a identificar «parlamentarismo» con «sistema representativo», por más que se trate de dos conceptos distintos, que guardan entre sí una relación especie-género. En esta errónea identificación deben encuadrarse las críticas que se vertieron en el primer tercio del siglo XIX sobre el «parlamentarismo» y que, en realidad, se referían al sistema representativo basado en los postulados liberales de racionalidad de la ley y de discusión pública (43). Basta leer las críticas políticas encabezadas por Kelsen, al referirse al «agotamiento» del parlamentarismo (44), o por Carl Schmitt, quien, más incisivo, hablaba de auténtica «crisis» de este sistema (45); pero también las críticas sociales, como sucede con Karl Kautsky, al mencionar al parlamentarismo como una periclitada forma de gobierno basada en el dominio de la burguesía terrateniente (46).

A diferencia de los sistemas presidencialistas y del sistema asambleario, la forma de gobierno parlamentaria no nació de una reflexión teórica (47), plasmada normativamente, sino de un desarrollo práctico en Gran Bretaña, posteriormente exportado a otros países. De esta manera, el surgimiento de esta forma de gobierno responde a una formación a partir de convenciones

(43) Sobre este punto vid. Manuel ARAGÓN REYES, «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España», en V.V.A.A., *Las Cortes de Castilla y León: 1188-1988*, Cortes de Castilla y León, 1990, vol. II, págs. 387 y ss.; *id.*, «Estudio Preliminar», en Carl SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. XIII y ss.; *id.*, «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, 1996, págs. 57 y ss.

(44) *Vid.* Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México, 1974, pág. 49.

(45) *Vid.* Carl SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, *passim*, y en especial pág. 21.

(46) *Vid.* Karl KAUTSKY, *Parlamentarismo y democracia*, Editora Nacional, Madrid, 1982, pág. 171.

(47) *Cfr.* Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique, op. cit.*, vol. V, pág. 411; *id.*, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1974, pág. 144.

constitucionales, y sólo tardíamente se procede a su teorización. Así sucedió en Gran Bretaña, donde el *cabinet system* comenzó a formarse en la práctica constitucional a partir del reinado de la Reina Ana I, y sobre todo con la dinastía Hannover, a mediados del siglo XVIII (48). Sin embargo, todavía en 1832, el agudo James John Park ponía de manifiesto que la mayoría de las reflexiones teóricas en torno al sistema de gobierno británico lo concebían como un sistema de *checks and balances*, y no como un sistema parlamentario, tal cual se había formado en la práctica (49). La teorización en Francia y España sobre esta forma de gobierno no surgiría sino después de su asentamiento en Albión. Así, en Francia, las primeras obras que se refieren al sistema parlamentario de gobierno surgieron con la Restauración borbónica, y se debieron en primer término a los pensadores *ultra-royalistas*, en especial Chateaubriand y, sobre todo, Vitrolles (50). Más tarde, el liberalismo doctrinario, encabezado por Guizot y Royer-Collard, también se adscribiría a esta corriente (51). Por su parte, en España la formación del sistema parlamentario surgió como consecuencia de prácticas constitucionales desde el Estatuto Real, siendo objeto de teorización por los principales representantes del liberalismo doctrinario, desde Alcalá Galiano, hasta Pacheco o Donoso Cortés.

(48) Cfr. A. H. DODD, *The Growth of Responsible Government, from James the First to Victoria*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965, págs. 67 y ss.; David Lindsay KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1951*, Adam and Charles Black, London, 1953, págs. 281 y ss.; Clayton ROBERTS, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge at the University Press, Cambridge, 1966, págs. 401 y ss.

(49) Vid. J. J. PARK, *The Dogmas of the Constitution. Four lectures being the first, tenth, eleventh and thirteenth of a course on the theory and practice of the Constitution (1832)*, B. Fellowes, London, 1832, especialmente págs. 6-12, 30-35, 38-41 y 94. Existe traducción al castellano: John James PARK, *Los dogmas de la Constitución*, Istmo, Madrid, 1999, págs. 7 y ss., con Estudio Preliminar de Joaquín Varela.

(50) VITROLLES, *Du ministère dans le gouvernement représentatif (1815)*, Chez Dentu, Paris, 1815; CHATEAUBRIAND, *La Monarchie selon la Charte (1816)*, en *Oeuvres Complètes de M. le Vicomte de Chateaubriand*, Chez Firmin Didot Frères, Paris, 1843, vol. II.

(51) Vid. sobre este tema: Pierre ROSANVALLON, *La Monarchie Impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Fayard, Paris, 1994; Paul BASTID, *Les institutions politiques de la Monarchie Parlementaire Française (1814-1848)*, Recueil Sirey, París, 1965; M. DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du Gouvernement Parlementaire en France, 1814-1848*, Michel Lévy Frères, Paris, 1870, vol. III, pág. 495. Joseph BARTHELEMY, *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Méergariotis Reprints, Genève, ¿1978? (edición facsimil de la obra publicada en V. Giard & E. Brière, Paris, 1903); Luis DIEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, I.E.P. Madrid, 1973.

El fundamento teórico del sistema parlamentario surge con la idea de que la libertad sólo puede lograrse a partir de una armonía entre el Legislativo y el Ejecutivo. Estos no deben verse como enemigos recíprocos, sino como órganos que han de actuar conjuntamente. El peligro para la libertad del individuo no procede, pues, de ninguno de estos dos órganos en concreto, sino de la falta de colaboración entre ambos, que supondrá un despotismo y un desgobierno que repercutirá directamente en los ciudadanos. Así, el sistema parlamentario no es más que una superación de los sistemas presidencialistas y del sistema asambleario, tras mostrarse ambos poco idóneos en la práctica constitucional europea. En efecto, los postulados de estas formas de gobierno, la rígida separación de poderes y la soberanía parlamentaria (en el caso del asambleísmo) dejaron patente que obstaculizaban el gobierno nacional, bien por conducir el Estado a una parálisis y conflicto permanente (consecuencia de la separación rígida de poderes), bien por desembocar en un dominio absoluto del Parlamento que se acercaba al Despotismo Parlamentario (resultado de la soberanía parlamentaria).

El sistema parlamentario se construye, pues, sobre elementos muy distintos: la separación de poderes no es rígida, sino flexible, permitiendo que Parlamento y Gobierno se relacionen íntimamente. No se trata, sin embargo sólo de controles recíprocos y defensivos, como sucedía con la teoría de los *checks and balances*, sino de instaurar mecanismos orientados a una colaboración positiva. Por otra parte, a igual que los sistemas presidencialistas, se sostiene una idea extensiva del poder ejecutivo, que asume, pues, un carácter también de «gobierno». Pero no se trata de un gobierno autónomo, sino íntimamente relacionado con el Parlamento, con quien desarrolla de forma conjunta su política.

La característica del sistema parlamentario, a partir de estas premisas, reside en el ejercicio de la función de gobierno desde una perspectiva cola-

(52) Deben rechazarse ya de un principio dos elementos organizativos que se suelen postular como indispensables del sistema parlamentario, a saber, la compatibilidad de cargos y el bicameralismo. Resulta frecuente considerar como uno de los elementos definitorios del sistema parlamentario la compatibilidad de cargos de ministro y diputado. Sin embargo, tal consideración resulta de confundir la consecuencia con el presupuesto. La compatibilidad de cargos no es, en principio, un elemento necesario para hablar de sistema parlamentario. Afirmar lo contrario supondría que un sistema con responsabilidad política y de colaboración recíproca Parlamento-Gobierno, dejaría de ser parlamentario por esta circunstancia organizativa. En realidad, la compatibilidad de cargos es una consecuencia (y nunca un presupuesto) que puede derivarse del carácter colaborador de las relaciones entre Parlamento y

boradora (52). En realidad, la función de gobierno comprende dos círculos parcialmente autónomos (el *indirizzo* del Parlamento y el del Gobierno, respectivamente), pero, a fin de que exista una dirección estatal unitaria, ambos círculos son «secantes» en una amplísima zona de contacto. De esta forma, Gobierno y Parlamento han de colaborar necesariamente para escoger la dirección estatal, a cuyo fin participan en la actividad normativa (así, por ejemplo, la posibilidad de iniciativa legislativa del Gobierno), y se condicionan para tratar de alcanzar una política conjunta. Esta actividad de condicionamiento resulta de primera magnitud, a diferencia de lo que sucedía en los sistemas presidencialistas (donde era mínima) y asambleario (donde no existía), y comprende tres elementos básicos: investidura, control parlamentario y responsabilidad política. Veámoslos.

Los sistemas parlamentarios no pueden partir de una legitimación autónoma de las instancias ejecutiva y legislativa (como sucede en los sistemas presidencialistas), puesto que conduciría a la autonomía de ambos. Tampoco puede responder a una elección –en sentido estricto, y en términos meramente subjetivos– por parte del Parlamento, como sucede en el asambleísmo, ya que en este caso se lograría una sujeción estricta del Gobierno. La solución reside, pues, en establecer un condicionamiento político doble pero unitario (53): el Cuerpo Electoral elige directamente al Parlamento y éste, a su vez, inviste (de forma expresa

Gobierno y que difícilmente se hallará en los sistemas presidencialista (por su idea de separación de poderes rígida) y asambleario (por el carácter de jerarquía del Parlamento sobre el Gobierno). Pero ello no impide que existan sistemas parlamentarios que opten por negar la compatibilidad, por ejemplo, para evitar una excesiva confusión de poderes, o para impedir que los ministros se hallen muy ocupados en las sesiones parlamentarias (cfr: Jean-Claude COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, op. cit., págs. 231-248) . Por otra parte, nada impide que la incompatibilidad de cargos se pueda subsanar con otros mecanismos, como el derecho de los ministros a comparecer en las sesiones parlamentarias cuando lo estimen oportuno (cfr: Douglas V. VERNEY, *Análisis de los sistemas políticos*, op. cit., págs. 36-37). Todavía más controvertido resulta considerar al bicameralismo como un elemento definitorio de esta forma de gobierno (como sostiene Maurice HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1923, pág. 395), puesto que para nada incide en las relaciones interorgánicas Gobierno-Parlamento. Cfr: Raymond FUSILIER, *Les Monarchies Parlementaires*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1960, pág. 29.

(53) Diferencia, ésta con los sistemas ya analizados. Así, en el sistema asambleario sólo hay un condicionamiento, el que realiza el Cuerpo Electoral al elegir a los miembros del Parlamento. En el sistema presidencialista republicano, el condicionamiento es doble (elección por el Cuerpo Electoral del Jefe del Estado y del Parlamento) pero no unitario, puesto que se les concede el ejercicio autónomo de función de gobierno.

o implícita) (54) al Gobierno, no ya atendiendo a criterios meramente subjetivos, sino también a elementos programáticos. Se establece así, una doble relación fiduciaria, del Parlamento con el Cuerpo Electoral, y del Gobierno con el Parlamento. Esta segunda es, precisamente, la propia del sistema parlamentario, de modo que, cuando se quiebra, no resulta posible una dirección política colaboradora, y deben articularse mecanismos para que vuelva a instaurarse. A tales efectos, se prevé un control parlamentario, orientado a verificar en qué medida la política del Gobierno responde a la investidura y a los parámetros de oportunidad política que establece el Parlamento. Pero, sobre todo, se reconoce la posibilidad de exigir responsabilidad política, que no es sino el medio para poner fin a la relación fiduciaria Parlamento-Gobierno cuando se quiebra la confianza o, lo que es lo mismo, cuando la amplia zona de dirección política «conjunta» queda paralizada por la disonancia entre ambos órganos. Sólo en un sistema parlamentario puede hablarse de auténtica responsabilidad política parlamentaria, puesto que sólo este sistema reúne dos elementos imprescindibles para que exista: la colaboración entre los dos órganos (y no la separación rígida, como en el presidencialismo) y la libertad de decisión del Gobierno (frente a la mera ejecución del asambleísmo que conduce a la responsabilidad disciplinaria) (55).

Llegados a este punto, resulta imprescindible, sin embargo, mencionar que el sistema parlamentario admite también diversos subtipos. Una prime-

(54) Cuando se produce una investidura implícita, es necesario que el nombramiento de los Ministros proceda formalmente del Jefe del Estado. Sin embargo, este nombramiento no implica una doble confianza de los miembros del Gobierno (parlamentaria y regia), sino que éstos dependen exclusivamente de la Asamblea (confianza única), de modo que el Rey desempeña un cometido formal, nombrando a quien posee el apoyo parlamentario. El sistema de doble confianza, por el contrario, pertenecería desde nuestra perspectiva a un gobierno «orleanista». Según algunos autores, la disociación entre la elección (parlamentaria) y el nombramiento (procedente del Jefe del Estado) resulta indispensable para diferenciar el sistema parlamentario del asambleario. Cfr. Douglas V. VERNEY, *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1961, pág. 67; Maurice HAURIU, *Précis de Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, pág. 422.

(55) Algunos autores entienden que, de hecho, la sola presencia de la responsabilidad política sería suficiente para calificar a un sistema de parlamentario. *Vid.* Maurice DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, *op. cit.*, pág. 200; Paul BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, *op. cit.*, pág. 330; Claude LECLERQ, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Librairies Techniques, Paris, 1975, pág. 135; Paolo CARETTI / Ugo de STERVO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996, pág. 43. En cierta medida esto es cierto, si se tiene en cuenta que la existencia de responsabilidad política evoca los elementos característicos del sistema parlamentario: libertad de decisión del Gobierno, íntimamente ligado en el ejercicio de la función de gobierno con el Parlamento quien, al investirlo, puede también destituirlo cuando la dirección política estatal amenaza a no caminar de forma conjunta.

ra clasificación responde, precisamente al *grado de condicionamiento* entre Parlamento y Gobierno, pudiendo entonces diferenciarse entre los sistemas parlamentarios *de gabinete, equilibrado y monista* (56). En el sistema de *gabinete*, existe una preponderancia del Gobierno, que ejerce un mayor condicionamiento sobre el Parlamento, convirtiéndose en el auténtico director de la política estatal (57), en tanto que la Asamblea se limita a controlar su actividad (58). Este subtipo de gobierno se acerca al sistema Directorial, puesto que, una vez instaurada la relación fiduciaria Parlamento-Gobierno, el Gabinete sigue su propio *indirizzo* sin que exista un peligro real de responsabilidad política. El sistema *equilibrado* es, por su parte, un intento de combinar el sistema parlamentario con el presidencialista, tratando de incorporar la idea de equilibrio propia de este último (59). Gobierno y Parlamento estarían en una situación de exacto equilibrio (60), para lo cual suele reconocerse la posibilidad de exigencia de responsabilidad política se

(56) La existencia de subtipos de parlamentarismo ha sido subrayada por Arend LIJPHART, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 91 y ss. Vid. también Maurice DUVERGER, *La Monarquía Republicana*, DOPESA, Barcelona, 1974, págs. 102 y ss., donde distingue entre parlamentarismo clásico y neoparlamentarismo, adoptando este último las formas de predominio del Gobierno o de la Asamblea. Burdeau distingue, por su parte, entre un parlamentarismo dualista (con dos centros de poder: Parlamento y Gobierno) y el monista (predominio del Parlamento). Parece desconocer la situación de predominio del Gobierno, o *cabinet system*. Cfr. Georges BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, op. cit., págs. 151-152. Loewenstein, sin embargo, incurre en una excesiva diversificación, al diferenciar cuatro tipos de sistemas parlamentarios (clásico, híbrido, controlado y frenado), y, por el contrario, considerar que el sistema de gabinete constituye una forma de gobierno autónoma y disociada del sistema parlamentario. Cfr. Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, op. cit., págs. 108 y ss.

(57) Vid. por todos Jean BLONDEL, *An introduction to comparative government*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1969, págs. 313-314.

(58) Es frecuente considerar que esta relación (Gobierno que dirige la política y Parlamento que se limita a controlarla) es la característica de todo sistema de gobierno: vid. por ejemplo, Joseph BARTHÉLEMY, *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Mégariotis Reprints, Genève, ¿1978? (reimpresión facsimilar de la edición de V. Giard & E. Brière, Paris, 1903), pág. 29.

(59) Como afirma Chantebout, el primer parlamentarismo fue equilibrado. La explicación derivaría, a su parecer, de que todavía existía una idea dicotómica Legislativo-Ejecutivo, basada en las diferentes fuentes de legitimidad. El equilibrio político-constitucional no era, pues, más que un sistema de equilibrio entre dos legitimidades distintas. Cfr. Bernard CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Armand Colin, Paris, 1982, págs. 162-164.

(60) Pierre LALUMIÈRE/André DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, págs. 21 y ss. Algunos autores, sin embargo, tienden a identificar este específico subtipo de sistema parlamentario con la forma de gobierno parlamentaria. Vid. por ejemplo, Robert REDSLOB, *Le Régime Parlementaire*, Marcel Girard, Paris, 1924, pág. 1.

contrapese con el poder de disolución parlamentaria en manos del Gobierno (61). De este modo, los mecanismos presidencialistas de influencia recíproca –*impeachment* y veto– se sustituyen por otros que, a diferencia de los anteriores, pretenden lograr una política conjunta, y no una mera defensa. Así pues, cabe señalar que resulta erróneo considerar que la disolución es un elemento imprescindible de todo sistema parlamentario (62), ya que se trata, por el contrario, de un mecanismo específico del sistema parlamentario *equilibrado* (63). Buena prueba de ello es el tercer subtipo de sistema parlamentario, el *monista*, caracterizado por la mayor preponderancia del Parlamento y, por tanto, su posibilidad de condicionar en mayor medida al Gobierno (64). En este tipo específico, la disolución parlamentaria desaparece, y el sistema tiende a asimilarse al sistema asambleario, por cuanto desemboca en un mayor peso del Parlamento (65).

(61) Sobre la disolución como instrumento para solventar conflictos entre Gobierno y Parlamento, vid. Philippe LAUVAUX, *Le dissolution des Assemblées parlementaires*, op. cit., pág. 343 y Jacques VELU, *La dissolution du Parlement*, Centre Interuniversitaire de Droit Public, Bruxelles, 1966, págs. 283-284.

(62) Así, por ejemplo, consideran característico del sistema parlamentario la igualdad (y la limitación recíproca para asegurarla), entre otros: Leon DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Librairie Fontemoing, Paris, 1928, vol. II, pág. 806 y 810-814; Philippe LAUVAUX, *Le dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, pág. 342; Georges BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, op. cit., pág. 148 donde habla de la disolución como un elemento característico de la «reciprocidad de acción» existente entre Parlamento y Gobierno; Maurice HAURIUO, *Précis de Droit Constitutionnel*, op. cit., pág. 421; Maurice DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 201.

(63) Cfr. Raymond FUSILIER, *Les Monarchies Parlementaires*, op. cit., págs. 29, 32-33. Un sector doctrinal ha afirmado, con acierto, que sólo parcialmente puede considerarse que la disolución sea un auténtico mecanismo de defensa, puesto que, ante todo, supone un recurso al Cuerpo Electoral. Cfr. B. S. MARKESINIS, *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*, Cambridge at the University Press, 1972, pág. 7; LALUMIÈRE/André DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, op. cit., pág. 24; Pierre ALBERTINI, *Le droit de dissolution*, Presses Universitaires de France, Paris, 1977, págs. 225-226.

(64) Esta es la idea de sistema parlamentario que sostiene Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Recueil Sirey, Paris, 1922, vol. II, págs. 48 y ss. Parecida es la tesis de Stein respecto al sistema parlamentario alemán, al afirmar que el Gobierno está siempre obligado a respetar la voluntad parlamentaria. Cfr. Ekkehart STEIN, *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, págs. 30-31. Biscaretti añade a esta tipología un componente geográfico, al entender que el parlamentarismo monista es propio de la Europa continental, frente al parlamentarismo equilibrado, característico de Gran Bretaña. Vid. Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, págs. 246-249.

(65) Cfr. Bernard CHANTEBOUT, «Le regime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée», en V.V. A.A., *Le Pouvoir Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J., Paris, 1977, págs. 44 y ss, donde manifiesta que el gobierno parlamentario monista puede llegar a ser «parlamentario» sólo en fachada, teniendo un espíritu claramente asambleario.

Aparte del grado de condicionamiento recíproco, también existen otros criterios que permiten distinguir diversos subtipos del sistema parlamentario. Así, en atención a la forma de provisión de la Jefatura del Estado, puede diferenciarse entre *Monarquía Parlamentaria* (provisión dinástica) y *República parlamentaria* (elección parlamentaria o popular). En ambos casos, sin embargo, la situación del Jefe del Estado es idéntica: carece del ejercicio de funciones materiales. El Jefe del Estado se reduce, por tanto, a su cometido como tal, ejerciendo funciones simbólicas y representativas, pero sin llevar a cabo un cometido de dirección política estatal. El sistema parlamentario conduce, por tanto, a un Ejecutivo dualista, en el que se diferencian orgánica y funcionalmente la Jefatura del Estado y el Gobierno. La razón de esta duplicidad puede responder a la necesidad de una mayor estabilidad en la Jefatura del Estado, que podría quebrarse si tuviese también el carácter de jefatura del Gobierno y estuviese, por tanto, sometido a la interinidad que supone la posible exigencia de responsabilidad política en cualquier momento. Los Jefes del Estado, en aras de tal función, son o bien irresponsables, o bien responsables por infracciones normativas, pero no por actuaciones impolíticas. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, el dualismo ejecutivo no es sino un «óptimo» en la organización estatal (en aras de esa estabilidad de la Jefatura del Estado), pero en ningún caso representa un elemento absolutamente imprescindible del sistema parlamentario. Sería posible un Ejecutivo monista, siempre que se diferenciase entre las tareas propias de representación institucional (irresponsabilidad o responsabilidad penal y civil) y las de naturaleza política (responsabilidad política). Tal situación la encontramos, por ejemplo, en las Comunidades Autónomas españolas, en las que el Presidente autonómico adquiere esa doble naturaleza bifronte.

Finalmente, y recuperando lo mencionado al comienzo de este epígrafe, pueden clasificarse los sistemas parlamentarios en atención al tipo de *regulación normativa*. Desde esta perspectiva, cabe diferenciar entre sistemas parlamentarios *convencionales* y *racionalizados*. En el primer caso, su regulación se lleva a cabo a través de convenciones constitucionales, a las que se atribuye un auténtico valor normativo, como sucede en Gran Bretaña (66). En el segundo supuesto, la regulación se realiza a través de normas jurídico-positivas.

(66) Cfr. Geoffrey MARSHALL, *Constitutional Conventions. The rules and forms of political accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984; Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972.

Como es de sobra sabido, el parlamentarismo racionalizado surgió en la Europa continental de entreguerras con una doble intención, política y jurídica. Políticamente se trataba de dar estabilidad al Gobierno, estableciéndose positivamente los mecanismos de responsabilidad política y dificultando su aplicación para frenar las «mayorías negativas» (moción de censura constructiva). Jurídicamente se buscaba positivizar un sistema hasta entonces sólo regulado por vía convencional, en un momento de preponderancia del positivismo jurídico formalista.

2.3. Formas de gobierno de distribución «complejas»

Según se ha mencionado, pueden considerarse como tales, aquellas formas de gobierno que resultan de la combinación de cualquiera de las formas simples ya analizadas. Dentro de estas formas complejas cabría distinguir entre las *de transición*, y las *de combinación*. Las primeras serían aquellas que surgen en un momento de tránsito entre dos formas simples, y la forma de gobierno más característica de este subtipo sería el *parlamentarismo orleanista*. Por el contrario, las formas complejas *de combinación* carecen de ese carácter transitorio, y suelen nacer a partir de un intento de combinar formas simples para tratar de articular formas de gobierno más adecuadas. Ejemplos de estas formas de combinación serían los sistemas *Directorial*, *Semipresidencialista*, y, últimamente, el denominado como sistema *Semiparlamentario* (67). Detengámonos muy brevemente en mencionar qué elementos se toma de cada una de las formas simples para construir estas complejas.

El *Parlamentarismo orleanista* es, como se ha mencionado, una forma compleja de transición entre dos formas simples: el presidencialismo (o la Monarquía Constitucional) y el sistema parlamentario. Este sistema, que presenta grandes similitudes con el Semipresidencialismo, debe su nombre a la forma de gobierno nacida durante la Monarquía de Luis Felipe de Orleans, en la Francia de la Restauración, y se trata, por tanto, de una forma que históricamente ha presentado una provisión monárquica de la Jefatura

(67) Sobre esta nueva forma de gobierno, propuesta por un sector crítico de la doctrina norteamericana, y que se percibe en la nueva Constitución de Israel, *vid.* Eduardo VÍRGALA FORURIA, «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89, 1995, págs. 119 y ss. Se trataría de una forma de gobierno que mantuviese una Jefatura del Estado fuerte, dotada de *indirizzo* político, pero políticamente responsable a través de mecanismos que permitan la intervención directa del Cuerpo Electoral a fin de resolver las posibles controversias con el Legislativo.

del Estado. En ella, la función de gobierno se distribuye de forma triédrica entre el Jefe del Estado, el Parlamento y el Gobierno. Este último recibe un doble condicionamiento: resulta positivamente investido por el Monarca, pero negativamente ha de contar también con el favor del Parlamento, ya que, de lo contrario, éste podría exigirle responsabilidad política, extinguiendo, así, la relación fiduciaria. Por consiguiente, se trata de un sistema en el que el Gobierno presenta una doble confianza (regia o positiva, y parlamentaria o negativa), convirtiéndose en un órgano intermedio entre el Monarca y el Parlamento (68). A su vez, el Monarca ejerce todavía funciones de dirección política que van más allá de su cometido representativo (69). Así, se le concibe como un órgano moderador (como sucedía en la teoría del *pouvoir neutre* de Constant) (70), titular de un poder autónomo del ejecutivo y del legislativo, y dotado de un *indirizzo politico* propio que se despliega tanto en la actividad normativa (derecho de veto) como en la de condicionamiento (interfiriendo en las relaciones interorgánicas Parlamento-Gobierno para garantizar el equilibrio mediante la disolución, nombramiento de ministros, elección de senadores...). Por tanto, se trata de una forma de gobierno donde es posible distinguir tres círculos de dirección política: el del Monarca, que es autónomo de los demás (situación propia del presidencialismo) y el de Parlamento y Gobierno que se encuentran interrelacionados (situación propia del parlamentarismo).

(68) Del mismo modo que en la teoría de la *balanced constitution* el Senado era un órgano intermedio entre Rey y Cámara Baja. Puede comprobarse, pues, cómo el sistema orleanista parte también de una idea de equilibrio. Así, no es de extrañar que suponga el tránsito desde una forma de gobierno equilibrada (Monarquía Constitucional) a otra de las mismas características (Monarquía Parlamentaria de equilibrio). Hay que señalar que, para Burdeau y Duguit, este carácter de «intermediario» propia del Gobierno sería característica del sistema parlamentario, y no del orleanista. Cfr. Georges BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, op. cit., pág. 201; Leon DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, op. cit., vol. II, págs. 805 y 813.

(69) Mortati parece considerar que un sistema de estas características encajaría dentro de un subtipo de sistema parlamentario, el Dualista, en el que el Jefe del Estado asume una función autónoma de equilibrio o coordinación, no ejecutiva, frente al parlamentarismo Monista, en el que el Jefe del Estado simplemente representa de modo formal la unidad del Estado. Cfr. Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., vol. I, pág. 408; id., «Il Potere Legislativo», en *Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente*, vol. I, tomo II, pág. 137.

(70) Cfr. Benjamín CONSTANT, *Principes de politique (1815)*, Chapitre II, en *Oeuvres*, Gallimard, Paris, 1979, págs. 1069 y ss. Esta idea ya la había avanzado en otra obra, mucho menos conocida: *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution republicaine dans un grand pays*, Aubier, Paris, 1991, Livre VIII, Chapitre III, pág. 373 y Livre VIII, Chapitre VIII, pág. 403.

Dentro de las formas de *combinación*, destaca en primer lugar el sistema *Directorial*. La mayoría de la doctrina lo considera como una forma autónoma y simple, pero en realidad parece el resultado de la transición entre elementos propios del sistema Presidencialista y Asambleario, e incluso Parlamentario. El punto de partida es una distribución de poderes rígida entre el Parlamento y un Directorio ejecutivo, pero derivando la legitimidad de éste de la Asamblea, y no del Cuerpo Electoral. Se produce, así, una doble actividad de condicionamiento: el Cuerpo Electoral elige a los miembros del Parlamento y éstos invisten al Directorio Ejecutivo. Sin embargo, una vez designado éste, resulta independiente de la Asamblea, que no puede exigirle responsabilidad política, del mismo modo que el Directorio no puede disolver el Parlamento. Se instauran, pues, unas relaciones de separación rígida, que se manifiestan en un ejercicio autónomo de *indirizzo politico* mínimamente coordinado, tal y como sucede con el Presidencialismo.

Más extendido se halla el sistema *Semipresidencial* que, como ya se ha señalado, presenta notas comunes con el Parlamentarismo Orleanista, aunque es una forma compleja de *combinación*, y no de transición. El sistema Semipresidencial cuenta con tres círculos de dirección política: el del Jefe del Estado, autónomo de los restantes (elemento presidencialista), y los de Gobierno-Parlamento, interrelacionados por colaboración (elemento parlamentarista) (71). La actividad de condicionamiento se reduce, entonces, a las relaciones entre estos dos últimos órganos, que son semejantes a las de un sistema parlamentario, es decir, presentan el más alto grado de condicionamiento posible: investidura, control parlamentario y responsabilidad política. Sin embargo, entre el Jefe del Estado y los otros dos órganos la relación es de separación rígida mínimamente coordinada (sistema presidencial), de modo que no se instaura una actividad de condicionamiento, o ésta se reduce al mínimo. Así, aunque el Parlamento pueda ser quien invista en ocasiones al Jefe del Estado —a diferencia de lo que es habitual en los sistemas presidencialistas— lo hace sin entablarse entre ambos una relación fiduciaria. La Asamblea elige a un Jefe del Estado, no a un director de la política estatal, de modo que tampoco podrá exigir responsabilidad política, sino, en su caso, sólo la penal. Por su parte, el Jefe del Estado tampoco se

(71) Cfr. Giovanni SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering*, op. cit., págs. 122 y ss.; íd., «Elogio del semi-presidencialismo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 1, 1995, págs. 3 y ss.; Lucio PEGORARO, «Forme di governo, definizioni, classificazioni (con particolare riferimento alla forma di governo semi-presidenziale)», en V.V.A.A., *Studi in onore di Leopoldo Elia, Giuffrè*, Milano, 1999, vol. II, págs. 1217 y ss.

relaciona con el Gobierno. Aunque pueda elegir al Presidente del Gobierno, o incluso a los miembros del Gabinete, tal y como sucede en el parlamentarismo orleanista, en realidad la relación fiduciaria se entabla de modo exclusiva entre estos y el Parlamento.

3. LAS «ASIMILACIONES JURÍDICO-FÁCTICAS» ENTRE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Desde la perspectiva que aquí se ha utilizado, las formas de gobierno se definen y clasifican atendiendo a criterios jurídicos, en concreto, acudiendo a un concepto jurídico de función de gobierno, desglosado en una doble actividad, normativa y de condicionamiento. También se ha señalado que es el ejercicio de esta función por parte de órganos estatales (Cuerpo Electoral, Jefe del Estado, Gobierno y Parlamento) lo que determina las distintas clases de forma de gobierno. Con ello, por consiguiente, se excluyen tanto los elementos metajurídicos, como las instituciones de carácter jurídico que no constituyen órganos estatales.

Ello no obstante, es preciso señalar que tanto el funcionamiento real de instituciones jurídicas (por ejemplo el régimen electoral, o el régimen de partidos), así como determinadas regulaciones jurídicas (sistema de partidos, sistema electoral, regulación de mecanismos de relación Gobierno-Parlamento) (72) pueden tener influencia en las formas de gobierno, dando lugar a que se produzcan distorsiones en su configuración jurídica (73), asimilándolas, entonces, a formas de gobierno sustancialmente distintas. ¿Significa esto que han de tenerse en cuenta estos elementos –metajurídicos y jurídicos– para definir las formas de gobierno? La respuesta creemos que debe seguir siendo negativa, al menos si se

(72) Dejamos a un lado la idea de la incompatibilidad entre determinadas formas de Estado y de gobierno. Así, por ejemplo, Temistocle Martines aprecia la imposibilidad de coexistir el sistema parlamentario de gobierno con una democracia, en especial allí donde se reconocen institutos de participación directa. Desde nuestra perspectiva, tal concepción implica mantener una imagen decimonónica del sistema parlamentario, basada no ya en la preponderancia, sino en la exclusividad de los mecanismos de representación, en detrimento de la democracia directa. *Vid.* Temistocle MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, *op. cit.*, págs. 111-128.

(73) Un planteamiento genérico del problema en Alessandro PACE, «Disegno costituzionale e mutamenti della forma di governó», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, tomo I, pág. 1132 y ss., donde plantea la posibilidad de que el funcionamiento de los partidos pueda realmente distorsionar la forma de gobierno establecida en la Constitución porque esta última no establece realmente mecanismos jurídicos para su garantía.

parte desde una perspectiva formalista (74), ya que estos elementos podrán influir en el «funcionamiento» del sistema, pero no en su naturaleza jurídica. Así, los elementos fácticos no *cambian* realmente la forma de gobierno existente. Tal sucedería, en efecto, si se concede fuerza normativa a lo fáctico, por ejemplo en las concepciones de Constitución Material, o allí donde se otorgue a las convenciones constitucionales un valor normativo. En tales casos podría hablarse de *mutaciones constitucionales* (75). Pero donde se mantenga un concepto formal de Constitución y del Derecho, la articulación práctica no se traducirá en modificación jurídica ya que el sistema jurídico no se altera como consecuencia de la «irrupción» de elementos externos (sociales, políticos...) sino que regula su propio cambio (positividad). Otro tanto puede decirse de la regulación jurídica de institutos como los partidos políticos, el sistema electoral, o los mecanismos de relación interorgánica. Es evidente que la regulación de estos elementos incide sobre todo en la actividad de condicionamiento, pero no son suficientes para cambiar, de por sí, la naturaleza de un sistema, sino, todo lo más, desnaturalizarlo y asimilarlo a otros distintos. Veamos algunos ejemplos.

Ante todo, es preciso señalar que quizás el sistema más sensible a estas «asimilaciones» sea el parlamentario, puesto que es donde la actividad de condicionamiento se presenta en mayor grado. Esta misma actividad es, precisamente, la más sensible a oscilaciones derivadas tanto de regulaciones de los institutos concretos a través de los que se realiza (sistema electoral, responsabilidad política, disolución parlamentaria...), como de su realización práctica. Así, por ejemplo, las elecciones y los partidos (tanto en su regulación jurídica como en su funcionamiento real) pueden influir en el sistema parlamentario haciendo que oscile entre uno y otro tipo concreto (*de gabinete, equilibrado, monista*). Un sistema bipartidista y con un sistema electoral mayoritario puede favorecer la equiparación de todo sistema parlamentario con un sistema *de gabinete*, puesto que tiende a formar ma-

(74) Cosa distinta sería partir de un concepto material de Constitución, en el que a los elementos políticos y fácticos se les atribuye fuerza normativa. En este supuesto, a la mutación en la correlación de fuerzas políticas habría que otorgarle un auténtico valor jurídico. Cfr. Costantino MORTATI, *Le forme di governo*, op. cit., págs. 157 y ss. Más recientemente, Livio PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1995 (6ª ed.), pág. 280.

(75) Cfr. Georg JELLINEK, *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 45 y ss. Jellinek menciona expresamente la mutación de algún elemento esencial de la forma de gobierno, como la responsabilidad política, como consecuencia del desuso de facultades estatales.

yorías homogéneas en el Parlamento, del cual resulta un Gabinete que asumirá la dirección política apoyado en una mayoría afín y sujeta a la disciplina del partido. Si, por el contrario, el sistema es multipartidista y el sistema electoral proporcional, puede traer como resultado un Parlamento atomizado que impida al Gobierno desarrollar su política, inclinándose, entonces, hacia un *monismo parlamentario* (76).

La regulación de las elecciones también puede hacer que un sistema presidencial se aproxime, aparentemente, al parlamentario. Así, en Estados Unidos, Woodrow Wilson afirmaba que la elección indirecta del Presidente norteamericano se traducía en una investidura por parte de una auténtica asamblea (la integrada por los comisionados) (77) y, por tanto, se trataría de un sistema de gobierno próximo al parlamentario, o sistema «congresional», como proponía Wilson.

Idénticas distorsiones pueden producirse como consecuencia de la regulación o del uso que se realice de institutos de relación interorgánica. Para continuar con Estados Unidos, la falta de definición de lo que se entienda por delitos graves, a partir de los cuales exigir la responsabilidad penal a través del procedimiento de *impeachment*, puede conducir a cierta asimilación con la responsabilidad política (78). En ordenamientos, como el norteamericano, en el que el *impeachment* queda en manos exclusivas del Parlamento (por más que presida el Senado el Presidente de la Corte Suprema, cuando se constituye en enjuiciador), este procedimiento puede servir a fines políticos, como demuestran —al menos en parte— los planteados contra Johnson, en 1868, y recientemente contra Bill Clinton. La misma amenaza de un *impeachment* puede forzar la dimisión, como sucedió en el caso

(76) La repercusión del sistema electoral en las «mutaciones» de las formas de gobierno se ha planteado recientemente con ocasión de la reforma institucional italiana. *Vid.* al respecto, Silvio GAMBINO / Giovanni MOSCHELLA, «La reforma electoral en Italia: un modelo de democracia mayoritaria», en Gerardo RUIZ RICO / Silvio GAMBINO (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 130-138. Sobre el contexto de esta reforma, así como los materiales normativos que comprende, *vid.* Miguel A. PRESNO LINERA, «La reforma institucional italiana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18, 1994, págs. 119 y ss.

(77) *Cfr.* Woodrow WILSON, *Congressional Government. A study in American Politics (1885)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1981, págs. 164-165.

(78) Sobre este punto ya nos hemos pronunciado en: Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La responsabilidad del Ejecutivo en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1823)*, *op. cit.*

de Nixon, lo que asimila este instrumento a una moción de censura. No debe olvidarse, de hecho, que la única consecuencia jurídica del *impeachment* norteamericano es la pérdida del cargo, y la posibilidad de posterior juicio por los tribunales ordinarios.

En el caso de los sistemas parlamentarios, la regulación de los mecanismos de relaciones interorgánicas inciden de forma muy directa en su funcionamiento. La excesiva complejidad a la hora de poner en marcha los instrumentos de responsabilidad política (por ejemplo, en el caso de las mociones de censura constructivas), nacidas con el parlamentarismo racionalizado, puede originar un sistema parlamentario de gabinete, en el que el Gobierno ostente una primacía política sobre el Parlamento. Ahora bien, si el Gabinete carece al mismo tiempo de un derecho de disolución parlamentaria, la situación puede ser más compleja, puesto que se merman los instrumentos de relación recíproca: el Gobierno no podrá disolver al Parlamento, y éste se encontrará en extremas dificultades para extinguir la relación fiduciaria. En tal supuesto, el sistema se asimila al Presidencialista o incluso al Directorial, puesto que, en el caso de conflicto, ambos órganos serán incapaces de desbloquear el sistema, y tendrán que hacer uso en exclusiva de su ámbito de *indirizzo* autónomo.

Por el contrario, si los instrumentos de responsabilidad política se regulan con excesiva flexibilidad, el sistema parlamentario tenderá al *monismo*, y a mayor abundamiento si no se reconoce, o se obstaculiza, la disolución parlamentaria.