

PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES DE LA EUROPA ORIENTAL (*)

CARLOS FLORES JUBERÍAS (**)

SUMARIO: PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO: LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE DOS MODELOS CLÁSICOS.—LA DISYUNTIVA PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO COMO OBJETO DE POLÉMICA DOCTRINAL.—LA DISYUNTIVA PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO Y SU REFLEJO EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES DE LA EUROPA ORIENTAL.—*Bulgaria.—Checoslovaquia y las nuevas Repúblicas Checa y Eslovaca.—Hungria.—Polonia.—Rumania.*—CONCLUSIONES PROVISIONALES.

(*) El presente trabajo constituye en sus líneas básicas el texto de la ponencia presentada por el autor en el Seminario que sobre el tema: «El cambio en la Ex Unión Soviética y Europa Oriental, un primer balance provisional» organizó el Instituto de la Europa Oriental y el Centro de Estudios de los Países del Este en Madrid, los días 10 y 11 de diciembre de 1992. Acontecimientos posteriores a su primera redacción que afectaban directamente al objeto de estudio —en concreto, el cambiante rumbo de las reformas constitucionales en Polonia y la aprobación de las nuevas Constituciones de las Repúblicas Checa y Eslovaca— aconsejaron, en todo caso, sucesivas redacciones del original. Una versión abreviada y en húngaro fue publicada, bajo el título de «Parlamentarizmus versus presidencializmus. A két klasszikus modell alkotóelemei a kelet-európai alkotmányokban» en los núms. IV/1 y IV/2 de *Comitatus-Önkormányzati Szemle, Veszprém* (Hungria), 1994. El autor está en deuda de gratitud con la dirección y con los investigadores del *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute* de Múnich con los que tuvo la oportunidad de cambiar impresiones sobre diversos aspectos de este trabajo, así como con la Conselleria de Cultura, Educació y Ciència de la Generalitat Valenciana que le brindó el impresionante apoyo económico para tal tarea.

(**) Departamento de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia.

PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO:
LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE DOS MODELOS CLÁSICOS

«Las democracias» –ha dejado escrito Lijphart en una de sus últimas contribuciones al estudio del tema (1992-a, pág. 1)– «pueden ser organizadas de varias maneras... Probablemente la diferencia institucional más importante entre ellas sea la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Los dos principales modelos al respecto son el Gobierno presidencial y el parlamentario, cuyos méritos relativos han sido objeto de debate desde hace largo tiempo, considerablemente más que la misma existencia de la democracia moderna, que no sería enteramente instaurada en parte alguna (si hemos de tomar con seriedad el requisito del sufragio universal) hasta comienzos del siglo xx. Han existido altos y bajos en la intensidad del debate, pero el enorme interés actual en la cuestión parlamentarismo vs. presidencialismo coincide, de modo nada sorprendente, con la oleada de democratizaciones –y de redacción de nuevas constituciones democráticas– que ha inundado el mundo desde mediados de los años setenta, comenzando en la Europa Meridional y extendiéndose hacia Latinoamérica, el Extremo Oriente, la Europa del Este, la Unión Soviética y Sudáfrica. Ciertamente, el debate nunca ha estado tan interesante ni tan extendido como lo está hoy».

Para entrar en el debate, y siguiendo a Loewenstein (1986, pág. 103 y sigs.) en una construcción que posee ya la dimensión de «clásica», podríamos definir al Parlamentarismo como aquel tipo de gobierno «en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder, Parlamento y Gobierno, a través de la integración del Gobierno en el Parlamento», integración que puede conducir a una preponderancia de la asamblea sobre el Gobierno –sería el modelo francés clásico– o a una superioridad de éste sobre aquélla, que daría lugar al sistema de gabinete típico de Gran Bretaña. En cambio, nos hallaríamos ante un caso de Presidencialismo allí donde «los detentadores del poder independientes, Gobierno y Parlamento, permanecen separados, pero están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal». En el primero de los casos, según el politólogo muniqués, la interdependencia entre Parlamento y ejecutivo se verifica merced a la integración del segundo en el primero, mientras que en la segunda de las construcciones, la interdependencia entre ambas estructuras se lleva a cabo por coordinación, si bien de semejante estructura acaba normalmente derivándose una clara preponderancia del ejecutivo que justifica la propia denominación de «presidencialismo».

Más en concreto, especificará Loewenstein, todas las posibles variables del Gobierno parlamentario –clásico, dualista, controlado o racionalizado y de gabinete, fundamentalmente– tienen en común una serie de rasgos definitorios que, en apretada síntesis, podrían resumirse en seis. A saber:

- a) Que los miembros del Gobierno son por lo general de extracción parlamentaria, con lo que eso supone de mayor fluidez en el ejercicio del control político por parte del Parlamento.
- b) Que en el gabinete se dan cita los principales líderes de él o los partidos mayoritarios en la Cámara, con lo que la división entre las funciones de representación y ejecución se matiza decisivamente.

- c) Que el Gobierno cuenta con una estructura piramidal, en cuya cúspide se halla el Presidente del Consejo o Primer Ministro –según la terminología más habitual–, que ostenta así sobre el resto de los miembros del gabinete una indisputada superioridad, y que por ello mismo concentra sobre su persona cuantas exigencias de responsabilidad de todo orden procedan.
- d) Que el Gobierno precisa para permanecer en el poder el apoyo de la mayoría parlamentaria, perdiendo la legitimación para seguir gobernando cuando ésta le falte.
- e) Que la función de determinar el rumbo político del país es compartida entre el Parlamento y el Gobierno: ambos colaboran en el ejercicio de la función legislativa, corriendo a cargo del Gobierno la ejecución de las leyes, ante la atenta vigilancia de la Cámara representativa. Y
- f) Que ambos detentadores del poder, Gobierno y Parlamento, deberán contar –y éste es, a decir de Loewenstein, el punto álgido del tipo de Gobierno parlamentario– con facultades recíprocas de control en condiciones de ser utilizadas con efectividad en cierto modo similar, facultades que, por lo general se concretan de un lado en la constitucionalización de la moción de censura y el voto de confianza, y de otro en la facultad gubernamental de disolución del Parlamento.

Paralelamente, el modelo presidencial antes caracterizado, quedaría definido por una serie de rasgos tomados del sistema político americano, que constituye sin discusión el modelo presidencial por antonomasia. En particular:

- a) Los distintos poderes –o mejor, las distintas funciones– del Estado se hallan nítidamente separadas y encomendadas a órganos –*bodies of magistracy*– diferentes: así, el ejecutivo correspondería al Presidente de la República, el legislativo a un Congreso compuesto por dos Cáma-

ras, y el judicial a un cuerpo de magistrados independientes.

- b) Tales órganos tienen encomendada la misión de ejercer sus particulares funciones de forma autónoma y monopolística. Así, el Presidente no depende del Congreso ni para acceder al cargo –su elección es popular aunque indirecta– ni para mantener en el puesto, toda vez que no existe ni moción de censura ni cuestión de confianza, al tiempo que el Congreso no puede ser en caso alguno disuelto por titular del Ejecutivo. Por lo demás, la incompatibilidad funcional entre los miembros de una y otra institución es total.
- c) Al mismo tiempo, y para evitar que tal separación acabe con el mutuo bloqueo entre las distintas instituciones, éstas deben operar de modo coordinado y armónico, alcanzándose tal coordinación mediante el establecimiento de ciertos «puntos de contacto» que fuerzan el consenso entre los distintos detentadores de poder para que el ejercicio de sus respectivas funciones pueda alcanzar validez constitucional. Así, al presidente le cabe constitucionalmente la posibilidad de vetar las leyes del Congreso, al tiempo que al Senado le es posible mediar de diversos modos en el ejercicio de las facultades presidenciales de nombramiento de altos cargos y en política exterior, existiendo por lo demás infinitos mecanismos de mutuo control de carácter extraconstitucional.
- d) Como resultado de tales exigencias de coordinación, el sistema se caracteriza por un cierto equilibrio de entre sus titulares que le permitiría a cada uno de ellos controlar y restringir –*check and restrain*– a los demás ante la amenaza de una posible extralimitación, si bien la práctica aplicación de tales mecanismos ha venido dando a la Presidencia una innegable primacía, primacía que incluso ha eclipsado –la simple elección del término que describe el modelo es bien ilustrativa– ese rasgo en teoría más decisivo de la división de poderes.

- e) En última instancia, la presencia del Tribunal Supremo y la implantación del modelo federal suponen la existencia de dos nuevos polos de desconcentración del poder, en ambos casos de eficacia bien relevante.

Las descripciones de Loewenstein coinciden –aunque con los lógicos matices– con las que proponen la mayor parte de los autores. Sin embargo, es corriente que éstas resulten un tanto más selectivas que las de aquél, esto es, que intenten determinar con mayor precisión cuál es al esencia de cada uno de los dos sistemas y cuáles son en cambio los rasgos accidentales o secundarios –por frecuentes que sean– de los mismos, si bien autores como Verney (1979) llegan a proponer hasta once elementos diferenciadores entre uno y otro modelo.

Así, Burdeau (1981, pág. 200 y sigs.) caracteriza al parlamentarismo por «la igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo, la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro», perfilando al presidencialismo en base al juego de otros tres rasgos como son «la elección del Jefe del Estado por la nación», «la ausencia de medios de presión de cada uno de los poderes sobre el otro» y «un estricto reparto de tareas, de manera que la legislación esté reservada a las Cámaras y la ejecución al Presidente».

Duverger (1982, pág. 140 y sigs.), aún más sintético en sus planteamientos, resume la esencia del parlamentarismo en la existencia de un Gobierno políticamente responsable ante el Parlamento. En ese sentido –dira– aunque «se llama parlamentario a un régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales –el ‘gabinete’ o Gobierno, en el más estricto sentido de la palabra– es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo» es el elemento de la responsabilidad política la que define al sistema, siendo los demás rasgos –en particular, el dualismo en el ejecutivo y la posibilidad de que éste se resista a la presión de la Cámara, disolviéndola– datos secundarios cuya ausencia no

invalidaría por sí sola el carácter de un régimen y que de hecho faltan en sistemas de corte indiscutiblemente parlamentario. De forma paralela, el régimen presidencial se caracterizaría, a decir del autor francés, por tres rasgos fundamentales; a saber: que «el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados» sino que «el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y ejerce definitivamente sus poderes», que «ese Jefe único del Estado y del Gobierno es elegido por toda la nación por medio del sufragio universal directo», lo que le confiere una gran autoridad y le coloca «a la misma altura que el Parlamento» y, en última instancia, porque «el Presidente y el Parlamento son independientes uno del otro, de una manera más rigurosa».

En una línea similar, me parece particularmente interesante la tesis planteada por Lijphart en *Democracies* (1987, págs. 81 a 88). Merced a un sugerente estudio comparativo de los sistemas políticos que han venido rigiendo en los 22 países del planeta que han acertado a mantener Gobiernos democráticos más o menos permanentes durante las últimas décadas, éste llega a la conclusión —compartida con Epstein (1968, págs. 11 y 419)— de que la esencia del parlamentarismo radica en última instancia en el hecho de que la potestad ejecutiva provenga de la legislativa y sea responsable ante ella, mientras que lo definitorio del presidencialismo sería —en diametral oposición— que en él «el Jefe del Ejecutivo es elegido por un período constitucionalmente prescrito, y en circunstancias normales no puede ser obligado a dimitir por un voto parlamentario de censura», y que además en tal modelo «los presidentes son elegidos por votación popular, bien directamente o vía colegio electoral» (1). Desde

(1) Me parece necesario puntualizar que, en la tesis de Lijphart, el problema de la clasificación de los regímenes con un ejecutivo dual se solventa por la vía práctica de interrogarse en torno a cuál de las dos magistraturas en juego —el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, llámese éste Primer Ministro, Canciller, Ministro-presidente, Presidente del Consejo o de alguna otra forma— cuenta de facto con mayor poder. El régimen será parlamentario o presidencial en función de la posición que respecto del Parlamento y del electorado adopte esa magistratura.

esta perspectiva, las demás características que se han apuntado como propias de uno y otro sistema resultarían ser en realidad, bien meras consecuencias lógicas de alguno de los datos señalados como esenciales, bien simples apariencias cuya omisión para nada alteraría la sustancia del sistema (2). Sin embargo, el propio autor (véase Lijphart, 1991, pág. 77) accedería a revisar más tarde sus propias tesis, llegando a la conclusión de que, a los dos rasgos caracterizadores apuntados, debería sumársele un tercero con hondas repercusiones en la naturaleza y el funcionamiento de los distintos modelos: se trataría de la naturaleza esencialmente unipersonal del ejecutivo en los regímenes presidencialistas, opuesta al carácter colegiado de los ejecutivos –gabinete más Presidente del Gobierno– en los modelos parlamentarios. Con todo, no debería en ningún caso perderse de vista el hecho de que, desde su punto de vista, lo decisivo a la hora de valorar los sistemas políticos no será tanto su carácter parlamentario o presidencial como su identificación con los modelos de *Majoritarian Democracy* y *Consensus Democracy*, en absoluto asimilables por principio a los anteriores, por más que la experiencia práctica revele unas marcadas tendencias mayoritarias en el funcionamiento del modelo presidencial y unas mayores posibilidades de propiciar una democracia de consenso en el modelo parlamentario.

(2) Así –desde el punto de vista de Lijphart– el hecho de que en los sistemas parlamentarios los miembros del ejecutivo sean miembros –o puedan serlo– también del Parlamento no es sino la consecuencia lógica del concepto de fusión de poder. En cambio, la configuración dual del ejecutivo y la existencia en favor de éste de la capacidad para disolver al Parlamento –elementos, a juicio de muchos, absolutamente centrales en la construcción teórica del modelo parlamentario– no dejan de ser datos secundarios, susceptibles de desaparecer sin por ello alterar los aspectos más esenciales del parlamentarismo, como accidentales –aunque frecuentes– dentro del esquema presidencialista son el carácter monista del ejecutivo, la incapacidad del Presidente para disolver la legislatura, la existencia del derecho al veto, la posibilidad de formar un gabinete sin la intermediación del legislativo, la existencia de límites a su reelegibilidad o la incompatibilidad de su mandato con su presencia en el Parlamento.

LA DISYUNTIVA PARLAMENTARISMO VS.
PRESIDENCIALISMO COMO OBJETO DE POLÉMICA DOCTRINAL

Durante varias décadas, una mayoría de los politólogos creyó ver en el presidencialismo el más perfecto de los regímenes posibles, y en consecuencia abogó por su implantación allí donde nuevas naciones iban obteniendo su independencia o donde viejos Estados comenzaban a encaminar sus instituciones hacia objetivos y métodos democráticos. De este modo, el modelo presidencial sería ensayado una y otra vez en un largo número de naciones de África e Hispanoamérica en transición desde el colonialismo o desde el autocratismo hacia la democracia (véanse entre otros, Nohlen, 1991 y Nino, 1992).

De lo que se trataba era, como es obvio, de reproducir en ellas la estabilidad institucional que es ya característica del régimen político –presidencialista– de los Estados Unidos. Lo que sucedía es que semejante experimento pasaba por alto el dato elemental de que idénticas instituciones desarrollan frutos similares sólo cuando se proyectan sobre realidades homologables, y que en consecuencia resultaban remotas las posibilidades de que, proyectadas sobre sociedades económicamente subdesarrolladas, socialmente fragmentadas y políticamente atrasadas, pudiese el modelo político americano dar unos frutos comparables a los que brinda en su lugar de origen... en donde por otra parte tampoco le han faltado críticos que –como el propio Loewenstein (1986, pág. 141)– han llegado a afirmar que «el milagro de la República americana no se basa en su Constitución, sino que se ha dado a pesar de ella».

El fruto de semejantes experimentos es bien conocido: inestabilidad política, frecuentes retornos al autoritarismo y/o desproporcionadas concentraciones de poder en manos de presidentes que, aún sin haber roto formalmente el marco democrático en el que se hallaban insertos, transformaban el presidencialismo en personalismo, cuando no en burdo autoritarismo.

Con todo, el planteamiento de la –digamos– *responsabilidad* del propio modelo presidencial en este proceso de crisis y desaparición de las instituciones democráticas en los países del Tercer Mundo en transición hacia la democracia es bien reciente, y podría decirse que de hecho no se abre hasta *The Breakdown of Democratic Regimes* de Linz y Stepan (1978). «Impresionados por la estabilidad de la paradigmática democracia presidencialista de los Estados Unidos» –dirá Linz– «y las periódicas crisis y críticas del parlamentarismo, los estudiosos no se han planteado la relación entre estos dos tipos constitucionales principales de democracia y la estabilidad política. La identificación casi indiscutida con el presidencialismo en la tradición constitucional iberoamericana... ha llevado a un olvido casi total del papel del presidencialismo en la inestabilidad política al sur de Río Grande... La tradición cultural hispana, la imagen negativa del parlamentarismo europeo, especialmente el francés, que tienen los intelectuales de habla hispana y su admiración, durante mucho tiempo, por la Constitución de los Estados Unidos no fomentaba interrogantes sobre las virtudes del presidencialismo. Por otra parte, los americanos, satisfechos en general con su Constitución, no era probable que atribuyeran culpa alguna en las periódicas crisis de la mayoría de los regímenes presidencialistas (que son iberoamericanos o africanos) a la institución de la presidencia».

Las tesis de Linz tardarían un tanto en ser aceptadas –aún no lo son, de hecho, con carácter unánime–, pero comenzarían a abrirse paso a lo largo de los ochenta. Ello sería consecuencia, fundamentalmente, del indudable éxito –sobre todo, si lo enfocamos desde una perspectiva comparada– de las transiciones democráticas en el sur de Europa, que a diferencia de las verificadas en Hispanoamérica lograrían cuajar en democracias estables y seguramente irreversibles con una sorprendente velocidad. El hecho de que Portugal, España y Grecia se inclinasen por el modelo parlamentario en su versión racionalizada, y que merced a él –y a otros múltiples factores, como es natural– consiguiesen consolidar sus procesos democratizadores forzaría

un replanteamiento de la vieja tesis de la superioridad innata del presidencialismo.

El debate en torno a las virtudes y los defectos de uno y otro modelo no sólo se avivaría de forma considerable a comienzos de los ochenta. Además, comenzaría a proyectarse con una particular atención sobre el caso concreto de los países en transición desde el autoritarismo hacia la democracia. Más que un análisis abstracto, puramente teórico de la cuestión, lo que se pretendía en esta nueva fase era hallar la clave de cuál fuese el más adecuado de los modelos en el caso concreto de los países en transición o, dicho de otro modo, de qué forma pudiesen satisfacer uno y otro sistema las peculiares necesidades de las democracias poco consolidadas.

Pues bien: sería en medio de esta polémica –digamos– doctrinal, que se enmarcaría todo el descomunal proceso de transición desde el socialismo de Estado hacia la democracia pluralista vivido por las naciones de la antigua Unión Soviética y la llamada Europa del Este. Semejante proceso obligaba a formular cuando menos dos preguntas. A saber: ¿En qué modo deberíamos entender relevante a los efectos de comprender la realidad de esos procesos el debate doctrinal al que venimos haciendo referencia? Y sobre todo: ¿Qué repercusiones prácticas podrían tener sobre estos procesos las conclusiones de semejante debate?

Al primer interrogante podríamos muy bien responder con palabras de Attila Ágh (1991b, pág. 117) afirmando que aunque «a primera vista los más recientes debates en el seno de la ciencia política occidental –incluyendo el que se viene manteniendo en torno al presidencialismo– parecen hallarse muy lejos de los problemas actuales de la transición hacia la democracia en la Europa Central... en realidad, al tratar la cuestión del presidencialismo en los procesos democratizadores, este particular debate toca de lleno la cuestión más controvertida y actual de nuestra transición democrática». Y del mismo modo, también podríamos acudir al politólogo húngaro para responder al segundo. «En mi opinión» –dirá, aventurando lo que un

análisis minucioso del desarrollo político de los últimos tres años en la zona de referencia obliga a afirmar ya con rotundidad— «la atención prestada a las ventajas del parlamentarismo a la hora de crear mecanismos de consenso capaces de sustituir cualquier 'dictadura' de la mayoría, puede ayudarnos a descubrir el secreto de cuáles sean los mecanismos y las instituciones políticas más adecuadas para la consolidación de un modelo político democrático para la Europa Central».

Valdría la pena seguir, en el plantemiento de los términos del debate, la argumentación de János Simon (1992, pág. 5 y sigs.). En su opinión —muy ceñida, por otra parte, a los planteamientos más recientes del propio Linz (véase Linz, 1990)— «los partidarios del parlamentarismo sitúan sus más frecuentes argumentos en contra del sistema presidencial en los siguientes motivos: la flexibilidad y la legitimidad del sistema, la posibilidad de decisiones subjetivas, la habilidad del sistema para superar las crisis, su disponibilidad para llegar a compromisos, y el estilo de hacer política».

En ese sentido, los términos del debate actual entre los partidarios del modelo presidencial y los defensores del parlamentarismo podrían plantearse en torno a los siguientes puntos:

a) *La cuestión de la flexibilidad.* El sistema parlamentario, se dirá, es mucho más flexible que el presidencial en la medida en que tolera cambios en las relaciones de poder —pensemos, particularmente, en relevos en el ejecutivo— con menores repercusiones sobre la estabilidad global del sistema que las que se producirían en un sistema presidencial. Parece razonable pensar que en circunstancias normales el relevo de un primer ministro por otro debería ser en principio menos traumático que el cese de un Presidente, ya que éste aúna en su persona no sólo el poder ejecutivo, sino también la más alta representación de la nación, mientras que aquél —por más que sea en un sistema parlamentario el auténtico ejerciente del poder ejecutivo— se halla en el plano simbólico por debajo del Jefe del Estado correspondiente. Por otra parte, el hecho de

que el Primer Ministro se halle expuesto de forma permanente a los mecanismos constitucionales de exigencia de responsabilidades propios de los regímenes parlamentarios, hace que la hipótesis misma del relevo no sea algo extraordinario, sino previsto y normado: el relevo de un Presidente resulta en cambio más infrecuente y, por tanto, de hacerse preciso, más desestabilizador para una democracia poco consolidada. De este modo nos encontraríamos, en suma, ante la paradoja de que la mayor precariedad con que los sistemas parlamentarios configuran sus ejecutivos, resulta generar más estabilidad para el conjunto del sistema que la inamovilidad propia de los ejecutivos presidenciales. O dicho de otro modo, que una inestabilidad superficial puede servir en un sistema parlamentario para evitar inestabilidades de mayor calado.

b) *El peligro de la doble legitimidad.* Como se ha indicado, en un sistema presidencial tanto la legitimidad del Presidente como la del Legislativo provienen de forma directa e independiente del pueblo, lo que supone que nos encontremos con lo que, con palabras de Linz (1987), podríamos denominar una *dual democratic legitimacy*. En tal situación, la amenaza a la necesaria estabilidad institucional parece clara, pues en cualquier momento un conflicto de atribuciones o de pareceres entre el Presidente y el Parlamento podría desembocar en sendas apelaciones a sus respectivas legitimidades, y en última instancia en un conflicto institucional sin salida aparente. Más aún: como sugiere Lijphart (1991, pág. 87) «el verdadero problema no es tanto que tanto el Presidente como el legislativo puedan alegar su legitimidad democrática, sino más bien el de que todos –incluyendo al propio Presidente, a la mayor parte de la opinión pública, e incluso a los politólogos– consideran que las razones del Presidente son más fuertes que las del Parlamento... En consecuencia, aunque la carencia de poderes definitivos por parte del Presidente podría inducirle a buscar el consenso y el compromiso, el sentimiento de contar con una legitimidad democrática superior podría hacerle poco predispuesto y psicológicamente incapaz al compromiso». De este modo una crisis institucional podría muy bien aproximarnos

peligrosamente al autoritarismo o, cuando menos, inclinar el sistema vigente –son nuevamente conceptos de Lijphart– más hacia una *majoritarian democracy* que hacia una *consensus democracy*, con lo que eso supondría de marginalización de importantes sectores del electorado en momentos claves de un proceso político. Con todo, tampoco debería perderse de vista otro dato, esta vez el signo contrario. Me refiero al hecho de que, siendo el Jefe del Estado en un sistema presidencial efectivamente responsable –co-responsable, más bien– del rumbo político del país, resulta poco razonable pensar que pueda comprometerse en una campaña de manipulación demagógica de la realidad con fines desestabilizadores, toda vez que en ella acabaría comprometiendo también su propio prestigio en tanto que participe directo de esa hipotética situación de caos. Por el contrario, en un sistema parlamentario en el que el ejecutivo sea, como ocurre con frecuencia, dual, el Jefe del Estado es irresponsable en el doble sentido de que no participa directamente en la determinación de las decisiones políticas del ejecutivo y que no puede ser depuesto por el Parlamento por causa de sus posturas políticas. En consecuencia, su posición parece la ideónea para dejarse llevar al terreno de la demagogia, poniendo de relieve ante una situación de crisis la inoperancia de la clase política encastillada en el Parlamento y el Gobierno, y oponiéndole su superior capacidad para sintonizar con las «verdaderas» inquietudes de los ciudadanos. En una situación tal, parece, el peligro para la estabilidad del sistema podría venir de la mano de un Jefe del Estado más en un sistema parlamentario que en uno presidencial.

c) *La posibilidad de decisiones subjetivas.* Como indica Simon (1992, pág. 7), «en un sistema parlamentario hay más posibilidades de tomar las decisiones sobre bases objetivas, esto es, en un marco institucional regido por leyes preestablecidas y regulaciones legales. Por el contrario, el presidencialismo brinda un mayor margen a la subjetividad, al uso de medios democráticos no institucionales (la Policía y las Fuerzas Armadas). E incluso de no ser así, el presidencialismo resalta enormemente el rol de la persona que ocupa la presidencia de forma muy inten-

sa, como un opuesto a los partidos y a los grupos de interés... Si el Presidente posee mucho poder en comparación con el Parlamento, puede hallarse tentado a dar prioridad a sus propios intereses personales y posicionales, opuestos al interés público, hallándose menos constreñido por el marco institucional que en el caso de un Gobierno parlamentario».

d) La capacidad del sistema para hacer frente a las crisis mediante la adopción de compromisos. Un país en transición de un sistema político autoritario a otro democrático necesita, más que ningún otro, de la existencia de un gran consenso nacional en torno a las bases sobre las cuales se va a institucionalizar el nuevo régimen. Pero además, si ese país se encuentra en una situación de grave crisis económica por causa de una estructura productiva obsoleta –como es ahora el caso, obvio es decirlo, de los países de la Europa Oriental–, es preciso además que el Gobierno que va a llevar a cabo las reformas pertinentes cuente además con un sólido respaldo social, con una mayoría de ciudadanos capaces de comprender la gravedad de la situación y dispuestos a asumir el coste de las reformas precisas. En este sentido, parece que saltan a la vista de nuevo las mayores ventajas del parlamentarismo. Su esquema de poderes, con el Parlamento en una posición central y en el Ejecutivo fuertemente sujeto a él brinda al conjunto de las fuerzas políticas que consiguieron un respaldo popular suficiente las riendas efectivas del poder. De este modo cabe que éstas se impliquen en un entramado de alianzas y contraprestaciones diversas y, en consecuencia, que brinden al propio ejecutivo una base política y social más amplia que la que dispondría en un sistema presidencial y/o que desemboquen en un reparto de las principales responsabilidades de Gobierno entre las principales formaciones implicadas. Aún a riesgo de perder coherencia, la acción de Gobierno ganaría así respaldo, y el proceso de institucionalización, estabilidad. En este sentido, no debería olvidarse que en todo proceso de transición uno de los problemas clave es el de dónde ubicar en el nuevo sistema a las fuerzas que venían ejerciendo el poder en el anterior y que se han avenido a pactar su transferencia: un parlamentario resulta en esta hipótesis mucho

más recepticio, mucho más proclive a brindar a esas fuerzas un hueco en el nuevo entramado institucional y, por tanto, mucho más capaz de acabar con sus reticencias frente al proceso democratizador que un sistema presidencial de «todo o nada». En última instancia, estamos volviendo una vez más a dicotomía entre *majoritarian democracy* y *consensus democracy* a la que ya antes hemos hecho referencia, debiendo necesariamente concluir –de nuevo con palabras de Lijphart (1991, pág. 82)– que «el presidencialismo es enemigo del tipo de compromisos y pactos consociacionales que pueden ser necesarios en un proceso de democratización y durante una etapa de crisis, mientras que la naturaleza colegiada del ejecutivo parlamentario lo hace receptivo de esos pactos».

Y e) *El estilo de hacer política*. Las formas más habituales de hacer política difieren radicalmente en un sistema y en otro. El hecho de que en un sistema presidencial el Jefe del Estado posea tan amplios poderes y de que tal magistratura sólo pueda estar en manos de una persona –o, concedamos, de un partido– convierte a la lucha por la presidencia en una auténtica lucha por la supervivencia –política, naturalmente– entre las fuerzas implicadas, con lo que ello supone de exacerbamiento de los conflictos, radicalización de las posturas y, en términos generales, de «recalentamiento» de la escena política. Más aún: la elección popular del Presidente –que, por definición, operará merced a un sistema de mayoría– supone un ataque frontal al desarrollo de un razonable pluripartidismo, toda vez que obliga a las fuerzas políticas existentes –que en un contexto de transición hacia la democracia apenas habrán conseguido identificarse ideológicamente, vertebrarse organizativamente y dotarse de un electorado estable– a renunciar a sus peculiaridades y entrar en complejas coaliciones, so pena de quedar apartadas por completo de la disputa de la primera magistratura del país. Más aún: mutilado ese incipiente pluripartidismo, el mantenimiento del sistema comenzaría, por su misma mecánica, a minar la cohesión interna de los escasos partidos supervivientes, que siempre estarían dispuestos a desdibujar más su imagen para así captar nuevos electores. En todo caso, la dualidad de

legitimidades antes apuntada coadyuvaría a la proyección de esos enfrentamientos incluso después de verificada la elección, con lo que un sistema aun poco consolidado se vería obligado a hacer frente a tensiones que incluso en sistemas estables no resultan sencillas de superar.

Con todo, también las tesis que postulan la idoneidad del modelo parlamentario para los países en transición hacia la democracia se enfrentan a críticas de peso. Como sugiere Ágh (1991a, pág. 5). «del lado de los defensores del parlamentarismo se ha venido desarrollando un debate paralelo en torno al declinar del Parlamento, esto es, en torno a su decreciente papel frente al ejecutivo y a los partidos a causa de dos motivos principales: en primer lugar, la prevalencia en el Parlamento y frente al Parlamento de partidos de masas bien disciplinados y estructurados, y en segundo lugar, los nuevos problemas que plantea un Estado asistencial, con la impresionante carga de las competencias estatales que facilitan e incluso hacen necesaria la hegemonía del Gobierno sobre el Parlamento».

A la primera de estas críticas podría sin duda dar respuesta el replanteamiento que de la vieja tesis de la centralidad del Parlamento hace Ulrike Liebert (1990, pág. 5 y sigs.) y que el propio Ágh asume. En opinión de Liebert, la centralidad de Parlamento no debería ser entendida exclusivamente en el sentido de que sea el *Parlamento* el que ejerza *de facto* los poderes de mayor envergadura dentro del sistema político en cuestión sino, por el contrario, en el sentido de que sea *en el Parlamento* en donde se planteen las grandes cuestiones de política general, en donde se den cita los líderes más caracterizados y, en suma, en donde la sustancien los pactos necesarios para facilitar la gobernabilidad del país. Como afirma la propia Liebert, «la noción de Parlamento como foro principal» —*central site*— «para la integración de las fuerzas sociales y políticas y la pacífica resolución de los conflictos es muy diferente de la concepción de la 'centralidad del Parlamento' en la doctrina italiana, o del modelo francés de 'supremacía del Parlamento', toda vez que ambos se plantean una suerte de 'predo-

minio' del Parlamento en términos de toma de decisiones frente al ejecutivo... La idea del Parlamento como 'foro principal' en la consolidación de una democracia posee un significado bastante diferente. Desde esta perspectiva, lo principal no es la relación entre el Parlamento y el Gobierno, sino más bien la interacción del Parlamento con las organizaciones intermedias (partidos, grupos de interés, etc...). Desde este punto de vista, la centralidad del Parlamento no debería ser medida en función de su rol en la consolidación constitucional, ni en la dirección y control de la política nacional y de la acción del ejecutivo, sino en función de la capacidad del Parlamento para contribuir a la integración del régimen».

La segunda de las objeciones –la referente a la relativa inoperancia de los Parlamentos a la hora de resolver con presteza todo tipo de problemas– tiene una respuesta mucho más sencilla. Puesto que el Parlamentarismo es un sistema político capaz de adoptar formas infinitas, se trataría simplemente de escoger aquel modelo de relación Ejecutivo-Parlamento que más se adaptase a las necesidades del momento, modelo que podría ir desde el absoluto predominio de una asamblea hiperactiva y perfectamente estructurada y diversificada, hasta una clara preponderancia de un gabinete consolidados sobre una mayoría absoluta y monocolor, pasando naturalmente por el equilibrio entre ambos cuerpos en base a la racionalización de sus respectivos medios de acción. Así, la última de las ventajas del modelo parlamentario sobre el presidencialista vendría a ser su misma capacidad para adaptar sus estructuras a las necesidades de cada momento.

LA DISYUNTIVA PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO Y SU REFLEJO EN LAS NUEVAS CONSTITUCIONES DE LA EUROPA ORIENTAL

Llegados a este punto sería preciso empezar a concretar hasta qué punto han encontrado reflejo en las nuevas Constituciones democráticas de la Europa Oriental las tesis que la doc-

trina ha planteado en torno a las ventajas y los inconvenientes de los modelos presidencial y parlamentario.

Bulgaria

La Constitución actualmente vigente en Bulgaria es al aprobada por la Gran Asamblea Nacional surgida de las elecciones parlamentarias de mayo de 1990, el 12 de julio de 1991 (3). Tal texto supondría la definitiva derogación tanto de la vieja Constitución socialista de 1971, como de las amplias reformas que con carácter provisional habían sido aprobadas en enero, marzo y abril de 1990 (4), y convertiría a Bulgaria en el primero de los países del antiguo bloque comunista en dotarse de un texto constitucional de factura enteramente nueva (Schrameyer, 1992, pág. 159), por más que en su redacción no resulte difícil hallar algunos de los rasgos más característicos de un texto transicional (Botoucharova y Djerov, 1992, pág. 459).

Nada en el articulado de la nueva Constitución parece en principio contradecir su afirmación inicial (art. 1) en el sentido

(3) En tal ocasión, y sobre 400 legisladores, manifestarían su apoyo al texto constitucional 309. En su mayor parte, éstos provendrían del Partido Socialista Búlgaro –mayoritario en la Cámara– pero también de los partidos socialdemócrata y agrario, integrados en la Unión de Fuerzas Democráticas, la formación mayoritaria de la oposición. En todo caso el debate sería tenso, y menudearían los intentos de romper su continuidad por parte de los sectores de la UFD más radicalmente opuestos a la convergencia con los ex-comunistas. Tras la aprobación de la nueva Constitución, la Gran Asamblea Nacional acordaría su disolución –pese a que contaba con la posibilidad constitucional de agotar sus cuatro años de mandato, aunque ya no con el carácter de órgano constituyente–.

(4) De modo sumario, debe señalarse que tales reformas, que afectarían a cerca de una tercera parte de los artículos de la Constitución de 1971, supondrían entre otras cosas la caracterización de Bulgaria como «un estado de derecho, democrático y parlamentario», convertirían a la Asamblea nacional en un cuerpo permanentemente operante, radicarían en ésta y de forma exclusiva la capacidad para legislar y el control sobre el ejecutivo, suprimiría el Consejo de Estado, y crearía una Presidencia de la República elegida en un principio por la Asamblea y ubicada por encima de los partidos.

de que «Bulgaria será una república con una forma parlamentaria de gobierno», y desde luego, un análisis de los tres largos capítulos que el texto dedica a la regulación de la Asamblea Nacional (Cap. III, arts. 62 a 91), a la Presidencia de la República (Cap. IV, arts. 92 a 104) y al Consejo de Ministros (arts. 105 a 116) no hace sino cofirmar esta apreciación, por más que algunos se inclinen —estimo que guiados más bien por las apariencias que por el fondo de la cuestión— por calificar de semipresidencialista a la nueva Constitución de Bulgaria.

En concreto, el artículo 92 caracteriza al Presidente como «Jefe del Estado», «encarnación de la unidad de la nación» y máximo «representante del Estado en sus relaciones internacionales», especificando igualmente —y se trata de una institución única en los países de la zona— que será asistido en sus funciones por un Vicepresidente. Sus principales prerrogativas vienen enunciadas en el artículo 98, según el cual le competen —entre otras tareas de menor relevancia— la convocatoria de las elecciones parlamentarias y locales y de los referenda de conformidad con la Asamblea Nacional, la conclusión de tratados internacionales de acuerdo con las leyes, la promulgación de las mismas, la acreditación de embajadores y la recepción de los que le sean acreditados a instancias del Consejo de Ministros, el nombramiento de los altos cargos del Estado, el ejercicio de la prerrogativa de gracia, el otorgamiento de asilo y la concesión de la nacionalidad. Además, tiene el derecho a dirigirse a la nación y a la Asamblea Nacional, así como de informar a ésta «de los problemas fundamentales que atañan a sus prerrogativas». En relación con las Fuerzas Armadas, el artículo 100 lo inviste como «Comandante en Jefe Supremo», especificando su capacidad para nombrar y cesar a los comandantes de los distintos ejércitos y para decretar la movilización total o parcial de las Fuerzas Armadas a instancias, en ambos casos, del Consejo de Ministros. Por el contrario, la proclamación del estado de guerra en caso de un ataque exterior o la imposición de la ley marcial le corresponde sólo a él mientras la Asamblea no se halle reunida, debiendo ser su decisión, no obstante, ratificada por ésta no bien hubiese sido posible su convocatoria. En rela-

ción con el poder legislativo, su principal facultad es la de vetar razonadamente las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, la cual podrá no obstante superar dicho veto merced a una nueva votación del proyecto por mayoría absoluta: además puede convocar a la Asamblea Nacional, si bien ésta no es una potestad que se halle exclusivamente en sus manos. Por último, el artículo 102 le reconoce la potestad de emitir decretos, alocuciones y mensajes dentro de los ámbitos de sus prerrogativas, si bien exige que aquellos sean ratificados por el Primer Ministro o el ministro correspondiente salvo que se refieran a la propuesta de un candidato a Primer Ministro o de un Gobierno en funciones, a la disolución de la Asamblea Nacional, al ejercicio del derecho de veto a la promulgación de una ley, a la fijación de la fecha para la celebración de elecciones o referenda, y a la organización y selección de su propio *staff*.

El Consejo de Ministros, por su parte, tiene como misión constitucional (arts. 105 y 106) la de «dirigir la implementación de la política interior y exterior del Estado», «asegurar el orden público y la seguridad nacionales y ejercer el control general sobre la administración del Estado y las Fuerzas Armadas», «gestionar la ejecución del presupuesto del Estado, organizar la administración de los fondos públicos y concluir, confirmar o denunciar los tratados internacionales de acuerdo con la ley».

Las líneas fundamentales de la relación entre una y otra institución, y de ambas con el Parlamento las delimitan los artículos 99, 89 y 112. Según el primero de ellos, compete al Presidente tras evacuar consultas con los distintos grupos parlamentarios, proponer a la Cámara como Primer Ministro «al propuesto por el partido que tuviese el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional». Hecho esto, el candidato propuesto deberá formar un Gobierno y, en el plazo de una semana, solicitar la confianza de la Asamblea. En el caso de que el candidato primeramente propuesto no lograra su propósito de formar un gabinete, la Constitución prevé una segunda repetición del proceso con el candidato propuesto por el segundo mayor partido, e incluso una tercera petición con un nuevo

candidato perteneciente a alguna de las fuerzas parlamentarias de menor entidad. De fracasar todos los intentos señalados, especifica el artículo 99.5 el propio Presidente procedería a designar un gabinete en funciones, disolviendo a continuación la Asamblea Nacional –salvo que nos hallásemos en los tres últimos meses de su mandato– y convocando automáticamente nuevas elecciones. Por lo que respecta a los procedimientos de control del Parlamento sobre el Gobierno, el artículo 112 establece que «el Consejo de Ministros será libre para solicitar de la Asamblea Nacional un voto de confianza sobre su política general, sobre una declaración programática o sobre una cuestión específica» requiriendo para su obtención el voto de la mayoría de los presentes. El 89, por último, regula la moción de censura, que no es constructiva y que precisa para ser propuesta el respaldo de la quinta parte de los parlamentarios, y para prosperar el voto de la mayoría absoluta de éstos. Junto a esas medidas de control, el artículo 83 otorga a la Asamblea el derecho de hacer comparecer ante ella a los distintos ministros –que no pueden ser a la vez parlamentarios– si bien también les reconoce a éstos el derecho a asistir a sus sesiones y a dirigirse a los parlamentarios de manera preferencial.

En suma, y como puede verse, nos encontramos ante un esquema de poderes típicamente parlamentario, en el que el balance de poder entre la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros se inclina decididamente en favor de este último, y en el que el Parlamento cuenta con el control directo o indirecto de casi todos los resortes del poder y –por descontado– con un absoluto control sobre quién y cómo ocupe la Presidencia del Consejo de Ministros. A este respecto, valdría la pena subrayar de nuevo el carácter no constructivo de la moción de censura y el estrechísimo control a que está sometido el Presidente por la Constitución en el momento clave de designar a candidato a Primer Ministro.

El problema radica en que semejante esquema de poderes, y en particular, la configuración de una Presidencia débil y dotada de poderes más bien –aunque no exclusivamente– ceremo-

niales, se halla asentada sobre la base de la elección popular –por el sistema de mayoría absoluta de dos vueltas– de la primera magistratura de la nación, lo que es en buena lógica contradictorio. Como han señalado algunos analistas (véase Engelbrekt, 1992a y b) y bastantes de los líderes de la oposición búlgara, resulta un contrasentido brindar tan pocas atribuciones a quien dispone –merced al procedimiento previsto para su elección– de tanta legitimidad democrática como el propio Parlamento y de más, probablemente, que el mismo ejecutivo. Hasta la fecha, el buen sentido del Presidente Jelev ha ayudado a minimizar las consecuencias desestabilizadoras que de esa contradicción podrían haberse derivado, pero aun así no han faltado las fricciones entre las dos principales magistraturas del ejecutivo, y no hay en la Constitución garantía alguna de que esta concreta regulación no vaya en el futuro a convertirse en una inagotable fuente de problemas. El hecho de que presidencias débiles elegidas popularmente hallan venido desarrollando sus funciones sin objeciones de peso en países como Irlanda, Islandia o quizá Austria no debería ciertamente convertir la fórmula en aconsejable, y menos en una democracia aun no enteramente consolidada como la búlgara.

Checoslovaquia y las nuevas Repúblicas Checa y Eslovaca

Como bien señaló Pehe (1992, pág. 14), «el proceso de instauración de un Estado de derecho en la Checoslovaquia postrevolucionaria se ha visto obstaculizado por el fracaso de los legisladores del país a la hora de adoptar nuevas Constituciones federales y republicanas. Tal fracaso es parte de un problema de mayor envergadura; en realidad el conflicto checoslovaco es el reflejo de la incapacidad de los líderes políticos checos y eslovacos a la hora de alcanzar un acuerdo duradero tanto sobre la división de poderes entre la federación y las repúblicas como en cuanto a la forma de futura coexistencia de las Repúblicas Checa y Eslovaca en un estado común».

En efecto: el prometedor desarrollo institucional que anticipaba el acuerdo de diciembre de 1990 en torno a las nuevas ba-

ses constitucionales para la configuración de los poderes de la Federación y las Repúblicas, la aprobación en enero de 1991 de la «Carta de Derechos y Libertades Fundamentales» (véase Kresák, 1992, pág. 440 y sigs.) y el establecimiento en febrero de ese mismo año del Tribunal Constitucional (véase Slapnicka, 1991 y Kresak, 1992, pág. 447 y sigs.), se vería repentinamente bloqueado a raíz del brusco giro hacia la radicalización que daría la cuestión nacionalista a partir de marzo y abril de 1991. Desde aquel momento, las discusiones parlamentarias tanto en la Asamblea Federal como en los Consejos Nacionales republicanos se polarizarían casi en exclusiva en torno a si la Constitución Federal debía ser anterior y superior a las republicanas, o a la inversa, o si una especie de «Tratado de la Unión» debería preceder y limitar a ambas o, incluso, en torno a si el Estado común de checos y eslovacos debería desaparecer. En medio de semejante polémica, los intentos del Presidente Havel por delimitar con mayor precisión los poderes de los distintos órganos del Estado, y en particular, por fortalecer los suyos propios ante un Parlamento cada vez más inoperante hallarían un eco más bien escaso (véase Mathernova, 1993).

Como señalaría nuevamente Pehe, «el creciente bloqueo constitucional ha generado un cierto estado de inseguridad jurídica. La Asamblea Federal no sólo ha sido incapaz de aprobar algunas de las leyes que con más urgencia se necesitaban, sino que Checoslovaquia se ha quedado con una Constitución que data de 1960. Enmendada numerosas veces desde la revolución, (véase Kresák, 1992, pág. 453 y sigs.) la Constitución checoslovaca es en la actualidad un laberinto de principios que no pueden servir de fundamentación sólida para el nuevo sistema democrático del país». La conclusión es hoy, desaparecida la Federación Checoslovaca, prácticamente la misma que Pehe (1991, pág. 10) formulara hace dos años. A saber, que «desde la Revolución, Checoslovaquia no ha hecho más que improvisar con el derecho constitucional».

La cuestión resulta particularmente compleja a la hora de ensayar una descripción del sistema de relaciones que medió

entre la Asamblea, el Gobierno y el Presidente federales y que determinaría la naturaleza parlamentaria, presidencial o mixta del sistema político checoslovaco. Semejante empeño obliga ciertamente, a analizar el marco constitucional en el que éstas se movieron, pero también, y de modo muy especial, a observar con una particular atención las relaciones de fuerza entre las diferentes formaciones políticas del país toda vez que, si bien éstas condicionan siempre el tono de las relaciones inter-institucionales, en un marco constitucional tan desdibujado y tan inestable como el presente, constituyen un factor más que condicionante, decisivo.

En este sentido, podríamos distinguir en la evolución política de Checoslovaquia desde el triunfo de la Revolución de Terciopelo hasta su –¿definitiva?– desaparición en el día del año nuevo de 1993, cuando menos dos grandes etapas cuyo punto de inflexión podría muy bien situarse en las elecciones de junio de 1992.

Así, la primera de ellas vendría caracterizada por la innegable preeminencia de un Presidente Federal sumamente más prestigioso que el resto de las instituciones políticas del país, preeminencia que le llevaría a desempeñar un papel mucho más relevante que el que en un sistema teóricamente parlamentario como el checoslovaco debería habersele encomendado.

En un primer momento –me refiero al período que iría desde la investidura de Václav Havel en diciembre de 1989, hasta la celebración de las primeras elecciones parlamentarias en junio de 1990–, tal preeminencia sería consecuencia directa del enorme prestigio nacional e internacional de quien en principio ocuparía tal magistratura, y de la evidente inoperatividad de un Parlamento y de un gabinete marcados por su provisionalidad y su falta de legitimidad democrática. En un segundo momento –a partir de junio de 1990– al prestigio personal de Havel habría que añadir, en lo que constituiría un nuevo refuerzo de su posición, el respaldo político que supondría el

triunfo electoral de las fuerzas políticas que él mismo había formado y liderado hasta el momento de asumir la Presidencia, lo que le convertía en cierto modo en líder también de la mayoría parlamentaria. Por último, en el tercer período de esta primera etapa –que se extendería desde marzo o abril de 1991 hasta las nuevas elecciones parlamentarias– la posición de Havel encontraría un refuerzo suplementario –por paradójico que pareciera en la quiebra de las mayorías parlamentarias tanto de la Asamblea Federal como de los Consejos Nacionales Checo y Eslovaquia como consecuencia de la ruptura de las grandes formaciones políticas salidas de las elecciones de junio de 1990 (véase Flores, 1992b). Siendo su posición constitucionalmente inamovible hasta el final de su mandato, la ruptura de lo que podríamos haber llamado «la mayoría presidencial», el posterior descrédito político de varias de las formaciones parlamentarias y, sobre todo, la absoluta inoperancia de las Cámaras durante todo ese período, convertiría a Havel en el único referente preciso de la escena política del país, e incluso propiciarían el planteamiento de reformas constitucionales conducentes a un aumento de los poderes del Presidente que, no debe olvidarse, seguía teniendo facultades únicamente ceremoniales y, como mucho, moderadoras.

Sin embargo tales reformas nunca llegarían a materializarse. Ni la apelación de Havel a la Asamblea Federal en diciembre de 1990 reclamando poderes especiales para evitar la crisis constitucional, ni su propuesta de Ley sobre el Estado de Emergencia, ni su proyecto de Constitución de marzo de 1991, ni su propuesta de Ley sobre el Referéndum ni, finalmente, el bloque de sus propuestas para una reforma institucional hecho público en su mensaje televisado del 17 de noviembre de ese mismo año llegarían a la postre a materializar un incremento de los poderes del Presidente, pese a lo ciertamente tímidas que resultaban la mayor parte de las medidas en cuestión (5). Más aún, Havel se vería obligado durante este período

(5) En particular, la reforma constitucional propuesta por Havel en su alocución del 17 de noviembre de 1991 debería –de haber prosperado– otor-

do a ver como muchas de sus propuestas de legislación ordinaria eran rechazadas –o incluso no tomadas en consideración– por la Asamblea Federal, al tiempo que se vería compelido a sancionar leyes con las que abiertamente había discrepado durante su tramitación parlamentaria. En última instancia, incluso se vería obligado a detener el espectacular crecimiento de su Oficina Presidencial –que para Batt (1991, pág. 101) constituía una buena muestra de lo cerca que se hallaba Checoslovaquia de inclinarse hacia un modelo presidencial– para el año 1992, a causa por una parte de las estrecheces presupuestarias del país, pero, sobre todo, de los recelos que en numerosas instancias parlamentarias despertaba el hecho de que el Presidente pudiera dotarse de un equipo humano que en 1991 superaba ampliamente las seiscientas personas.

De este modo, y en palabras de Obrman (1992, pág. 18), podríamos concluir que «los esfuerzos de Havel para transformar su popularidad en influencia política resultaron crecientemente fútiles, habiendo indicios de que tras varios intentos vanos de recuperar la iniciativa política, el Presidente se hallaba políticamente aislado y paralizado». Su indudable carisma personal lo convertiría en este período en el líder político más prestigioso del país –con un índice de aprobación del 89 por 100 en la República Checa, y del 66 por 100 en Eslovaquia a comienzos de 1992–, pero no sería suficiente para forzar de un Parlamento

garle la capacidad para convocar referenda –y la obligación de hacerlo si así lo solicitaban un 20 por 100 de los electores de una de las dos Repúblicas de la Federación–, así como para disolver la Asamblea Federal en un cierto número de casos, quedando en tal caso el propio Presidente autorizado a gobernar por decreto hasta la elección de un nuevo Parlamento. Por lo demás, Havel también propondría la desaparición de una de las Cámaras de la Asamblea Federal y su sustitución por un Consejo Federal integrado por representantes de los Consejos Nacionales Checo y Eslovaco, así como una reforma de la Ley Electoral limitativa de su carácter proporcional. La totalidad de las propuestas presidenciales serían, bien retiradas, bien rechazadas en el subsiguiente debate parlamentario, el 21 de enero de 1992. La anterior propuesta presidencial –de marzo de 1991– ni siquiera había llegado a ser tomada en consideración por la Asamblea Federal.

exageradamente celoso de sus competencias un pequeño incremento de sus poderes constitucionales que sin duda habría redundado en un aumento de su capacidad de moderación y de liderazgo.

El Gobierno federal, por su parte, oscurecido primero por la sintonía entre el Presidente y las Cámaras, bloqueado más tarde por la inoperancia de éstas a la hora de brindarle un marco legislativo que le permitiese cumplir con sus funciones, y limitado en última instancia por un nuevo reparto competencial claramente favorecedor de las Administraciones republicanas y por la persistencia de éstas a la hora de extender –incluso más allá de lo estatuido– tales facultades, sería casi desde el primer momento un mero administrador de un Estado en descomposición carente de toda capacidad de liderazgo político.

El segundo período, más breve y más reciente, se abriría con la celebración de las nuevas elecciones parlamentarias de junio de 1992, saldadas como es sabido con el triunfo de ambas Repúblicas de las formaciones que con más radicalidad planteaban la conveniencia de poner fin a la Federación checoslovaca. Así las cosas, ante un Parlamento renovado y abiertamente opuesto a las tesis del Presidente, y sobre todo ante unas instituciones republicanas claramente predisuestas a la ruptura de la Federación o, cuanto menos, a vaciar a las instituciones federales de prácticamente todas sus competencias, la posición del Presidente federal resultaría tan frágil como para propiciar la renuncia de su titular y hacer que careciese de todo objeto empeñarse a la búsqueda de un sucesor. Así, a una Presidencia que pese a los límites propios de un esquema constitucional parlamentario se encontraba provista de una muy fuerte capacidad de liderazgo, le sucedería merced a la nueva relación de fuerzas en el Parlamento una Presidencia que, por carecer de todo, carecería hasta de titular.

Con la desaparición de la República Federativa Checa y Eslovaca, la atención debería ser puesta en el diseño de las nuevas instituciones de las Repúblicas sucesoras.

Las de la República Eslovaca, se han concretado en tanto más temprano como lógica consecuencia del mayor interés que desde el principio –y no sólo a partir de las elecciones de 1992– han tenido la mayor parte de las fuerzas políticas eslovacas en dotarse de un ordenamiento jurídico propio y diferenciado. Su pieza clave es Constitución que el Consejo Nacional Eslovaco procedió a aprobar el pasado 1 de septiembre y que rige desde el 1 de octubre, texto que, formalidades al margen, fue aprobado con la confesada intención de servir de piedra angular a la anunciada independencia eslovaca y que en consecuencia dibuja un entramado institucional mucho más propio de un Estado soberano que de un Estado-miembro de una entidad federal (6).

Como ya ocurriera en el ámbito federal, también en el caso eslovaco la distribución de poderes entre Presidente, Primer Ministro y asamblea es confusa y, aunque parte de un esquema inequívocamente parlamentario no deja de contener mecanismos que pudieran plantear en el futuro numerosos problemas.

Muy sintéticamente, la nueva Constitución, prevé la existencia de una Presidencia de elección parlamentaria –por mayoría de tres quintos, y por un período de cinco años– y de un Gobierno también de elección parlamentario y sujeto a res-

(6) Véanse en este sentido disposiciones como las del artículo 1, que definen a Eslovaquia como un Estado soberano, democrático y de derecho, o como las del artículo 6 referentes a la soberanía y la integridad territorial de la República, o las de los artículos 56 y 57, que prevén el establecimiento de un banco nacional, una moneda propia y un servicio aduanero o, en fin, las del artículo 152 en virtud del cual ninguna disposición normativa (no hay siquiera una referencia explícita a las leyes de la Federación Checoslovaca) será válida en Eslovaquia si no se halla en consonancia con su Constitución. La tesis de que la aprobación de dicha Constitución supuso ya la ruptura *de iure* de la Federación, me parece en vista de lo dicho, incontrovertible.

ponsabilidad por los dos procedimientos clásicos de la moción de censura –no constructiva– y la cuestión de confianza. Pero aunque describe claramente al Gobierno como «el órgano supremo del poder ejecutivo» (art. 108), estableciendo al mismo tiempo mecanismos de interferencia entre éste y el Presidente de consecuencias difícilmente previsibles. Así, por un lado (art. 105) permite al Gobierno ejercer –con ciertas limitaciones– las funciones propias de la Presidencia en el caso de que la asamblea no llegue a un acuerdo en torno a su elección, o éste se halle incapacitado para ejercer sus funciones o haya dimitido. Pero por otro otorga al Presidente (art. 102), además de una amplia autonomía a la hora de proceder a la investidura del Primer Ministro y de los demás miembros del gabinete, competencias tan relevantes como las de vetar suspensivamente las leyes, disolver en determinados casos el Consejo Nacional Eslovaco, dirigirse a éste por medio de mensajes, ejercer la iniciativa legislativa, presidir las sesiones del Gobierno y solicitar informes de sus miembros, sin aclarar en lugar alguno qué competencias del Presidente precisan refrendo y cuáles no. Por lo demás, la capacidad del Consejo Nacional es bien extensa. En cuanto al Presidente (art. 106), está legitimado para deponerle en una serie de hipótesis tan genéricas que bien parece que nos hallamos –así lo reconoce Höllander (1992, pág. 16) con perplejidad– ante una institución tan responsable políticamente como el propio Gobierno. Y por lo que respecta a este último, no sólo puede la asamblea controlar su composición mediante los mecanismos de control-responsabilidad ya mencionados, sino que incluso puede proyectar la moción de censura sobre miembros individuales del mismo forzando al Primer Ministro a integrar en su gabinete personas que no gocen de su entera confianza, cosa enormemente desestabilizadora si hemos de tener en cuenta que el artículo 118 exige taxativamente que los acuerdos del Gobierno sean aprobados mediante votación y que en ella sea requerido el consentimiento de al menos la mayoría absoluta de sus integrantes.

En suma, y como sugiere Mates (1992, pág. 42), nos hallamos ante un texto que, «aún partiendo de principios democráticos básicos, es en muchos aspectos un documento bastante ecléctico y falto de equilibrio, que cuenta con importantes lagunas que podrían constituirse en obstáculos decisivos para el funcionamiento de una democracia parlamentaria en Eslovaquia». Höllander (1992, pág. 17), más crítico, preferirá hablar de «ambiciones paternalistas y estatistas», de «vínculos disfuncionales entre los órganos del Estado» y, más en abstracto, de una «general obsolescencia» de los principios políticos sobre los que se ha asentado la nueva Constitución.

Por su parte, las instituciones políticas de la República Checa, se halla todavía por configurar, toda vez que el Consejo Nacional Checo largamente indeciso sobre qué pasos tomar de cara a la ruptura y para después de la misma, sólo acertó a aprobar una nueva Constitución en mismas vísperas de la separación, bloqueado en buena medida por los problemas de su propia estructura territorial y de la distribución de poderes entre Parlamento y ejecutivo. El texto de la misma, aprobado en el Consejo Nacional Checo de 16 de diciembre por 172 votos a favor y sólo 16 en contra –provinientes en su mayoría de la derecha radical y de los nacionalistas moravos– ha configurado un Parlamento bicameral, con una Cámara de Representantes de 200 diputados elegibles de forma proporcional cada cuatro años y un Senado de 81 miembros, dotados de un mandato de seis años, elegibles por medio de un sistema mayoritario, por tercios, cada dos años y entre los ciudadanos mayores de 40. Sin embargo, y ante la inconveniencia política de convocar nuevas elecciones, la propia Constitución prevería una situación de interinidad en la que las funciones del Senado serían asumidas por la Cámara baja, quedando ésta integrada provisionalmente por los parlamentarios salientes del Consejo Nacional Checo.

El Presidente checo deberá ser elegido para un período de cinco años por la mayoría absoluta de ambas Cámaras, contando con unos poderes más limitados que los propios de un Jefe

de Estado en un sistema presidencial, pero más amplios de los que caracterizarían una jefatura meramente simbólica. Así y dejando aparte las funciones meramente protocolarias descritas por el artículo 63 –que requieren todas del refrendo gubernamental– el Presidente puede disolver la Cámara baja –el Senado, al modo americano, funciona de modo continuo y no es disoluble– en el caso de que ésta retire su confianza en el Gobierno aprobando una moción de censura o no votando en el plazo de tres meses un proyecto de ley al cual el Gobierno haya ligado su continuidad, en el caso de que no halla conseguido celebrar sus sesiones por falta de *quórum* durante más de tres meses, o en el supuesto de que sus sesiones se posterguen «más de lo admisible». Además, dispone de una amplia autonomía en la proposición de candidatos a Primer Ministro, nombra a los jueces del Tribunal Constitucional con el consentimiento del Senado, al Presidente y al Vicepresidente del Tribunal Supremo y a los altos responsables del Banco Nacional, dispone de veto suspensivo sobre las leyes ordinarias y tiene derecho a estar presente en las reuniones del Consejo de Ministros y en las sesiones, plenarias o no, del Parlamento. Con todo, quizá la más peculiar de sus competencias sea la que le permite, caso de que la Cámara de Representantes –la única legitimada en el proceso de investidura del Gobierno– rechazase la primera propuesta presidencial, nombrar a un nuevo Primer Ministro con la sola aquiescencia del Presidente de la Cámara, en el bien entendido de que un nuevo rechazo de la Cámara baja a éste supondría su inmediata disolución.

Salvada esta posibilidad, el *status* del Gobierno no reviste particularidades especiales, estando sujeto a la necesidad de un voto de investidura y a la posibilidad de una moción de censura que no es constructiva y que precisaría del voto de la mayoría absoluta de la Cámara, y ocupando en él el Primer Ministro una posición de clara preponderancia.

En fin, y como advierte Mates (1993, págs. 5 y 6), nos hallamos ante un modelo muy en la línea de la primera Constitución checoslovaca y de los modelos creados tras la II Guerra

Mundial en la Europa Occidental, que ha intentado crear un sistema cuidadosamente equilibrado con el fin de evitar crisis gubernamentales y parlamentarias, en el que aunque el Parlamento es sin duda el órgano supremo de poder, no faltan mecanismos para evitar sus extralimitaciones y que, en lo que respecta a la faceta más concreta de los poderes presidenciales, «representa un compromiso entre los defensores de un concepto débil de la Presidencia y los de un sistema equilibrado de controles y límites mutuos».

Hungría

Hungría es, de todos los países que estamos analizando, el que cuenta con unas instituciones políticas más desarrolladas y estables y con un sistema de partidos más perfilado y estructurado. Por lo que respecta a la primera, la Constitución actualmente vigente proviene todavía, en lo más sustancial de su articulado, de las reformas de octubre de 1989, y si bien sufriría hasta junio de 1990 un buen número de retoques, no deja de ser por ello la que más larga vida está teniendo y la única que, pese a su carácter transicional, parece en condiciones de seguir en vigor al menos a medio plazo. Por lo que respecta al segundo, baste decir que Hungría es el único país que aún no se ha visto forzado a renovar su Parlamento con nuevas elecciones generales, y que por ello tanto su Primer Ministro como su Asamblea Nacional son hoy por hoy los que más largo mandato han conseguido disfrutar en toda la Europa Oriental.

Pues bien: tan evidente como lo que antecede resulta el hecho de que sea también Hungría el país de la zona que con más nitidez se ha inclinado en su regulación constitucional por el sistema de gobierno parlamentario.

Sobre la base de la antigua regulación de 1946, la reforma constitucional de octubre de 1989 (véase Lipschitz, 1990 y Adam, 1992) concebiría una Presidencia dotada de poderes

limitados, aunque no meramente simbólica. El artículo 29.1 caracterizaría al Presidente como «el Jefe del Estado húngaro, la encarnación de la unidad de la nación y el guardián del funcionamiento democrático de los mecanismos del Estado», otorgándole además el mando supremo de las Fuerzas Armadas. Por su parte, el artículo 30.A enumeraría sus competencias, entre las que figurarían las de representar a Hungría, sancionar en nombre de Hungría los tratados internacionales, recibir y acreditar trabajadores, fijar las fechas de las elecciones locales y generales, presenciar las sesiones del Parlamento y de sus comisiones, intervenir en ellas y formular propuestas, convocar a referéndum, nombrar y cesar –a propuesta de los órganos capacitados para ello– al Vicepresidente del Banco Nacional de Hungría, a los rectores y profesores de las Universidades, y a los generales, ejercer la prerrogativa individual de gracia y resolver en los asuntos referentes a la ciudadanía. En todo caso, la mayor parte de estas medidas y provisiones habrían de ser refrendadas por el Primer Ministro o por el ministro competente.

El asunto más espinoso en relación con su figura –y, en términos generales, uno de los asuntos más complejos de todo el proceso de transición en Hungría– sería sin duda el del procedimiento para su elección. La reforma constitucional, consecuente con la idea de que la Presidencia de la República debía ser una institución secundaria respecto del Parlamento y por tanto investida tanto de poderes limitados como de límites en el ejercicio de sus poderes, previó en su artículo 29/A 1. la elección parlamentaria del mismo (7). Sin embargo, los com-

(7) Además, el artículo 29/A establecería también los requisitos para ser elegible, que serían tan sólo los de estar en posesión de los derechos políticos y contar con 35 años. La elección se verificaría para un mandato de cuatro años, con una sola posibilidad de reelección, y se precisaría –según el artículo 29/B– la previa proposición por parte de 50 miembros del Parlamento. La elección se verificaría mediante escrutinio secreto, precisándose una mayoría cualificada de dos tercios en las dos primeras votaciones y bastando la mayoría simple en la tercera y definitiva votación, a la que sólo podrían acceder los dos candidatos más votados. Todo ello, en la fecha prevista por el Presi-

promisos políticos alcanzados en la Mesa Redonda Nacional –esto es, en las sucesivas rondas de negociación mantenidas a lo largo del verano de 1989 entre el Gobierno socialista y la oposición– hacían recomendable a los ojos de los sectores más moderados una elección presidencial inmediata que permitiese el acceso a esa magistratura de un líder del ala más liberal del partido socialista –se pensaba en Imre Pozsgay– de modo que pudiese servir a un tiempo de moderador y de conductor del cambio. La incompatibilidad entre la regulación constitucional y la necesidad – eminentemente política, y poco lógica desde un punto de vista constitucional– de elegir cuanto antes al Presidente de la República sería resuelta inmediatamente merced a la Ley XXXV/1989, de 20 de octubre, que prevería para la primera elección presidencial, y con carácter extraordinario, la elección popular y directa. Sin embargo, la idea de celebrar de inmediato la elección presidencial debería ser desechada a raíz del apretado triunfo del sí en el referéndum del 26 de noviembre, en el que a instancias de los partidos de la oposición más radical poco más de la mitad de los electores se mostrarían partidarios de demorar tal elección hasta después de formado el nuevo Parlamento. De todos modos, lejos de aclarar la situación, el resultado del referéndum –nada concluyente, por otra parte– plantearía el interrogante de cómo interpretar el voto afirmativo de la mayoría. Preguntados exclusivamente sobre el momento más adecuado para la celebración de la elección presidencial, las distintas fuerzas políticas se lanzarían a conjeturar de forma contrapuesta en torno a la cuestión del ‘cómo’ había de celebrarse tal elección. Y así, en una de sus últimas decisiones antes de su disolución, la Asamblea Nacional aprobaría el 1 de marzo una nueva reforma constitucional, mediante la cual establecería con carácter permanente el mecanismo de la elección presidencial directa. Sin embargo, la Asamblea Nacional salida de las elecciones parlamentarias de la primavera de 1990 se apresuraría a derogar esta disposición restaurando, también

dente de la Asamblea Nacional, aunque siempre dentro de los treinta días anteriores a la fecha de expiración del mandato de su predecesor, o dentro de los treinta siguientes si su predecesor cesó de forma imprevista.

con carácter permanente, el mecanismo de la elección parlamentaria. Más aún, con posterioridad a la elección del escritor disidente Árpád Göncz como Presidente de la República, el partido socialista emprendería con éxito una nueva recogida de las firmas para la celebración de un segundo referéndum en el que se intentaría establecer de nuevo la elegibilidad directa del Presidente de la República. La iniciativa referendaria prosperaría, pero las nuevas autoridades –poco interesadas en su triunfo– fijarían la fecha de su celebración en pleno verano, el 29 de julio de 1990, con lo que la consulta acabaría siendo inválida por falta de participación popular. La cuestión, es indudable, no se plantearía en aquel entonces tanto como un debate entre partidarios de una Presidencia fuerte o defensores de una Presidencia débil, como entre partidarios de una transición bajo vigilancia y defensores de una transición enteramente libre. Pero no es menos cierto que el éxito de los defensores de esta última posibilidad además de allanar el camino hacia la plena democratización y simplificar el nuevo esquema institucional del país, daría el espaldarazo definitivo a la configuración en Hungría de un modelo parlamentario.

Más en concreto, la relación entre el Presidente de la República y el Parlamento debería ser caracterizada por su mutua dependencia (Adam, 1992, pág. 424), toda vez que si bien el Parlamento es quien elige al Presidente, también éste dispone de mecanismos constitucionales para fiscalizar la tarea de la Cámara. Así, si bien el Presidente no puede por sí mismo promulgar decretos, como lo había venido haciendo con harta frecuencia el antiguo Consejo Presidencial, puede, sin embargo, ejercer la iniciativa legislativa, así como devolver al Parlamento con sus observaciones, por una sola vez y para una nueva discusión y votación, las leyes o los acuerdos que éste le haya presentado para promulgar y con los cuales se halle en desacuerdo, pudiendo además recurrir ante el Tribunal Constitucional cuando apreciase incompatibilidad entre la Constitución y las leyes que le hubiesen sido presentadas. La Constitución le confiere también la potestad de disolver el Parlamento –el cual puede, por otra parte, declarar en determinadas circunstancias la incompe-

tencia del Presidente—, pero limita poderosísimamente esta posibilidad, que únicamente podrá materializar en dos ocasiones durante su mandato, previa consulta al Presidente de la Cámara, al Presidente del Gobierno y a los líderes de todos los grupos parlamentarios, simultaneando el acto de disolución con el de convocatoria de nuevas elecciones, y tan sólo cuando al menos en cuatro ocasiones en el plazo de doce meses retire el Parlamento su confianza en el Consejo de Ministros, o no se la preste a un nuevo gabinete que se la demande. El *impeachment* contra el Presidente, por su parte, procedería sólo por vulneraciones de la Constitución o de la Ley verificadas con ocasión del ejercicio de sus funciones oficiales, y debería ser instado por al menos un quinto de los parlamentarios, que precisaría para seguir adelante el voto de los dos tercios de la Cámara. Verificado este trámite, el Presidente sería desposeído de sus funciones, y juzgado por un Tribunal especial compuesto por doce parlamentarios, elegidos en la propia Cámara.

La posición del Gobierno después de la Reforma de octubre de 1989 se caracteriza, a decir de Zlinszky y Németh (1991, pág. 254) «por sus amplias competencias, por su responsabilidad política ante el Parlamento y por el papel determinante del Primer Ministro». Por lo que respecta a lo primero, la reforma constitucional replantearía la competencia del Gobierno, engrosándolas con el mando operativo de las Fuerzas Armadas, el control de la Policía y demás cuerpos consagrados al mantenimiento de la ley y el orden público, y con la activa participación en la determinación de la política exterior del Estado, pero sin que la enumeración fuese cerrada. En particular, la nueva redacción del artículo 35.1 encomendaría al Consejo de Ministros la salvaguardia del orden constitucional y la protección y la garantía de los derechos de los ciudadanos, la verificación del cumplimiento de las leyes, la vigilancia de la legalidad de las actuaciones de las Administraciones locales, el diseño y la implementación de los planes socioeconómicos, y el mantenimiento de los servicios sociales y sanitarios del país. Además, dentro de su propia esfera de actuación y con pleno respeto a las leyes, el Consejo de Ministros poseería capacidad para pro-

mulgar Decretos y Acuerdos, así como para anular o enmendar las decisiones o los acuerdos de sus órganos subordinados que fuesen contrarias a la Ley. Habida cuenta de su papel de órgano claramente secundario en el esquema de poder del viejo sistema socialista, el nuevo listado competencial supondría una potenciación decisiva de este órgano, que por lo demás quedaba fuertemente sujeto al parecer del Parlamento.

La dependencia del Gobierno respecto del Parlamento se verificaría merced a las disposiciones contenidas en los artículos 39, 39/A y 39/B. En función de los mismos, la citada responsabilidad sería susceptible de sustanciarse mediante los mecanismos clásicos de la cuestión de confianza y la moción de censura. La primera se sustanciaría a propuesta del Primer Ministro, bien de forma directa, bien de forma indirecta especificando que el voto de la Cámara respecto de una determinada propuesta llevaba anejo un voto de confianza sobre el propio Gobierno. La segunda podría proyectarse, siempre a instancia de un quinto de los miembros del Parlamento, respecto del Consejo de Ministros en su conjunto o respecto de un ministro en particular, precisándose para prosperar, como en el caso anterior, la mayoría de los votos de los parlamentarios presentes.

Por último, la referida preponderancia del Primer Ministro en el seno de su Gabinete, tendría en principio unas dimensiones mucho menos llamativas de lo que exhibe el Derecho comparado. Ello sería consecuencia, por una parte, de la posibilidad de emprender mociones de censura contra los ministros individualmente considerados, pero sobre todo de la regulación del proceso de investidura, que en función del artículo 33.3 se proyectaba sobre la totalidad del Consejo de Ministros, al tiempo que sobre su programa de actuación. Sin embargo, tal extremo sería pronto enmendado merced a las leyes XXIX/1990 y XL/1990 que, respectivamente, introducirían la práctica de que fuese el Primer Ministro una vez investido, el que procediese a integrar con entera autonomía su gabinete y de que la moción de censura contra el ejecutivo hubiese de te-

ner carácter constructivo, y sólo pudiese ser planteada contra el Primer Ministro. De este modo el sistema de gobierno húngaro quedaría caracterizado, en palabras de Antal Adam (1992, pág. 426), como «un régimen dominado por la institución del Primer Ministro, casi una especie de régimen de canciller».

Visto lo que antecede, y en particular, probadas suficientemente las dos afirmaciones de las que partíamos –que Hungría es de entre el conjunto de los países de la Europa Oriental el que cuenta con unas instituciones políticas más estables y con un sistema de partidos más estructurado y que es también el que con más nitidez se ha inclinado por el sistema de gobierno parlamentario– procedería plantearse si entre uno y otro dato es posible hallar o no una relación causal.

La respuesta parece ser inevitablemente positiva. Como sugiere Simon (1992, pág. 12) «podemos hallar varias explicaciones respecto de porqué el sistema parlamentario se ha desarrollado con consistencia sólo en Hungría. Pero en nuestra opinión, la principal razón es que la disolución del poder autoritario, la abolición de su naturaleza monopolística y la pluralización de casi cada esfera de la vida política (en un sentido tanto vertical como horizontal, tanto a nivel nacional como a nivel local, y desde los sindicatos hasta los *mass media*) se llevó a cabo allí de una forma más consistente y más sistemática». Consistencia y sistematicidad que a su vez serían consecuencia directísima de la temprana consolidación de Hungría de una serie de formaciones políticas capaces por una parte de emprender un metódico proceso de negociación y pacto con las autoridades socialistas, y por otra de vertebrar a la práctica totalidad del electorado en tres o cuatro grandes tendencias, evitando así tanto una ruptura repentina como la consiguiente aparición de un gran movimiento de masas de tendencia populista y por tanto con una fuerte inclinación hacia una democracia mayoritaria. Como indican Ágh (1991a, pág. 12) y Comisso (1991, págs. 6-8), existe una clara relación de causa-efecto entre los grandes movimientos de masas y la inclinación hacia formas presidencialistas de un lado, y de

otro, entre la aparición de sistemas de partidos fuertes, estables y estructurados y la evolución hacia modelos parlamentarios. «Aquellos movimientos» —afirma Comisso— «tienen incentivos para resistir a la institucionalización y a la normalización de la vida política que son tan fuertes como los que los partidos políticos puedan poseer para normalizar y profesionalizar las instituciones políticas competitivas», de modo que es lógico pensar que la preponderancia de unos u otros incline al sistema tarde o temprano hacia la hegemonía del ejecutivo propia del presidencialismo, o hacia la centralidad del Parlamento propia del parlamentarismo... fórmulas ambas que, recordará la autora, ejercerán a su vez papeles diametralmente opuestos en cuanto al posterior desarrollo de las fuerzas políticas que se desenvuelvan en su seno.

En todo caso, no habría que perder de vista dos datos adicionales. El primero, que plantea Ágh (1991a, pág. 21 y sigs.) se refiere a la indecisión con la que se plantearían los constituyentes húngaros la configuración de su modelo parlamentario. El segundo, puesto de relieve entre otros por Szoboszlai (1992), señalaría las lagunas de las que a la postre adolecería dicha regulación y de sus negativas consecuencias de cara a la estabilidad política del país.

Según el primero, «no hay duda de que en Hungría se ha venido gestando desde el primer momento de la transición política un sistema parlamentario y no uno presidencial. Pero sus perfiles más esenciales, esto es, la concreta relación entre el Parlamento y la Presidencia y entre la Presidencia y el Gobierno han cambiado en varias ocasiones en función de las relaciones de fuerza en el 'triángulo de partidos'». Ello nos llevaría según Ágh, a tener que distinguir en este proceso al menos cuatro etapas.

- a) Desde la constitución de la Mesa Redonda de la Oposición en abril de 1989 hasta la aprobación de las reformas constitucionales y legislativas de octubre de 1989.

- b) Desde el Referéndum en torno a la electividad de la Presidencia en noviembre de 1989 hasta el pacto Foro Democrático-Demócratas Libres de abril de 1990.
- c) Desde el pacto de abril de 1990 hasta la primera crisis constitucional en torno a los poderes de la Presidencia en septiembre de 1991.
- d) Desde septiembre de 1991 en adelante.

En la primera de estas fases, asistiríamos a una convergencia entre el partido socialista aún en el poder y las principales fuerzas de la oposición democrática acerca de la conveniencia de configurar un sistema netamente parlamentario con una Cámara fuerte, capaz de asumir lo más sustancial de las funciones legislativas, pero también de controlar estrechamente al ejecutivo. Como explica Ágh, «el partido en el poder confiaba todavía en mantener alguna popularidad y en contar con buenas oportunidades en las inminentes elecciones, mientras que las fuerzas de la oposición estaban igualmente interesadas en un Parlamento fuerte que pudiese controlar estrechamente al ejecutivo y tuviese que aprobar todas leyes fundamentales por una mayoría cualificada de dos tercios, ya que todo resultaba también para ellos impredecible». El resultado sería la configuración constitucional de un Parlamento poderosísimo, que no sólo elegía al Presidente –salvo en la primera ocasión–, y al Primer Ministro, sino también a los miembros del gabinete, pudiendo además censurarlos individual o colectivamente sin necesidad de proponer candidatos alternativos. El resultado del referéndum de noviembre de 1989, que en la práctica no sería otro que el definitivo destierro de una presidencia de elección popular, afirmaría aún más esa apuntada inclinación hacia un Parlamento omnipotente, al tiempo que conjuraría definitivamente la amenaza de un Presidente fuertemente legitimado por una elección popular y directa que pudiese haber servido de contrapeso a la Cámara y de elemento retardatario en el proceso global de la transición.

La entrada en la tercera de las fases señaladas vendría propiciada por el pacto postelectoral firmado en abril de 1990 entre las dos grandes fuerzas del país, el Foro Democrático –en el Gobierno– y la Alianza de los Demócratas Libres –en la oposición– que se concretaría de inmediato en la reforma constitucional de junio de 1990. En apretada síntesis, la reforma supondría la sustitución del modelo parlamentario clásico diseñado en octubre de 1989, por un parlamentarismo racionalizado (Ilonszki, 1991) en el que al Presidente de la República se le brindaba una breve capacidad moderadora. En concreto, la reforma reduciría drásticamente el número de materias para cuya regulación el Parlamento necesitaba una mayoría de dos tercios, convertiría en constructiva la moción de censura, suprimiría el voto de desconfianza contra los ministros y polarizaría el de investidura sólo en la persona del Primer Ministro, aumentando también –aunque de forma más sutil– las facultades moderadoras de la Presidencia que, en función también de ese pacto, vendría a ser ocupada por una personalidad de la oposición liberal. Como sentencia Szoboszlai (1992), «el compromiso sería el resultado de un planteamiento político pragmático. Ambas partes estimaron poder ganar algo con el pacto: el MDF, el fortalecimiento de su posición gubernamental frente al Parlamento y las SzDSz, la obtención de la Presidencia. Los viejos competidores, ahora enfrentados entre sí en el Parlamento, se encontraban en la misma trinchera respecto de las peculiaridades socialistas de la Constitución de 1989».

Con todo, el diseño institucional húngaro distaría mucho de encontrar una definitiva configuración a raíz de la mencionada reforma y ésta no vendría sino en el transcurso de esa tercera fase y de la mano de sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional. En efecto, las sucesivas reestructuraciones de la Presidencia dejarían a ésta en medio de una grave indefinición sobre el alcance de sus competencias, indefinición que en el marco de las tensas relaciones entre el gobierno democristiano-conservador y la oposición liberal se concretarían en una serie de colisiones ejecutivo-presidencia que a la postre terminarían

ante el Tribunal Constitucional (véase O'Neill, 1993). Los principales conflictos se plantearían respecto del alcance de la afirmación constitucional de que el Presidente de la República era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y respecto de la capacidad de éste para negarse a sancionar los nombramientos llevados a cabo por el Gobierno. En ambos casos, el alto Tribunal resolvería el conflicto apelando a los caracteres definitorios del modelo parlamentario y, en consecuencia, limitando tajantemente las facultades mediatizadoras del Presidente a los casos extremos de «amenaza a las instituciones democráticas».

Concluyendo: aunque tanto Ágh (1991b, pág. 118) como Szobozslai (1992) extremen sus apreciaciones hasta el punto de señalar que nos hallamos ante una *Kanzlerdemokratie*, «pseudo-parlamentaria, pero presidencialista en la realidad», o ante un ejemplo de *executive parliamentarism* «en el que es inherente el riesgo de la concentración del poder y de la difuminación de las fuerzas que le habrían de servir de contrapeso» y en el que «asegurándose una confortable gobernabilidad no se plantean garantías contra la amalgama entre un partido democráticamente legitimado y el poder de un Estado democráticamente creado», estimo que la solución húngara es con diferencia, de todas las planteadas, la más idónea en términos de estabilidad institucional y consolidación democrática. En ese sentido, entiendo incorrecta la tesis de que la debilitación del ejecutivo supone en un sistema parlamentario aumentar la democraticidad del conjunto de las instituciones, pues al contrario, éste puede —las referencias históricas son sobradas— minar decisivamente su estabilidad y precipitarlo hacia formas menos mayoritarias de democracia o, simplemente, hacia formas de gobierno no democráticas.

Polonia

Probablemente, en ningún otro país de la Europa Oriental se ha desatado en torno a la cuestión de las funciones del Presidente y de sus relaciones con las demás instituciones del Estado una polémica tan larga y tan enconada —y, por lo demás,

tan poco enriquecedora— como la desarrollada en Polonia durante los cuatro últimos años. Si de Checoslovaquia se ha dicho que ha sido la búsqueda fallida de un sistema satisfactorio de relaciones entre las dos Repúblicas de la Federación lo que ha marcado el desarrollo político del país en el período transcurrido desde la Revolución, de Polonia se podría decir que ha sido la falta de acuerdo duradero y generalizado en torno a los poderes del Presidente lo que desde 1989 ha venido bloqueando todo el desarrollo institucional del país, e incluso poniendo en entredicho su propia estabilidad política.

Las raíces del problema deben buscarse en el momento mismo de la restauración de la Presidencia de la República, merced a los acuerdos firmados en la primavera de 1989 entre el Gobierno del Partido Obrero Unificado Polaco y la oposición de Solidaridad en el marco de la Mesa Redonda negociadora en donde se pactarían las primeras etapas de la transición polaca hacia la democracia. Tales acuerdos se materializarían el día 7 de abril en una profunda reforma de la vieja Constitución estalinista de 22 de julio de 1952 que, entre otras cosas (véase Wyrzykowski, 1992, pág. 390 y sigs.), sustituiría al antiguo Consejo de Estado por la nueva institución de la Presidencia, reformando además la composición y las funciones de las dos Cámaras del Parlamento y propiciando la posterior celebración de unas elecciones semicompetitivas.

En realidad, explica Anna Sabbat-Swidlicka (1990, pág. 20) «la creación de una Presidencia dotada de amplios poderes ejecutivos había sido el precio demandado por los comunistas a cambio de la libre elección del 35 por 100 del *Sejm* y la celebración de elecciones enteramente libres para el Senado, la segunda cámara del Parlamento, dotada de prerrogativas limitadas». En efecto, la restauración de la Presidencia de la República —para cuyo desempeño se pensaba desde el primer momento en el General Wojciech Jaruzelski— sería planteada por los negociadores del PZPR como un requisito imprescindible para poder ceder en la reivindicación opositora de una inmediata convocatoria electoral en unas condiciones aceptables de com-

petitividad. Se pretendía de este modo convertir al futuro Presidente en una suerte de vigilante de la ortodoxia socialista del sistema –o, cuanto menos, del *status* político del partido comunista y de los compromisos de Polonia respecto del Pacto de Varsovia– ante la eventualidad de que la apertura que se iba a iniciar diese alas a la oposición democrática y la empujase incluso al planteamiento de reformas políticas globales. La propuesta, que en otras circunstancias –véase el caso de Hungría– habría sido inaceptable, contaría en ésta con el consenso de una oposición consciente de la inviabilidad de una ruptura radical y de la conveniencia de ir aprovechando todos los resquicios de libertad que le fuesen ofrecidos. Con todo, y sin perjuicio de ese asentimiento inicial, la capacidad negociadora de los dirigentes de Solidaridad acabaría introduciendo en la regulación constitucional del *status* de la Presidencia unos límites y unos contrapesos de tal envergadura que harían en la práctica imposible el ejercicio pacífico de las atribuciones que en principio se le habían otorgado.

En concreto (véase, entre otros, Lijphart, 1992-b), la reforma constitucional de abril de 1989 confiaría al Presidente, en tanto que «el más alto representante del Estado polaco tanto en las relaciones internas como en las internacionales» (art. 32) la responsabilidad de garantizar «el respeto a la Constitución, preservar la soberanía del Estado, su seguridad y su integridad territorial, asegurando que sus alianzas políticas y militares no sean violadas», si bien no especificaría con nitidez de qué maneras deberían tales misiones ser cumplidas.

En el plano de las funciones ejecutivas, al Presidente le correspondería el mando supremo de las Fuerzas Armadas, así como la Presidencia del Consejo de Defensa Nacional, responsable último de las cuestiones de defensa y seguridad de Estado. Podría declarar el estado de guerra –siempre que el *Sejm* no estuviese reunido– de verificarse una agresión armada contra Polonia o en el caso de que un tratado internacional obligase a Polonia a intervenir en un conflicto armado en defensa de un aliado (art. 26), pudiendo además declarar la Ley Marcial

ante una amenaza como la seguridad del Estado, y el estado de emergencia ante una amenaza al orden público.

En relación con el Gobierno, el Presidente recibiría atribuciones igualmente decisivas: así le correspondería proponer al *Sejm* al candidato al puesto de Primer Ministro de su preferencia, teniendo derecho también a ser consultado durante el proceso de formación del gabinete, a convocar a éste y a presidirlo cuando lo estimase necesario, a proponer al *Sejm* el cese del Primer Ministro y, sobre todo, a rodearse a los llamados «ministros de Estado». Escasamente perfilado en la Constitución, tales ministros vendrían a ser los integrantes de una suerte de gabinete presidencial paralelo al —llamémosle— «oficial» y, a diferencia de éste, totalmente irresponsable ante el *Sejm* y por lo tanto idóneo para hurtar del control parlamentario una parcela sustancial de las actividades ejecutivas.

En el plano legislativo, el Presidente se hallaría legitimado para ejercer la iniciativa legislativa (art. 20), emitir decretos en el marco de las leyes previamente aprobadas, sancionar las leyes (artículo 27) y finalmente enmendar o vetar las leyes aprobadas por el Parlamento, debiendo las Cámaras para superar la oposición presidencial debatir y aprobar de nuevo el proyecto, en el plazo de un mes y por una mayoría de dos tercios. Asimismo, le competiría al Presidente la ratificación de los tratados internacionales, precisando para ello el consentimiento del *Sejm* sólo cuando de ellos fuese a derivarse un sustancial aumento de las obligaciones financieras del Estado o la necesidad de introducir reformas legislativas.

Por último, y en relación con el *Sejm*, la principal competencia del Presidente sería la convocatoria de las elecciones generales, que sólo podría llevar a cabo antes del plazo normal de expiración de su mandato en el caso de que la Cámara hubiese sido incapaz en el plazo de tres meses a partir del día de su constitución de investir un Gobierno, si en idéntico plazo no hubiese sido capaz de aprobar el Presupuesto del Estado o si

hubiese procedido a aprobar alguna resolución atentatoria contra las competencias presidenciales.

En suma, y con palabras nuevamente de Sabbat-Swidlicka (1990, pág. 21), nos hallaríamos ante «un sistema político híbrido –mitad presidencial, mitad parlamentario– fruto de un compromiso político alcanzado en un momento muy concreto de la reciente historia de Polonia», «basado en un concepto –el de un Estado socialista ligado al bloque soviético por una red de tratados y acuerdos– que en aquel momento todavía parecía inmutable», pero en el que «los amplios poderes del Presidente se encontrarían plagados de límites allí donde fuese posible y contrapuestos a los poderes de control del *Sejm* y del Senado». Como puede verse, un entramado institucional altamente problemático por su complejidad, y en consecuencia poco adecuado para las necesidades de una democracia emergente como la polaca.

Con todo, es precisamente en esa calculada ambigüedad donde hay que buscar las causas de la prolongada vigencia –prácticamente hasta nuestros días– del *status quo* creado por las reformas constitucionales de abril de 1989. La indefinición en que quedaban amparados los poderes y las facultades de recíproca interferencia de Presidente, Gobierno y Parlamento serían consideradas por muchos como la base más idónea para regular unas relaciones de poder tan cambiantes como las que se sucederían en Polonia durante los meses siguientes a las elecciones de la primavera de 1989. En concreto, cabría hablar en esta evolución de al menos tres fases bien diferenciadas cuyos puntos de inflexión habría que situar en la formación del primer Gobierno Mazowiecki en agosto de ese año, en la elección de Lech Walesa como nuevo Presidente de la República en diciembre de 1990 y, finalmente, en la renovación de las Cámaras legislativas merced a las elecciones –esta vez enteramente libres– de 27 de octubre de 1991.

En la primera de ellas, nos encontraríamos ante la extraña convivencia de un Parlamento sólo parcialmente representativo

y un Presidente –el propio Jaruzelski, elegido por el nuevo Parlamento por un estrechísimo margen y con la connivencia de Solidaridad– sumamente mermado en su autoridad, con un Primer Ministro fuertemente legitimado por contar con el apoyo de la única parte del parlamento –el grupo parlamentario de Solidaridad– que había sido elegida de un modo efectivamente libre. En estas circunstancias, la función de garante del orden socialista primitivamente encomendada al Presidente se revelaría invariable por la simple desaparición de ese orden como consecuencia, en el ámbito interior del éxito electoral de Solidaridad y de la subsiguiente desaparición del PZPR (8), y en el ámbito exterior, de la paulatina desaparición del resto de los gobiernos socialistas de la zona y con ellos del Pacto de Varsovia. De este modo Jaruzelski y sus extensos poderes parecían quedar destinados a convertirse en una auténtica rémora destinada a limitar o retardar los proyectos reformistas del gabinete Mazowiecki. Sin embargo, el comportamiento del General sería durante los meses en que se vería obligado a ejercer como Presidente de la República escasamente conflictivo, puesto que desde el primer momento optaría por no hacer uso de sus prerrogativas y no interferir en la labor transformadora del Ejecutivo, quien, sin embargo, sí se vería envuelto en una interminable serie de conflictos con los sectores procomunistas del *Sejm* –Kaminski (1991) hablaría, muy gráficamente, de «la sombra de los acuerdos de la Mesa Redonda»– contrarios incluso a la democratización gradual defendida por Mazowiecki. Sólo de

(8) Si bien la desaparición material del partido se verificaría en enero de 1990 a raíz del Congreso en el que se adoptaría el acuerdo de proceder a su refundación, bajo el nombre de Socialdemocracia de la República Polaca, el paso más decisivo en esta dirección se daría con la reforma constitucional de diciembre de 1989, en la que se acordaría la supresión en el artículo 4 de la Constitución de las referencias sancionadoras del rol dirigente en la sociedad polaca del PZPR y a la necesidad de que todas las fuerzas políticas del país se incardinasen en el llamado Movimiento Patriótico para el Renacimiento Nacional. Tal reforma acabaría también con la mayor parte de las referencias ideológicas de la vieja Constitución, al tiempo que sancionaría los principios constitutivos de un estado social de derecho. Sin embargo, distaría mucho de poderse convertir en la base de un desarrollo político enteramente nuevo.

éste modo cabría explicar el hecho de que el relevo en la Jefatura del Estado se verificase apenas un año y medio después de la investidura parlamentaria de Jaruzelski, pero que en cambio, la renovación del Parlamento fuese impracticable hasta finales de 1991. El sistema funcionaría, en suma, casi como si de un modelo estrictamente parlamentario se tratase.

En la segunda de estas fases –y de resultados de las nuevas reformas constitucionales de 27 de septiembre de 1990 por las que se sustituiría la elección parlamentaria del Presidente por la elección popular del mismo, reduciendo además su mandato de seis a cinco años (véase Wyrzykowski, 1992, pág. 403)– nos encontraríamos en cambio ante un Presidente enormemente carismático, fuertemente legitimado, y muy celoso de sus prerrogativas, enfrentado a un Parlamento superado ya por los acontecimientos ocurridos en su entorno y, si cabe, menos representativo todavía de lo que lo había sido en un primer momento, y asistido por un Primer Ministro en equilibrio altamente inestable entre uno y otro. Como indica Vinton (1992, pág. 19) la cuestión radicaba en que la oposición –con el propio Walesa al frente– había calculado mal el rumbo y el ritmo de las reformas, y se había así visto obligada a adentrarse en una estructura de poder incomprensible en la que nunca había pensado llegar a verse envuelta. «Como Lech Walesa pudo comprobar al poco de su toma de posesión a finales de 1990» –escribe Vinton– «la tarada construcción de la Presidencia no proporcionaba herramientas suficientes con las que ejercer una influencia directa sobre los asuntos de Estado. Los grandes poderes implícitos en la Constitución, en especial en las áreas de política exterior, defensa y seguridad, no se hallaban dotados de los mecanismos específicos para su ejercicio práctico. Y para colmo de males, el diseño de la Presidencia de Jaruzelski no acertó a expandir sus poderes para reflejar las implicaciones de la reforma de 1990 que cambió el modo en el que había de ser elegido el Presidente... No le llevaría mucho a Walesa darse cuenta de que la Presidencia era un traje que no le sentaba bien por ser demasiadas tallas menor de lo que precisaba, y en consecuencia comenzaría a exigir los

cambios oportunos». Durante este período asistiríamos, no obstante, a un sensible fortalecimiento del ejecutivo. Fundamentalmente, por el mismo fortalecimiento de su legitimidad como consecuencia obvia de su electividad popular, pero también por la peculiar personalidad del propio Walesa y –no es un dato baladí– por la sintonía que durante un largo período de tiempo existiría entre aquél y su Primer Ministro Bielecki. Este último dato brindaría al ejecutivo –Presidente + Primer Ministro– una cohesión y una capacidad de resolución de la que carecía el Parlamento, limitado no sólo por su origen viciado sino también por la ya aguda quiebra de la cohesión interna del antiguo bloque de los diputados y senadores de Solidaridad. En tales circunstancias, el sistema acabaría tendiendo hacia una suerte de presidencialismo en el que el ejecutivo –en este caso bicéfalo– intentaría desarrollar sus funciones ejecutivas sin la colaboración del Parlamento, pero se vería obstaculizado a la hora de sacar adelante las reformas de mayor calado por la ineficiencia de éste como instrumento legislativo (9).

Por último, el tercer momento de esta evolución nos situaría ante un Presidente cada vez más criticado y en parte desautorizado por el fracaso de los partidos que le apoyaban a la hora de brindarle una mayoría sólida en las Cámaras, un Parlamento ya enteramente democrático, pero incapacitado por su profundísima fragmentación para sustentar un Gobierno de forma estable, y una serie de Gobiernos minoritarios atrapados entre la inestabilidad del Parlamento y el dirigismo del Presidente.

(9) Debe señalarse, en este sentido, la extremada complejidad con que, a la luz de los reglamentos parlamentarios de ambas Cámaras, resultaría estructurado el procedimiento legislativo del Parlamento polaco. Un Presidente con escasos poderes moderadores, la práctica inexistencia de límites en el uso de la palabra o en la presentación de enmiendas, la posibilidad de formar grupos parlamentarios con apenas tres diputados, la existencia de un procedimiento legislativo de triple lectura y la necesidad de contar con el consenso a la vez del *Sejm*, del Senado y del Presidente convertirían en un auténtico imposible la labor legislativa del Parlamento polaco.

En tales circunstancias de bloqueo político, la necesidad de sacar adelante una nueva reforma constitucional que procediese a delimitar con nitidez las funciones y las respectivas atribuciones del Presidente, el Gobierno y el Parlamento se haría perentoria. En realidad, la cuestión nunca había dejado de estar planteada, y desde la elección de Walesa se había convertido de hecho en el mayor problema político del país sobre cuya gravedad nadie dudaba. Sin embargo, no sería hasta la renovación de las Cámaras merced a unas elecciones enteramente libres que se sentarían las bases mínimas para abordar la cuestión con posibilidades de hallar una solución duradera cosa que, por lo demás, se convertiría en una necesidad cada vez más urgente conforme se fuesen agravando los enfrentamientos del Presidente con el Parlamento y los sucesivos gabinetes.

Así, el 1 de agosto de 1992, el *Sejm* procedería a aprobar, por una holgada mayoría de 242 votos a favor por 110 en contra, un proyecto de reforma constitucional por el que habría de delinearse de nuevo el conjunto de las funciones de los tres grandes órganos del Estado a los que nos estamos refiriendo (10). Tal proyecto sería planteado en un principio como un paso adelante en el proceso de renovación de las estructuras políticas heredadas del sistema comunista. Sin embargo, el hecho de que en ella se hallasen resueltos —con un grado de consenso poco frecuente en la más reciente historia de Polonia— los problemas más debatidos del momento, y sobre todo, el hecho de que a lo largo del debate en el *Sejm* acabase prosperando una propuesta para derogar en su totalidad aquellas disposiciones de la Constitución de 1952 que no habían sido modificadas en diciembre de 1989, colocaría a la así llamada «Pequeña Constitución» (*Mala Konstytucja*) en situa-

(10) Tal mayoría provendría fundamentalmente del conjunto de siete partidos que sustentaban el Gobierno de Hanna Suchocka, pero también de campesinos y excomunistas. Votarían en contra o se abstendrían la Alianza del Centro, el Movimiento por la República y la Confederación por una Polonia Independiente.

ción de convertirse en el núcleo fundamental de un nuevo orden constitucional cuya culminación probablemente se demore durante bastante tiempo más, pero a partir del cual sería de esperar una normalización de las relaciones entre los distintos poderes del Estado.

La gestación de la «Pequeña Constitución» no estaría exenta de complicaciones y, de hecho, se plantearía desde bien temprano como un «mano a mano» entre el Presidente Walesa, que presentaría su proyecto de reforma a finales de 1991, y la Unión Democrática, que respondería a la iniciativa presidencial con la presentación de su propio proyecto en marzo de 1992 (11). Como indica Vinton (1992, pág. 22), «aunque todos los partidos se mostrarían aparentemente partidarios de un mejor equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, su apoyo a la toma de medidas en ese sentido parecía aumentar o disminuir en función de su proximidad respecto del poder ejecutivo». Así, y aunque a la postre la reforma supondría el triunfo del equi-

(11) De hecho la tramitación parlamentaria de este proyecto estaría cuajada de tensiones y de incertidumbres. Tras su aprobación por el *Sejm*, el texto pasaría al Senado, que en primera instancia rechazaría —por 63 votos contra 18— la propuesta de su comisión constitucional de vetar la reforma, para más tarde aprobar un bloque de 43 enmiendas destinadas fundamentalmente a reforzar sus poderes constitucionales, rechazando, sin embargo, la mayor parte de las que pretendían reforzar los poderes de la Presidencia. De vuelta en el *Sejm*, la Cámara rechazaría, el 16 de octubre, la mayor parte de dichas propuestas, aceptando tan sólo dos de cierta relevancia a nuestros efectos: las destinadas, respectivamente, a permitirle al Presidente nombrar y cesar al Presidente del Tribunal Supremo, y a rodearse de un cierto número de Ministros de Estado para asistirle en las labores propias de su competencia. Pero lo haría previa una modificación de su reglamento merced a la cual la mayoría cualificada necesaria *para rechazar* las enmiendas se había convertido en una mayoría *para aceptarlas*. Ello impulsaría a varios diputados disconformes a apelar al Tribunal Constitucional, el cual fallaría con una llamativa celeridad en favor de la legalidad del procedimiento empleado. El último y quizá más incierto paso del proceso aprobatorio —la sanción presidencial— se verificaría con más rapidez si cabe (el 17 de noviembre, y apenas una hora después de haberse hecho público el fallo del Tribunal) a pesar de las dudas que se habían desatado ya en torno a la posición del Presidente al respecto.

brio y la claridad en la distribución de poderes, en buena medida supondría también la aceptación del *status quo* vigente –depurado de sus componentes más disfuncionales– en tanto que expresión de un estado de fuerzas que era imposible cambiar mientras no cambiasen los protagonistas –Presidente y Parlamento– del juego político polaco. Como afirmaría Dawid Warszawski (*Gazeta Wyborcza*, 4 agosto 1992, pág. 14), se trataba no de un compromiso entre la realidad política del momento y la que se aspira a implantar en el futuro, sino más bien de un compromiso «entre lo que es y lo que es», lo que hacía de la «Pequeña Constitución» más «un manual para la resolución de las disputas entre los distintos poderes» que un auténtico «proyecto de futuro».

En particular, las novedades más relevantes de la «Pequeña Constitución» serían las siguientes:

A) *En cuanto a la formación del Gobierno.* Hasta aquel momento, el Presidente era quien nombraba al Primer Ministro, quien para tomar posesión del cargo debía formar un gabinete y encontrar el apoyo del *Sejm*. La reforma aprobada por el *Sejm* reforzaría el papel del Presidente en este caso, pero sin por ello dejar de lado la necesidad de contar con el consenso del Parlamento. En concreto, el complejísimo proceso de investidura aprobado suponía un juego de equilibrios entre una y otra autoridad, que se verían sucesivamente responsabilizadas de la elección de un candidato. En concreto y en adelante, el Presidente nombrará al Primer Ministro y, a propuesta de éste, a los miembros de su gabinete, el cual, aún estando en condiciones de hacerse cargo de sus poderes desde ese momento, deberá lograr en el plazo de catorce días el apoyo de la mayoría absoluta del *Sejm*. De no conseguirla, será el *Sejm* el que deba sacar adelante una candidatura alternativa, también por mayoría absoluta. Fracasada también esta posibilidad, se volvería a repetir el proceso –primero iniciativa presidencial y, de fracasar, iniciativa parlamentaria– si bien los candidatos propuestos precisarán tan sólo la mayoría simple de los votos del *Sejm*. De no prosperar tampoco así la iniciativa de investidura, le cabrá al

Presidente la opción de disolver el Parlamento, o por el contrario, de nombrar unilateralmente un gabinete presidencial para gobernar durante seis meses, tras los cuales serían disueltas las Cámaras y celebradas nuevas elecciones. Tal posibilidad podría en última instancia ser evitada si en el plazo referido el *Sejm* accediese a dotar al gabinete presidencial de una mayoría parlamentaria, o si por el contrario, consiguiese investir por su cuenta a un gabinete diferente. En este particular aspecto, la intención de Walesa de configurar un gabinete estrechamente dependiente de su autoridad no sería bien recibidas por el *Sejm*, quien rechazaría la propuesta presidencial de que para la investidura se exigiese tan sólo la mayoría simple, pero que para la moción de censura fuese precisa nada menos que una mayoría cualificada de dos tercios. La redacción final del proyecto reforzaría así la posición del Parlamento, si bien con un particular cuidado a la hora de deslindar responsabilidades y evitar situaciones de bloqueo institucional.

B) *En cuanto a la relación de confianza entre el gabinete y el Parlamento.* La reforma acabaría con el derecho del Presidente a plantear el cese del Primer Ministro, así como con el carácter no constructivo de la moción de censura. Así, pues, un Gobierno ya investido sólo puede ser derribado por el *Sejm*, y por ello únicamente mediante la presentación de una moción de censura constructiva, firmada por al menos el 10 por 100 de los miembros de la Cámara y votada por la mayoría absoluta de la misma. Además, de fracasar ésta, no cabría la presentación de ninguna otra moción en el plazo de tres meses, salvo que ésta fuera avallada por al menos el 25 por 100 de los miembros de la Cámara. De este modo, la posición del Gobierno quedaría sumamente consolidada con respecto de su situación anterior, reforzándose igualmente la posición del Primer Ministro, quien no precisa a partir de ahora de una confianza del *Sejm* para introducir cambios en su gabinete, si bien la Cámara retendría la facultad para censurar individualmente a los ministros.

C) *En cuanto a los poderes del Gobierno.* La espinosa cuestión de los «Poderes Especiales» sería resuelta por la «Pequeña

Constitución» dejando abierta la puerta a la posibilidad de que el *Sejm*, por mayoría absoluta, otorgase al Gobierno la posibilidad de emitir decretos con fuerza de ley, si bien siempre por tiempo determinado y respecto de materias perfectamente tasadas. A este respecto, se hallarían específicamente excluidas de esta posibilidad las cuestiones presupuestarias, las electorales, la regulación de los derechos fundamentales y políticos, los acuerdos internacionales, y la regulación de las prestaciones sociales, así como, naturalmente, la reforma constitucional. De concederse, tal facultad gubernativa se entiende exclusiva y por tanto supone una limitación de las propias facultades legislativas de las Cámaras que, sin embargo, podrían recuperarlas –además de por el transcurso del plazo previsto– en el caso de que el Presidente vetase el decreto gubernativo y el Gobierno acordase su tramitación parlamentaria como ley para así superar el veto presidencial.

D) *En cuanto a los poderes del Presidente.* El tema más controvertido del momento –el del alcance de los poderes presidenciales– sería resuelto en la reforma aprobada por el *Sejm* desde una perspectiva conciliadora que en este caso –aunque, como se ha visto, no en otros– se situaría un tanto más cerca de las exigencias de Walesa que de las de sus adversarios. En concreto, el Presidente –«el más alto representante del Estado polaco en los asuntos domésticos e internacionales», según la dicción del artículo 29– retendría la mayor parte de sus poderes en la forma en que éstos habían sido definidos en 1989, y quedaría ubicado, en palabras de Jerzy Pelczynski (*Rzeczpospolita*, 29 julio 1991, pág. 3), como «el guardián de la Constitución, la soberanía y la seguridad del Estado, lo que significaba que sus obligaciones no podían limitarse a las puramente ceremoniales». Así, posee un derecho de veto sobre las leyes del Parlamento que el *Sejm* sólo puede superar mediante una mayoría cualificada de dos tercios, puede plantear ante el Tribunal Constitucional un recurso previo de inconstitucionalidad contra una ley suspendiendo la vigencia de ésta hasta que se haga público el fallo, cuenta con iniciativa legislativa y derecho a convocar a referéndum con el sólo consentimiento del Senado, puede disolver las Cámaras si éstas

no aprueban el presupuesto del Estado en el plazo de tres meses y dirigirse a ellas en todo caso sin que sus mensajes puedan ser objeto de debate, puede convocar y presidir los consejos de ministros que traten de temas «de extraordinaria importancia para la nación, nombra al Presidente del Banco Nacional, ejerce la prerrogativa de gracia, puede declarar la Ley Marcial y ordenar la movilización general en el caso de una amenaza externa, o el estado de emergencia en el caso de catástrofes o desórdenes internos, cuenta con la competencia para ratificar ciertos tratados internacionales y es, por último, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas polacas. Respecto de estas dos últimas áreas—defensa y política exterior— las facultades del Presidente recibirían un considerable refuerzo, quedando meritoriamente claro que nos hallamos más ante una suerte de reparto de las funciones ejecutivas entre éste y el Gobierno que ante una compartición de responsabilidades entre ambos. En particular, la reforma obligaría al Primer Ministro a consultar con el Presidente el nombramiento de los ministros de defensa, interior y asuntos exteriores, confiándole al Jefe del Estado el control del Consejo de Seguridad Nacional y, en tiempo de guerra, el nombramiento del comandante efectivo de las Fuerzas Armadas. Paralelamente, los mayores recortes a las facultades presidenciales introducidos por la reforma constitucional vendrían propiciados por una más precisa regulación de los casos en los que los actos del Presidente requerían para su validez de la firma del miembro del Gobierno competente. Sumamente desdibujado en la reforma de 1989, este requisito sería durante mucho tiempo la principal fuente de conflictos entre el Presidente y sus primeros ministros, de modo que la puntual redacción de la reforma supondría a la vez un factor de limitación y de estabilidad.

En conclusión: el proyecto de reforma aprobado por el Parlamento polaco a lo largo del segundo semestre de 1992 supone un paso adelante en la clarificación de la problemática relación entre los principales órganos de poder polacos de la que, probablemente, todos salgan ganando. Y aunque perfila un sistema susceptible de calificarse de semipresidencialista, es sobre todo una muestra de pragmatismo político elaborada más en función

de la situación política del momento y de la personalidad de sus protagonistas que con miras a instaurar un modelo de relaciones institucionales determinado. Lo prolongado de su vigencia –a la luz, sobre todo, de lo dificultoso de su entrada en vigor– será por ello consecuencia de la pervivencia o no del *status quo* bajo cuyo signo ha nacido.

Rumanía

La Constitución actualmente vigente en Rumanía es la que fuera mayoritariamente aprobada en el referéndum constitucional de 8 de diciembre de 1991 (12). Su redacción se gestaría en los sucesivos debates de la Asamblea Constituyente –bicameral– elegida el 20 de mayo (véase Iorgovan, 1992), pero sería en buena medida el fruto de la posición de privilegio que tales elecciones brindarían al Frente de Salvación Nacional –de orientación a veces socialdemócrata, a veces, sencillamente conservadora e inmovilista–, y sólo muy colateralmente de las presiones que sobre su mayoría parlamentaria ejercerían desde el primer momento las fuerzas de oposición tanto parlamentaria como extraparlamentaria.

(12) En sede parlamentaria, el proyecto de Constitución contaría con 414 votos a favor y 95 en contra. Los primeros provendrían tanto el FSN como las fracciones escindidas del mismo, así como el Partido de la Unidad Nacional de los Rumanos, el Partido Agrario Democrático, el Partido Socialista Democrático, los neocomunistas del Partido Democrático del Trabajo, y una larga serie de pequeñas facciones. Por contra, votarían negativamente los parlamentarios de la Minoría húngara, así como los del Partido Nacional Campesino, y los del Partido Liberal –la antigua ala juvenil del Partido Nacional Liberal–. En última instancia, la división de opiniones sería la tónica predominante entre los parlamentarios del Movimiento Ecologista Rumano, del Partido Ecologista Rumano, del Partido Socialdemócrata y del Partido Nacional Liberal. Las posturas se repetirían a la hora del referéndum, en el que con una participación del 70 por 100 los votos afirmativos alcanzarían el 77 por 100, si bien se registrarían importantes porcentajes de votos negativos en las zonas mayoritariamente habitadas por población húngara (Véase Shafir, 1992a).

El modelo institucional diseñado parece susceptible de ser calificado de semi-presidencial, no ya porque así se deduce de la misma dicción literal de su articulado, sino incluso por su confesada identificación con el sistema institucional de la V República francesa, que sería presentado como modelo a seguir tanto por los líderes políticos de la mayoría gubernamental como por varios de los expertos constitucionalistas consultados al respecto (véase, para un estudio más general, Gionea, 1992).

El documento constitucional (véanse Shafir, 1991 y Flores, 1992a) es un texto largo y detallado integrado, por 152 artículos y dividido en siete títulos. De ellos, es el III –comprensivo de los artículos 58 a 133–, el que se consagra a la regulación constitucional de las «Autoridades públicas», dedicando capítulos separados al Parlamento, al Presidente de la República, al Gobierno, a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, a la Administración pública y por último a la Autoridad Judicial.

Centrándonos en las tres instituciones que ahora nos ocupan, habría que comenzar refiriéndose al artículo 80, según el cual el Presidente de Rumanía representa al Estado rumano y «es el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país», vigilando además «el cumplimiento de la Constitución y el buen funcionamiento de las autoridades públicas» y mediando tanto entre los poderes del Estado, como entre el propio Estado y la sociedad. Sus competencias –sumamente amplias– se proyectarían fundamentalmente en las siguientes seis esferas, y serían:

a) En relación con el Gobierno: designar con entera libertad al candidato para el puesto de Primer Ministro, para después, investido éste y a propuesta suya, nombrar y cesar a los titulares de las carteras ministeriales (art. 85); «asesorarle en torno a problemas urgentes y de particular importancia» (art. 86); presidir las reuniones del Gobierno en las que hayan de tratarse «cuestiones de interés nacional relativas a la política exterior, a la defensa del país o al orden público» (art. 87); concluir en nombre de Rumanía los tratados internacionales negociados por el Go-

bierno, recibir representantes de otros Estados, y acreditar ante éstos a los propuestos por el Gobierno (art. 91).

b) En relación con el Parlamento: iniciar la reforma constitucional (art. 145.1); dirigirle mensajes (art. 88) y disolverlo, como máximo una vez por año, «si éste no ha dado el voto de confianza para la formación del Gobierno en el plazo de sesenta día desde la primera solicitud» (art. 89).

c) En relación con el cuerpo electoral: convocar al pueblo a referéndum (art. 90).

d) En relación con la política de defensa nacional: comandar las Fuerzas Armadas y presidir el Consejo Supremo de Defensa. Igualmente, y previo refrendo del Primer Ministro, decretar la movilización de las Fuerzas Armadas, tomar las medidas oportunas para repeler cualquier agresión armada contra el país e instituir los estados de sitio y de urgencia. Y todo ello con la simple obligación de recabar *a posteriori* el consentimiento del Parlamento, pero no de haber conseguido con carácter previo su aceptación (arts. 92 y 93).

e) En relación con la Corte Constitucional: nombrar a tres de sus magistrados (art. 140.2) y recurrir ante ella la constitucionalidad de las leyes (art. 144.a).

f) En otros órdenes de cosas: conferir condecoraciones y honores, efectuar nombramientos y conceder indultos, previo refrendo del Primer Ministro (art. 94).

Consecuentemente, su designación se verificaría mediante elección popular, para cuatro años, por sufragio universal directo y merced a un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas.

Como no podía ser de otro modo en vista de las amplias competencias que la Constitución otorga al Presidente y al Parlamento, el artículo 100 presentaría al Gobierno en unos términos en buena medida reveladores de su naturaleza secundaria

(véase Julien-Lafferrière, 1993). En ese sentido, la dicción del artículo 101 no podría ser más reveladora, pues no sólo se omitiría cualquier referencia calificativa de la posición del Gobierno en relación con los demás poderes del Estado, sino que incluso al describir su misión no hablaría de «dirigir» o de «determinar» la política nacional, sino de «asegurar la realización» de una política que, se entiende, no ha determinado él; y ello no de forma autónoma, sino con plena sujeción al programa en su día aceptado por el Parlamento. La iniciativa para su configuración se halla en manos del Presidente, quien designa candidatos para el puesto de Primer Ministro «después de consultar al partido que tiene la mayoría absoluta en el Parlamento o, si no hay tal mayoría, a los partidos representados en el Parlamento» (art. 102.1). El candidato así propuesto dispone de diez días para ultimar un programa de Gobierno y un gabinete ministerial, que habrán de ser presentados ante ambas Cámaras en sesión conjunta. Tras el oportuno debate, «el Parlamento concede confianza al Gobierno con el voto de la mayoría de diputados y senadores» (art. 102.2 y 3).

Por último, y en lo que se refiere a las relaciones entre las Cámaras y el gabinete, la Constitución prevería unas medidas de fiscalización similares en terminos generales a las habituales en otros países europeos. Así, el gabinete se halla obligado a presentar las informaciones y los documentos que les pidan las Cámaras y sus comisiones (art. 110.1), a comparecer ante ellas cuando éstas lo soliciten (art. 110.2) y a contestar individual y colectivamente a las preguntas e interrelaciones de los parlamentarios (art. 111.1), que además podrán adoptar mociones respecto de las cuestiones objeto de la interpelación. Sin embargo, los mecanismos de control-responsabilidad recogidos por la Constitución en sus artículos 112 y 113 presentan una serie de particularidades interesantes. Así, la moción de censura posee en el sistema rumano un carácter no-constructivo, de modo que de prosperar —mercer a la propuesta de una cuarta parte de los parlamentarios y al voto de la mayoría de las Cámaras— no conlleva la sustitución del Primer Ministro por un candidato alternativo, sino al inicio de un nuevo proceso de investidura que ha-

brá de seguir las pautas antes expuestas. Por otra parte, la llamada «Asunción de responsabilidad» supone la posibilidad de que, habiendo planteado el Gobierno ante las Cámaras un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley, decida éste comprometer en él su continuidad. En tales circunstancias, las Cámaras disponen de tres días para presentar un moción de censura que sería sustanciada por el procedimiento ya conocido. De no presentarse ésta, o de no conseguir la mayoría necesaria para prosperar, el Gobierno continuaría en su puesto, el proyecto de ley se consideraría aprobado y el programa o la declaración de política general vincularían al Gobierno. Como se ve, no nos hallamos en modo alguno ante una cuestión de confianza en el sentido en que nosotros la conocemos, sino ante una suerte de «incitación a la moción de censura» que de hecho podría servir al ejecutivo para sacar adelante proyectos de ley polémicos sin tener que pasar por los trámites del procedimiento legislativo ordinario. Así, si el carácter no constructivo de la moción de censura supone una cierta debilitación de su posición ante el Parlamento, un uso hábil de este último mecanismo constitucional podría suponerle una enorme extensión de sus competencias e incluso la postergación del Parlamento como protagonista último de la función legislativa.

En suma, y como puede observarse, la Constitución rumana de diciembre de 1991 arroja unos perfiles que bien deberían ser calificados de semi-presidencialistas. En el esquema descrito, la Presidencia de la República, lejos de ser una magistratura meramente honorífica, dispone a la vez de amplios poderes propios y de extensas posibilidades de acción sobre los restantes órganos constitucionales. En particular, resulta de enorme relevancia su facultad, casi ilimitada, de presidir los consejos de ministros, que se proyectará de forma decisiva en todo lo referente a materias de política exterior y defensa, al tiempo que su amplia autonomía para proponer candidatos a Primer Ministro, y su facultad de penalizar a las Cámaras con su disolución cuando éstas se nieguen a investir al candidato de su elección, obliga a pensar que sólo en contadas ocasiones ser verá obligado el Presidente a «coexistir» con un Primer Ministro que no sea de su agrado. Todo lo cual obliga a pensar en un patrón de funcionamiento en

el que Presidente y Primer Ministro operan al unísono, defendiéndose mutuamente frente al Parlamento gracias en unos casos a la mayor flexibilidad del gabinete, y en otros a la mayor estabilidad de la Presidencia. Si diésemos por válida la tesis de Duverger (1980, pág. 186) en el sentido de que los regímenes semipresidencialistas no constituyen en realidad una síntesis del parlamentarismo y del presidencialismo, sino más bien un marco para su alternancia, podríamos aventurar –si bien con precaución– la posibilidad de hallarnos ante el ejemplo que Lijphart (1991, pág. 80) echaba en falta cuando afirmaba que «tal vez sea posible diseñar un sistema que en verdad sea medio presidencial y medio parlamentario –quizá especificando en la Constitución que el Presidente y el Primer Ministro dirigen conjuntamente el Gobierno–, pero no existen en la actualidad ejemplos de semejante Gobierno».

Sobre esta base, al valoración de modelo debe ser necesariamente negativa. Como señala Shafir (1991b, pág. 36) «los amplios poderes del Presidente fueron vistos por los críticos de la ley fundamental, y todavía lo son, como un posible obstáculo para la transición hacia la democracia en general, y para la instauración de un *Rechtsstaat* en particular. Se ha señalado que particularmente en Rumanía, donde los últimos veinticinco años de comunismo estuvieron acompañados de un sistema personalista de corte estalinista, un sistema parlamentario habría sido más útil al propósito de la democratización que uno presidencial o semipresidencial, al plantear mayores controles frente a un posible abuso del poder».

CONCLUSIONES PROVISIONALES

De forma extremadamente sintética, y sin ánimo de volver a argumentos ya barajados, entiendo que la conclusión más evidente que puede extraerse de todo lo expuesto es la de que las nuevas alternativas constitucionales que han secundado los países de la Europa Oriental que hemos analizado han supuesto globalmente un tajante rechazo del modelo presidencialista, en

la línea de lo que unos años antes ya había ocurrido en la Europa meridional y de lo que durante los últimos tiempos había defendido una buena parte de la doctrina.

Sin embargo, de ello no debería deducirse sin más que nos hallamos ante una clara apuesta en favor del modelo parlamentario, puesto que de todos los países analizados tan sólo uno – Hungría – ha optado con toda claridad por una solución de ese tipo. Rumanía y Polonia han optado por alternativas a medio camino entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo, mientras que la República Checa, Eslovaquia y Bulgaria, aún habiendo diseñado sistemas esencialmente parlamentarios, han procedido a dotar a sus Jefes de Estado de una capacidad de influencia sobre los asuntos públicos poco frecuente en ese tipo de sistemas.

En términos generales podríamos afirmar, pues, que a pesar del rechazo formal que en todos los casos se ha verificado en relación con el modelo presidencial, ninguno de los países analizados – y aquí la excepción húngara, aún existiendo, es un tanto más tenue – se ha podido hurtar a la tendencia a la personalización del poder característica de éste. Walesa, Havel, Iliescu, Jeleu, Kovac y Göncz son todos personajes extraordinariamente carismáticos, cuya popularidad ha superado – a veces de manera permanente, a veces de forma intermitente – a la de sus Primeros Ministros y aún a la de las mismas fuerzas dominantes en sus asambleas. De ahí que sea predecible que, ante una situación de crisis política, sus actuaciones políticas puedan acabar superando los márgenes más o menos estrechos que supone su rol como Jefes de Estado aproximando al sistema, por la vía de hecho, a una suerte de populismo personalista.

El por qué de tal opción resulta, con mucho, la cuestión más compleja de todas. Sin embargo, un ensayo de respuesta podría plantearse apelando a la naturaleza de los sistemas de partidos emergentes. Ello que nos permitiría argumentar cómo en aquellos lugares donde la transición hacia la democracia se vertebró merced a un sistema de partidos más o menos complejo y equilibrado – Hungría, y en menor medida Bulgaria y Checoslovaquia –

la solución política elegida por los constituyentes es tendencialmente más parlamentaria que la experimentada allí donde, como en Polonia y Rumanía, grandes formaciones políticas se convierten en abanderadas casi únicas del cambio.

Como puede verse, se trata de una simple aproximación parcial e incompleta, pero ciertamente más plausible que la de quienes han pretendido hacer de la opción parlamentarismo-presidencialismo un rasgo diferencial más en la dicotomía Europa Central-Europa del Este. Nuevas aproximaciones a este tema exigirán, ciertamente, reflexiones aún más dilatadas que la presente, sobre todo, un margen de tiempo mayor que nos permita apreciar cómo operan en la realidad los mecanismos aquí descritos.

(San Diego, California. Verano de 1993)

FUENTES

Constitution of the Republic of Bulgaria, established by the Grand National Assembly on 12 July, 1991, Sofia Press Agency, 29 páginas. Sofía, 1991.

Constitution of the Slovak Republic, FBIS-EEU-92-179-S de 15 de septiembre de 1992, 16 páginas. Washington, DC., 1992.

Constitution of the Czech Republic, adopted by the Czech National Council. December 16, 1992. CTK, 21 páginas. Praga, 1992.

The Constitution of the Republic of Hungary (in an uniform structure of Act XX of 1949 and its amendments), en Ágh, Attila: «The Parliamentary Way to Democracy. The Case of Hungary» *Budapest Papers on Democratic Transitions*, n.º 2, págs. 32 a 42. Budapest, 1991.

Constitution of the Republic of Poland, Kancelaria Sejmu/Biuro Studiów i Ekspertyz, 50 páginas. Varsovia, 1992.

Text of «Small Constitution», JPRS-EER-93-009-S, de 28 de enero de 1993, págs. 29 a 35. Washington, DC., 1993.

Constitutia României-Constitución de Rumanía, Monitorul Oficial, 127 páginas. Bucarest, 1992.

REFERENCIAS

ADAM, Antal.

— «Lo sviluppo costituzionale in Ungheria dopo il crollo del regime comunista», *Quaderni Costituzionali*, n.º XII/3, págs. 413 a 430. Padua, 1992.

ÁGH, Attila.

— a) «The Parliamentary Way to Democracy. The Case of Hungary», *Budapest Papers on Democratic Transitions*, n.º 2, 42 páginas. Budapest, 1991.

— b) «Transition to Democracy in East-Central Europe: A Comparative View» en Szoboszlai, György (Ed.), *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities*, Hungarian Political Science Association, págs. 103 a 121. Budapest, 1991 (en español: «La transición hacia la democracia en la Europa Central. Un análisis comparativo», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 2, Valencia, 1993, págs. 27 a 46).

BATT, Judy.

— *East Central Europe from Reform to Transformation*, Pinter Publishers, 129 páginas. Londres, 1991.

BOTOCHAROVA, Snejana y DJEROV, Alexandre.

— «Fondamenti costituzionali e legislativi del periodo post-comunista nella Repubblica di Bulgaria», *Quaderni Costituzionali*, n.º XII/3, págs. 459 a 476. Padua, 1992.

BURDEAU, Georges.

— *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Traducción de R. Falcón), Editora Nacional, Madrid, 1981.

COMISSO, Ellen.

— «Political Coalitions, Economic Choices», *Journal of International Affairs*, n.º 45/1, págs. 1 a 31. Nueva York, NY, 1991.

DUVERGER, Maurice.

- «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal of Political Research*, n.º 8/2, págs. 165 a 187. Doordrecht, 1980.
- *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* (Edición de J. Solé Tura). Barcelona, 1982.

ENGELBREKT, Kjell.

- a) «The Grand National Assembly to Adopt a New Constitution», *RFE/RL Report on Eastern Europe*, n.º 2/16, págs. 5 a 8. Munich, 1991.
- b) «Bulgaria: Constitution Adopted, Elections Set», *RFE Report on Eastern Europe*, n.º 2/33, págs. 1 a 6. Munich, 1991.

EPSTEIN, Leon D.

- «Parliamentary Government» en Sills, David L. (Ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan/The Free Press. Nueva York, 1968.

FLORES JUBERÍAS, Carlos.

- a) *Caracteres generales de la nueva Constitución rumana de diciembre de 1991*. Revista de Estudios Políticos, n.º 85, págs. 197 a 233. Madrid, 1994.
- b) «The Breakdown of the Czechoslovak Party System», en Szobozslai, György (Ed.), *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*, Hungarian Political Science Association, págs. 147 a 176. Budapest, 1992.

GIONEA, Vasile.

- «La nuova Costituzione rumena garanzia dello Stato di diritto e di democrazia», *Quaderni Costituzionali*, n.º XII/3, págs. 477 a 4190. Padua, 1992.

HÖLLANDER, Pavol.

- «The New Slovak Constitution: A Critique», *East European Constitutional Review*, n.º 1/3, págs. 15 y 16. Chicago, IL, 1992.

ILONZKI, Gabriella.

- «An Introduction to the New Hungarian Parliament», *Budapest Papers on Democratic Transitions*, n.º 1, 27 páginas. Budapest, 1991.

IORGOVAN, Antonie.

- «Le système politique et constitutionnel de la Roumanie», *Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 38 páginas. Barcelona, 1992.

JULIEN-LAFERRIERE, François.

- «La Constitution Roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie», *Revue du Droit Publique et de la S.P.*, n.º 5/1993, págs. 1217 a 1242. París, 1993.

KAMINSKI, Bartolomiej.

- «Systemic Underpinnings of the Transition in Poland: The Shadow of the Round-table Agreements», *Studies in Comparative Communism*, n.º 24/2, págs. 173 a 190. Los Angeles, Ca., 1991.

KRESÁK, Peter.

- «Le riforme costituzionali nella Repubblica Federale Cecoslovacca», *Quaderni Costituzionali*, n.º XII/3, págs. 431 a 458. Padua, 1992.

LIEBERT, Ulrike.

- «Parliament as a Central Site in Democratic Consolidation», en Liebert, Ulrike y Cotta, Maurizio (Eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers, Londres, 1990.

LIJPHART, Arend.

- a) — (Ed.) *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 257 páginas. Oxford, 1992.
 - *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo* (Edición de Th. C. Bruneau, P. N. Diamandouros y R. Gunther), Ariel. Barcelona, 1987.
 - «Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations» en Szoboszlai, György (Ed.), *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities*. Hungarian Political Science Association, págs. 75 a 94. Budapest, 1991.
- b) — «Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989-1991» en Szoboszlai, György: *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*, Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992 (en español: «Democratización y opciones constitucionales en Checo-Eslovaquia, Hungría y Polonia, 1989-1991 [con comentarios de Guiuseppe di Palma y respuestas de Arend Lijphart]», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, n.º 5, Valencia, 1993, págs. 5 a 29).

LINZ, Juan J.

- «Democracy: Presidential or Parliamentarian: Does it Make a Difference?» Ponencia en el Congreso Anual de la APSA. Chicago, III., 1987.
- a) «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, n.º 1/1, págs. 51 a 69. Washington, DC., 1990.
- b) «The Virtues of Parliamentarism», *Journal of Democracy*, n.º 1/4, págs. 84 a 91. Washington, DC., 1990.

LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred (Eds.).

- «The Breakdown of Democratic Regimes», The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978. (La versión española —*La quiebra de las democracias*, Alianza, Editorial, 1987— es de Rocío de Terán.)

LIPSCHITZ, Giorgio.

- «L'Ungheria dalla legalità socialista allo stato di diritto», *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, n.º 2/90, págs. 563 a 586. Milán, 1990.

LOEWENSTEIN, Karl.

- *Teoría de la Constitución* (Traducción y estudio preliminar de A. Gallego Anabitarte), Ariel. Barcelona, 1986.

MATES, Pavel.

- «The New Slovak Constitution», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/43, págs. 39 a 43. Munich, 1992.
- «The Czech Constitution», *RFE/RL Research Report*, n.º 2/10 págs. 53 a 57. Munich, 1993.

MATHERNOVA, Katarina.

- «Czecho? Slovakia: constitutional Disappointments» en A. E. Dick Howard (Ed.): *Constitution Making in Eastern Europe*, The Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 1993, págs. 57 a 92.

NINO, Carlos S. y otros.

- *El presidencialismo a prueba*. Centro de Estudios Constitucionales, 225 páginas. Madrid, 1992.

NOHLEN, Dieter.

- «Presidencialismo Vs. parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74, págs. 43 a 54. Madrid, 1991.

OBRMAN, Jan.

- «President Havel's Diminishing Political Influence», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/11, págs. 18 a 23. Munich, 1992.

O'NEILL, Patrick.

- «Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in a Comparative Perspective», *The Journal of Communist Studies*, n.º 9/3 (1993), págs. 177 a 201.

PEHE, Jiri.

- «Building a State Based on the Rule of Law», *RFE/RL Report on Eastern Europe*, n.º 2/9, págs. 7 a 12. Munich, 1991.
- «Toward the Rule of Law: Czechoslovakia», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/27, págs. 10 a 15. Munich, 1992.

SABATT-SWIDLICKA, Anna.

- «The Powers of Presidency», *REF/RL Report on Eastern Europe*, n.º 1/44, págs. 20 a 23. Munich, 1990.
- «Toward the Rule of Law: Poland», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/27, págs. 25 a 34, Munich, 1992.

SCHRAMMEYER, Klaus.

- «Die neue bulgarische Verfassung», *Osteuropa Recht*, n.º 2-3/92, págs. 159 a 180. Stuttgart, 1992.

SHAFIR, Michael.

- a) «Romania: Constitution Approved in Referendum», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/2, págs. 50 a 55. Múnich, 1992.
- b) «Toward the Rule of Law: Romania», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/27, págs. 34 a 40. Munich, 1992.
- «Romania's New Institution: The Draft Constitution», *RFE Report on Eastern Europe*, n.º 2/38, págs. 22 a 33. Munich, 1991.

SIMON János.

- «A Strong President or a Strong Parliament in Postcommunist Europe?» (Ponencia presentada a la Conferencia «The Role of Democratic Governments during and after the Transition from Plan to Market», Universidad de Twente, Países Bajos, agosto de 1992) original inédito, 16 páginas. Budapest, 1992.

SLAPNICKA, Helmut.

- «Das tschechoslowakische Verfassungsprovisorium», *Osteuropa Recht*, n.º 4/91, págs. 257 a 285. Stuttgart, 1991.

SZOBOSZLAI, György.

- «Constitutional Transformation in Hungary», en Szoboszlai, György (Ed.), *Flying Blind, Emerging Democracies in East-Central Europe*. Hungarian Political Science Association. Budapest, 1992.

VERNEY, Douglas V.

- *The Analysis of Political Systems*, Routledge & Kegan Paul. Londres, 1979.

VINTON, Louisa.

- «Poland's Little Constitution Clarifies Walesa's Powers», *RFE/RL Research Report*, n.º 1/35, págs. 19 a 27. Munich, 1992.

WYRZYKOWSKI Miroslaw.

- Le riforme costituzionali in Polonia», *Quaderni Costituzionali*, n.º XII/3, págs. 389 a 412. Padua, 1992.

ZLINSZKY, János y NÉMETH, Ágnes.

- «Características generales de la nueva Constitución húngara y del primer año de funcionamiento del Tribunal Constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, págs. 225 a 250. Madrid, 1991.