

Manual de Ciencia Política

Edición de Rafael del Águila

E D I T O R I A L T R O T T A

- Hobsbawm, E. J. (1991): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona.
- Lijphart, A. (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Ariel, Barcelona.
- Pinder, J. (1993): «The New European Federalism», en M. Burgess y G. Cagnon: *Comparative Federalism and Federation*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Requejo, F. (1996): «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico»: *Claves de la Razón Práctica*, 59, 24-37.
- Valdés, F. y Tarasov, O. (1993): «La Comunidad de Estados Independientes. Génesis y Perspectivas»: *Política Exterior*, 7, 25-96.

Capítulo 8

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Ramón Palmer Valero

Universidad Autónoma de Madrid

Por «estructura institucional del Estado» se entiende aquí la configuración interna en su dimensión central-horizontal del poder del Estado, es decir, del poder «en» la organización estatal. Lo que implica, en primer lugar, la identificación del sujeto o de los sujetos u órganos que efectivamente ejercen el poder, que aplican y actualizan el poder de la organización. Y, en segundo lugar, dada la pluralidad de órganos, la determinación de las relaciones entre ellos. Las soluciones que se adopten al respecto suponen una respuesta no sólo a la pregunta de «quién» manda o gobierna, sino también a la de «cómo» se gobierna, o sea, a través de qué mecanismos u ordenación institucional se aplica el poder del Estado. La estructura institucional del Estado nos plantea una serie de temas relevantes interrelacionados entre sí y que desarrollaremos a continuación: las formas básicas de Estado y los distintos tipos de sistemas políticos, así como la clasificación de las funciones y actividades estatales.

I. ESTADO MONOCRÁTICO Y ESTADO CONSTITUCIONAL

Cualesquiera que sean los rasgos institucionales y procedimentales específicos de cada tipo de sistema político o de cada sistema político singular y concreto, las condiciones de la actuación del poder estatal responden inicialmente a uno de estos dos principios: o un solo individuo u órgano concentra en sus manos el poder último «en» la organización estatal, lo que caracteriza un Estado monocrático; o bien dicho poder se divide en su ejercicio, lo que implica la

intervención de varios órganos, de tal suerte que la eficacia de cada uno de ellos está subordinada a la colaboración de los demás, lo que da lugar a un Estado constitucional.

El principio democrático en la estructuración del Estado supone que el poder «sobre» la organización estatal se halla en el pueblo o nación. O sea, que la capacidad para determinar el «modo de ser y la forma» del Estado, la soberanía, reside en los ciudadanos que componen la comunidad política. De ahí no se deriva el ejercicio cotidiano y directo del poder por parte de los individuos o grupos que la integran, pero sí un modo específico de organizar la actuación de los poderes del Estado y su relación con los gobernados, que incluye, principalmente, el reconocimiento de los derechos y libertades individuales, y la parcelación del poder del Estado entre diferentes órganos e instituciones, para conseguir su moderación, limitación y control. Así es como debe concebirse el principio de la soberanía del pueblo, en palabras de H. Heller, «como un principio polémico de la división política del poder, opuesto al principio de la soberanía del dominador absoluto». Por el contrario, cuando la soberanía o el poder «sobre» la organización estatal no se atribuye al pueblo, sino a una persona, individuo o grupo, la subsiguiente ubicación del poder estatal aparece concentrada en dicho sujeto, que lo ejerce autoritariamente sobre los gobernados. Todo el poder estatal reside aquí en el autócrata, a quien incumbe adoptar las decisiones políticas. Es cierto que encuentra límites a su voluntad en las relaciones efectivas de poder existentes en la sociedad, en los grupos de poder religiosos, económicos o de cualquier otra índole, en la propia estructura burocrática o en el partido político que le sustenta. Pero no se trata de limitaciones jurídicas políticamente institucionalizadas, sino que la concentración del poder en una sola persona u órgano otorga al Estado monocrático unas pautas y procedimientos de relación entre gobernantes y gobernados desprovistos de la seguridad y garantías que, ciertamente en medida variable, acompañan y definen al Estado constitucional (Heller, 1963, 265-267).

Por lo demás, la relación entre la diferente localización de la soberanía en cada uno de los dos sujetos indicados —pueblo o persona individual— y la existencia de un Estado constitucional democrático u otro autoritario o dictatorial no es una necesidad lógica, pero sí una verdad histórica. Nada impide en teoría que un solo jefe que reúna en sus manos todo el poder político escuche las opiniones de los gobernados, respete su libertad y subordine sus decisiones a los deseos de la mayoría. Pero la evidencia empírica demuestra que un poder individualizado y concentrado ha producido regímenes

absolutos y dictaduras, y que, por el contrario, los sistemas liberales y democráticos se han construido a partir del reconocimiento de la comunidad política como titular y fuente del poder del Estado. Veamos cómo emerge esta forma de organización estatal desde la perspectiva de la que hemos partido.

II. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La teoría de la separación de poderes ha sido la gran aportación del liberalismo contemporáneo a la cuestión de la división del poder del Estado. Su formulación más influyente se debe a J. Locke (1632-1704) y, especialmente, al barón de Montesquieu (1689-1755), quienes la convierten en uno de los elementos teóricos e institucionales más universales y relevantes del constitucionalismo. Actualmente, se muestra insuficiente para describir y explicar el proceso del poder en nuestros sistemas políticos. No obstante, continúa siendo un criterio organizativo primordial en las Constituciones vigentes y un punto de referencia inevitable en la literatura política y constitucional, e, incluso, en ciertos debates políticos de la opinión pública. Por ello, interesa nuestra atención, y, aunque no es aquí pertinente un tratamiento pormenorizado, sí conviene plantear algunos extremos de la misma.

En primer lugar, hay que recordar que la teoría liberal de la separación de poderes va unida a una determinada concepción de las funciones del Estado, pero que son dos temas diferentes. Una cosa es el principio de la división del poder estatal y otra el criterio según el cual debe efectuarse. Que se crea conveniente tal división no prejuzga la manera como haya de concretarse. Lo que ocurre es que el propio Montesquieu y el Derecho constitucional tradicional adoptaron como pauta para repartir el poder del Estado entre diferentes órganos la clasificación tripartita de sus manifestaciones en la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial. Y suele admitirse comúnmente esta diferenciación funcional como la causa que exige la división del poder estatal, haciendo depender ésta de aquélla, lo que no es exacto. Por el contrario, el principio de la división del poder tiene su propia autonomía e independencia con respecto a ésta o a cualquier otra formulación de las funciones en las que se escinda el poder estatal (Burdeau, 1985). Lo cual resulta beneficioso ante lo que son problemas actuales de la Teoría del Estado y de la dinámica política real: la redefinición de las funciones del Estado en términos más descriptivos y válidos, y la bús-

queda de nuevos y más eficaces mecanismos de limitación y control de su poder.

Como he dicho, se debe a Montesquieu la vinculación definitiva en la teoría constitucional liberal del principio de la separación de poderes y de la conocida fórmula de clasificación de las funciones estatales en legislativa, ejecutiva y judicial. Es también característica del pensamiento de Montesquieu, como lo había sido de Locke, la definición de dichas funciones a partir de la legislación, de la cual las otras dos son tributarias. Según esta concepción, que seguirá con posterioridad una buena parte del Derecho constitucional decimonónico, la actividad central del Estado consiste en la promulgación de reglas generales bajo la forma de ley; el resto es la aplicación de esas reglas, bien a través de decisiones gubernamentales y administrativas, bien mediante decisiones jurisdiccionales. La estrechez de este esquema se rompe, fundamentalmente, por la entidad propia que adquiere la acción del Gobierno, la función política, independiente de la legislación, y que, redefinida más comprensivamente, es un elemento esencial de la nueva concepción de las funciones del Estado a la que me referiré más adelante.

La doctrina clásica de la separación de poderes tiene, por tanto, en primer lugar, una dimensión material: existen tres tipos de actividades del Estado: la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial. Tiene, en segundo lugar, una dimensión orgánica: cada una de estas funciones es atribuida primordialmente a un órgano o conjunto de órganos que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tercer lugar, cabe hablar de una dimensión personal: quienes integran cualquier órgano de uno de los poderes del Estado no pueden pertenecer a órgano alguno de otro poder, es decir, hay también separación de personas. Finalmente, la acción de cada uno de los poderes del Estado se gesta y concluye por procedimientos y formalidades distintos, y tiene una «forma» y una eficacia jurídica diferente: la ley, una sentencia de los tribunales, etc.

En una hipotética versión «pura» de la idea de la separación de poderes la prescripción de cada una de estas dimensiones se llevaría a sus últimas consecuencias. Por consiguiente, todas, absolutamente todas las actividades estatales serían claramente reconducibles a una de las tres funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Cada órgano o poder del Estado tendría atribuidas todas y únicamente las competencias correspondientes a una función que se exteriorizaría según específicas características formales, sin que persona alguna que participara de las atribuciones institucionales de un poder estatal pudiera

hacerlo en ninguno de los otros. Pues bien, un tal modelo «puro» de esta teoría no coincide con el pensamiento de Locke ni de Montesquieu, como redescubría con alborozo Louis Althusser, ni se encuentra en los textos constitucionales y menos aún en la dinámica institucional de ningún Estado.

Ciertamente, la doctrina de la separación de poderes exige, sobre la base de la distinción de funciones ya indicada, su atribución y desempeño por cada uno de los poderes del Estado de modo prevalente pero no exclusivo. La participación del Ejecutivo en las tareas legislativas no es un fenómeno nuevo conforme al creciente protagonismo gubernamental, aunque éste haya podido acrecentarla e incluso darle un carácter distinto, sino que en realidad la admitían ya Locke y Montesquieu. El primero de ellos tiene que compatibilizar en sus escritos un principio muy vigente en el pensamiento político británico de la época, el de la supremacía del Legislativo, con su sincera defensa de la separación e independencia del Ejecutivo. Uno de los cauces para librar al Ejecutivo de su subordinación al Legislativo, afirma, lo constituye precisamente la participación de aquél en las tareas legislativas. Por su parte, Montesquieu, aunque parece más claro y contundente en la distinción funcional y orgánica, no excluye las interferencias mutuas entre el Legislativo y el Ejecutivo, y reconoce a éste el derecho a vetar la legislación y al primero el de examinar la manera como son ejecutadas las leyes. Pero los frenos y contrapesos también operan en los planos orgánico y personal. Así, Locke reconoce al Ejecutivo el derecho a determinar el lugar, el momento y la duración de las reuniones del Parlamento y será Montesquieu quien excluya a la persona del Rey como parte del Legislativo, aunque no le priva de su participación en la legislación. Finalmente, señalará la importancia de la independencia personal de los jueces por más que en determinados pasajes de su obra parezca compatibilizarla con el ejercicio de cargos de confianza regia. Por otra parte, ni Locke ni Montesquieu teorizaban de espaldas a la estructura social de su país y de su tiempo, sino que asociaban sus propuestas institucionales a muy específicos condicionamientos fácticos con respecto a los que su *parti pris* histórico y político es innegable, aunque no debemos ahora extender nuestra atención a estas cuestiones (Althusser, 1968).

Así pues, la teoría de la separación de poderes, en esencia, significa, en primer lugar, un principio de independencia y de igualdad entre cada uno de los poderes del Estado, con mayor o menor grado de rigidez en cuanto a la incompatibilidad personal, que permite condicionamientos recíprocos en la actuación de cada uno por parte

de los demás. En segundo lugar, a cada poder se le atribuye el ejercicio de una función, pero, como ya he señalado, no de un modo exclusivo sino prevalente. Es decir, que cada poder ha de tener capacidad para configurar el resultado final de su propia función, sin excluir que en la misma participen órganos o instituciones ajenos. Lo que permite afirmar la multifuncionalidad de las estructuras del poder del Estado, porque, si bien cada una de ellas atiende principalmente a la tarea que le es específica, extiende su acción también a la realización de las otras. Sobre esta concepción, serán las Constituciones de los diferentes países las que desarrollarán esquemas no coincidentes de independencia e interrelación entre los poderes del Estado en las dimensiones funcional, orgánica y personal, con una serie de variantes y singularidades que constituyen elementos básicos para la tipología tradicional de los sistemas políticos constitucionales (Vile, 1967; Almond, 1960).

III. TIPOLOGÍA DE LOS RÉGIMENES CONSTITUCIONALES

Así pues, las modalidades de aplicación de la teoría de la separación de poderes constituyen un criterio diferenciador de la clasificación tradicional de las formas gubernamentales en el marco del régimen representativo liberal. Según la organización de cada uno de los poderes del Estado, así como del conjunto de interrelaciones entre ellos, o más específicamente entre el poder legislativo y el ejecutivo, aparecen rasgos y peculiaridades que permiten distinguir entre gobierno de asamblea, presidencialismo y régimen parlamentario. Como acabo de indicar, las características de cada uno de ellos las declaran más o menos explícitamente las Constituciones. Pero no hay que olvidar que la coincidencia entre el Derecho constitucional y la realidad político-institucional no siempre es elevada, como tendremos ocasión de comprobar. Sino que la interpretación del precepto constitucional y la fuerza de los hechos desencadenan un juego de los mecanismos institucionales que, en ocasiones, se aleja considerablemente de la norma jurídica. Son ambas dimensiones, la normativa y la fáctica, las que hay que tener en cuenta a la hora de una aproximación definitoria de cada uno de los tipos de gobierno, dentro de los cuales existen, por otro lado, abundantes variantes o subtipos.

Queda dicho que esta tipología arranca de los orígenes mismos del régimen constitucional, y es al análisis de los sistemas políticos nacidos a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX donde resulta más útil su aplicación. Con posterioridad, transformaciones tales

como el espectacular crecimiento de las actividades del Estado y su mayor complejidad hacen tambalearse la clasificación tripartita de las funciones estatales sobre la que se asienta el principio de la separación de poderes y sus diferentes versiones constitucionales. Asimismo, otros cambios en las bases sociales y políticas del Estado, como la universalización de los derechos políticos y el protagonismo institucional de los partidos políticos contemporáneos, afectan de modo relevante al funcionamiento real de los órganos estatales. No obstante, ni las Constituciones recientes, ni la literatura especializada, ni los medios de comunicación de la opinión pública, abandonan la antigua clasificación de las formas gubernamentales derivada del principio de la separación de poderes y funciones. Por ello, conviene una aproximación conceptual a las mismas tanto en lo que significaron en su origen, como en las formas en que han evolucionado posteriormente y se encuentran presentes en la realidad actual.

1. *El gobierno de asamblea*

El gobierno de asamblea toma su nombre del predominio de que disfruta ésta respecto de los demás órganos del Estado que aparecen subordinados a ella. La Asamblea, elegida periódicamente por los ciudadanos, sólo ante ellos es responsable. Por el contrario, el poder ejecutivo es tan sólo un órgano delegado, designado y destituido discrecionalmente por la Asamblea, sin que aquél, a su vez, pueda disolverla. La autonomía del Gobierno es, pues, escasa, ya que se limita a cumplir los mandatos de la Cámara legislativa. Hay, por lo tanto, una concentración de poder en ésta que difícilmente se compagina con el principio de la separación de poderes, por más que, un tanto paradójicamente, en ciertos casos sea proclamado por los propios textos constitucionales que pretenden instaurar este sistema. En vista de ello, se ha denominado tal régimen como de «confusión de poderes» o «despotismo electivo».

Este tipo de gobierno es el menos frecuente y el menos conocido. Pueden considerarse precedentes del mismo la experiencia del Parlamento Largo en Inglaterra (1640-1649), que monopolizó el ejercicio del poder hasta ser vencido por Cromwell, y el período constituyente de los Estados Unidos (1775-1787), cuando las trece colonias estuvieron unidas bajo la dirección del Congreso continental. Pero hace propiamente su entrada en la historia constitucional contemporánea con el gobierno de la Convención en Francia, a partir de agosto de 1792, ratificado por la Constitución de 1793, razón por la que se le conoce también como «gobierno convencional».

A partir de entonces, la postura favorable a un papel destacado de la Asamblea ha constituido una tendencia relevante en la evolución del constitucionalismo galo, que se manifiesta por última vez en la Constitución de 27 de octubre de 1946 y, más aún, en el proyecto de Constitución de ese mismo año, rechazado por el electorado francés en el referéndum del 2 de junio. Aduzco este ejemplo aquí para señalar que, si bien el tipo de gobierno convencional como tal ha tenido una implantación precaria, uno de sus componentes, la potenciación de la Asamblea representativa, muestra su influencia en los momentos constituyentes marcados por una inflexión democrática, como es el caso de la segunda postguerra mundial. Y otro tanto cabría decir de muchas de las Constituciones aprobadas en varios países europeos en el período comprendido entre las dos guerras mundiales. En tales coyunturas históricas, las exigencias de una mayor participación política conducen a ampliar el peso específico del órgano representativo de la voluntad popular en el ejercicio del poder estatal y a configurarlo en una sola Cámara, dado el carácter habitualmente menos democrático de la segunda o Cámara alta. Es decir, que la defensa del unicameralismo encuentra un sólido aliado en el «régimen convencional», dado que, si bien existen ejemplos históricos calificables como «convencionales» con un sistema bicameral, lo que resulta más peculiar y coherente con tal forma gubernamental es la existencia de una sola Cámara que tiende a concentrar en sus manos el poder estatal.

Aunque no se trate de sistemas convencionales estrictamente hablando, cabe considerar los regímenes políticos de Suiza y de las Repúblicas populares del pasado reciente como formas gubernamentales definidas teóricamente por la supremacía de la Asamblea sobre los demás órganos del Estado. Se trata, obviamente, de ejemplos muy distintos. El sistema político suizo data de muy antiguo, desde la Constitución de 1848, aunque haya sido completamente revisada con posterioridad, y se enmarca en la filosofía que inspira los regímenes representativos liberales. Por el contrario, el sistema político de la URSS y de las otras Repúblicas populares fue consecuencia de la revolución socialista y organiza el nuevo Estado, prescindiendo de las exigencias del individualismo liberal, mediante mecanismos de participación jerarquizada y centralizada. Pero dos características comunes comparten ambos sistemas: la supremacía que la Constitución otorga a la Asamblea y el alejamiento de la realidad del proceso político respecto de las declaraciones constitucionales.

El sistema político de Suiza es un caso *sui generis* desde la perspectiva de las instituciones políticas comparadas. Es un Estado fede-

ral en un ámbito geográfico relativamente reducido y en él funcionan, con mayor importancia que en otros países, determinadas formas de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa y la asamblea cantonal abierta (*Landgemeinde*). La Asamblea federal, compuesta por dos Cámaras, es el «supremo poder» de la Federación, y como tal le corresponden no solamente funciones legislativas, sino también «más atribuciones precisas, en lo que se refiere a la esfera gubernamental y administrativa, que a cualquier otro Parlamento. Además, no puede ser disuelta más que en caso de reforma constitucional, y no hay veto alguno, salvo el popular, mediante el referéndum, que se oponga a sus decisiones» (García Pelayo, 1991, 558 y 559). La Asamblea nombra un Consejo federal el cual debe plegarse teóricamente a los criterios y disposiciones de la Asamblea, si bien no puede ser destituido por ésta. Aunque se reconoce la división de poderes como «principio», sin embargo las relaciones constitucionalmente previstas entre el Legislativo y el Ejecutivo privan a éste del carácter de poder autónomo en pie de igualdad con la Asamblea.

No obstante, en la práctica del proceso político, la tendencia general al fortalecimiento del poder Ejecutivo y la concreta evolución histórica de los sistemas de Asamblea se manifiestan en la conversión del Consejo Federal en un fuerte órgano ejecutivo que domina la Asamblea. Es decir, que la realidad llega a invertir los papeles: en lugar de mantenerse como mero agente subordinado de la todopoderosa Asamblea, el Consejo desempeña el verdadero liderazgo político del sistema y a él corresponden de hecho la adopción de las directrices políticas del país, que aquélla ratifica. El control político queda así en manos del electorado, quien, además de la elección de los miembros de la Asamblea, lo ejerce a través del referéndum para ratificar o no una ley aprobada por la Cámara, o de la iniciativa popular para que se regule legalmente una cuestión. En definitiva, «la noción originaria del gobierno de Asamblea ha quedado así transformada en Suiza en un proceso del poder en el cual el Gobierno ejerce el indiscutible liderazgo político con el contrapeso de un constante control político a través del electorado, lo que hace que se le califique y conozca más como “gobierno directorial” que como gobierno de asamblea» (Loewenstein, 1964, 144; Burdeau, 1985, 375).

En opinión de Karl Loewenstein, «la adopción del tipo de gobierno de asamblea en el ámbito de influencia comunista es un acontecimiento realmente notable en el marco de la historia constitucional reciente» (1964, 100). El radicalismo democrático de la propia revolución socialista explicaría en parte la opción tomada. La Constitución de la URSS de 1936, que fue imitada por la mayoría de los

países de su ámbito de influencia, otorgaba al Soviet Supremo el máximo poder del Estado, la exclusividad del poder legislativo y la facultad para nombrar a los miembros del Presidium, que ejerce los poderes del Soviet Supremo cuando éste no se encuentra reunido, así como a los miembros del Tribunal Supremo, al Gobierno y a los ministros, estrictamente subordinados al Presidium y al Soviet Supremo.

Es evidente que no existe separación de poderes, pero aquí, por obvias razones ideológicas, no hay proclamación de filiación respecto del mismo ni de la filosofía política que lo alumbró. Por el contrario, el poder popular se dice ejercido por la Asamblea o Soviet Supremo, que, a su vez, lo actualiza escalonadamente a través de los otros órganos del Estado como el Presidium y el Consejo de Ministros. Pero la elección de los miembros de la Asamblea en un circuito político cerrado, prácticamente monopolizado por un solo partido político, elimina las posibilidades de control del poder que, de existir, sería sobre mecanismos institucionales distintos a los del constitucionalismo occidental. En cualquier caso, se trata de un tipo de estructura institucional que, aunque alejada de los postulados del liberalismo y de sus aplicaciones concretas, se construye sobre el principio teórico de la supremacía de la Asamblea (Verney, 1961).

2. *El presidencialismo*

Si el régimen convencional pudo calificarse de «confusión de poderes», el presidencialismo, por el contrario, se caracteriza por una aplicación del principio de la separación que garantiza un grado importante de autonomía a cada uno de los poderes del Estado, especializados en el ejercicio de las funciones estatales asignadas. Mas ello no implica un aislamiento rígido de los distintos órganos, lo que podría conducir a bloqueos institucionales, paralizando así el proceso político, sino que, por el contrario, se predeterminan ciertos «puntos de contacto» en los que se hace imprescindible la cooperación mutua. Esta colaboración, concretada e impuesta por la Constitución, hace que califiquemos las relaciones de los mecanismos del poder, en su conjunto, como de «interdependencia por coordinación». Es decir, que actuando cada uno con autonomía dentro de su esfera de acción está, sin embargo, obligado a cooperar con los demás en determinados supuestos. Así se compagina el principio de independencia entre centros de poder con la necesaria armonización en beneficio de la eficacia de la acción estatal.

Bajo este esquema y con el nombre de sistemas presidenciales se agrupan regímenes políticos con notables diferencias entre ellos, producidas por el contexto político —sistema de partidos, cultura política, etc.— y social —crecimiento económico, conflictos sociales, etc.—. En situaciones extremas el presidencialismo ha constituido la fachada oficial de una autocracia, lo que se aprecia mejor a través de indicadores distintos de los que voy a mencionar a continuación. No obstante, lo que pretendo ahora es enumerar los elementos típicos del sistema presidencial y constatar las peculiaridades del mismo en relación a los tipos de gobierno convencional y parlamentario. Frente a ellos, el presidencialismo se configura con las siguientes particularidades en lo que atañe a la organización del poder estatal (Loewenstein, 1964; Burdeau, 1985; Verney, 1961).

1. El poder ejecutivo no está dividido entre el Jefe del Estado y el Gobierno, sino que recae exclusivamente en el Presidente, elegido directamente por el pueblo o bien por una Asamblea. En el primer supuesto, que es el habitual en la actualidad, el voto popular le otorga una amplia legitimidad democrática, tanto mayor si la elección es directa y cuanto mayor sea el número de ciudadanos que lo apoyan, lo que refuerza su posición política frente a las Cámaras representativas.
2. Los jefes de los departamentos o ministros son nombrados por el Presidente, si bien en ocasiones se exige la conformidad de la Asamblea. Por regla general, no pueden ser miembros de las Cámaras, acentuándose así la separación personal entre el poder ejecutivo y el legislativo, aunque pueden estar autorizados a asistir y tomar parte en los debates. Pero el Presidente no puede, salvo en ocasiones excepcionales, dirigirse directamente a la Asamblea ni servirse de ella como tribuna habitual, sino que la comunicación con la opinión pública se establece en buena medida al margen de aquélla, a través de los medios de comunicación.
3. El Presidente no es políticamente responsable ante la Asamblea, pero sí le puede ésta exigir responsabilidad por infracción de la ley o de la Constitución. Esta acción de la Asamblea significa un control de la corrección jurídica de los actos del Ejecutivo, aunque puede existir evidentemente un componente político nada desdeñable en el desarrollo de tal proceso. El Presidente sí depende de las Cámaras en la aprobación de las medidas legislativas y económicas para llevar a cabo su programa. Pero éstas son cuestiones distintas de la exigencia de responsabilidad política o de la otorgación de la confianza de la Cámara, de la que no depende en este régimen

la sobrevivencia política del Ejecutivo. Por eso se afirma que ante quien responde políticamente el Presidente es ante el electorado, que en la mayoría de los sistemas actuales es quien le ha elegido, como ya he indicado. No es que pueda ser destituido sino que aquél manifiesta su grado de aprobación de la política presidencial bien de modo indirecto por los cauces cotidianos u ocasionales de expresión de la opinión pública, bien en el momento de la siguiente elección presidencial otorgando o no su apoyo al mismo candidato y/o al mismo partido político.

4. Si la Asamblea, como acabamos de ver, no puede destituir al Presidente, en justa correspondencia éste no puede disolver tampoco la Asamblea. Por lo tanto, se le impide usar la posibilidad de que el pueblo renueve su elección de la rama legislativa de la estructura estatal como arma con la que coaccionar en un determinado sentido las decisiones de la Asamblea. Suele tener facultades, dentro de ciertos límites, para obligarla a reunirse o, por el contrario, para aplazar sus sesiones. Pero no tiene a su alcance el derecho de disolución, que queda como peculiaridad del régimen parlamentario.

En conclusión, puede afirmarse que, teóricamente, el sistema se configura sobre una aparente igualdad entre los poderes del Estado. Pero la dinámica histórica desequilibra siempre la correlación de fuerzas, en ocasiones de manera muy llamativa. Es suficientemente conocida la capacidad de liderazgo adquirida por el Presidente de los Estados Unidos como conductor de la nación para que debamos insistir aquí en ella. Uno de los que más contribuyeron a consolidarla, F. D. Roosevelt, creía que lo preeminente no eran las atribuciones concretas del Presidente sino el «caudillaje moral» que podía ejercer sobre la sociedad norteamericana. Así lo hizo, y la suya fue una etapa, muy polémica, de predominio del Presidente sobre el Congreso y el Tribunal Supremo. Pero quizá la evolución más constante del régimen americano, y la más discutida con respecto a las prescripciones de la propia Constitución, sea el creciente papel de los Tribunales a través de la interpretación judicial de las leyes y del examen de su constitucionalidad. La propia Constitución de los Estados Unidos ha devenido así una obra de los jueces, una creación del poder judicial, que ha definido su contenido y adaptado el alcance de sus preceptos. Lo que ha contribuido a que sobreviviese hasta la actualidad una Constitución promulgada en 1787. Este texto, que inaugura el régimen presidencial en el constitucionalismo contemporáneo, obedece al impulso básico de los constituyentes de limitar, de frenar el poder; parece que en él se trate sobre todo de organizar lo que Montesquieu

llamaba la *faculté d'empêcher*, de impedir el despotismo de cualquier poder del Estado. Ello se ha logrado, en efecto, con un cuidadoso sistema de controles mutuos entre los poderes, aunque coyunturalmente el predominio de uno u otro sobre los demás haya variado o se hayan introducido elementos que sólo indirectamente quepa fundamentar en el texto de la Constitución.

El sistema presidencialista se ha extendido principalmente entre los países de Hispanoamérica. La característica común a todos ellos, desde la óptica de la distribución del poder entre los órganos del Estado, es la extensión de las atribuciones del poder ejecutivo. Tanto las Asambleas como la Judicatura adquieren de hecho un lugar subordinado a la Presidencia. Y ello tanto en los períodos de normalidad política, debido a los mecanismos constitucionales que lo permiten, como en situaciones de excepción que a veces encubren un poder autoritario. Es la frecuencia de estas situaciones de excepción lo que resta interés al análisis de los sistemas hispanoamericanos desde la perspectiva que nos interesa ahora. Salvo importantes excepciones, como la de Méjico hasta hace pocos años, se trata de sistemas multipartidistas en los que no parece haberse producido ese efecto hacia el bipartidismo o pluripartidismo atenuado que G. Burdeau atribuye al sistema presidencial a raíz del análisis de su funcionamiento en Estados Unidos y Francia. Por lo demás, las condiciones sociales y económicas tremendamente «convulsivas» lanzan sobre el sistema político de estos países impulsos de movimiento hacia un orden social nuevo, para cuya aceleración o contención las fuerzas políticas recurren una y otra vez a la eficacia de un liderazgo presidencial que difícilmente permite a la acción política las formas estables de su ejercicio. Uno de los debates políticos de este momento es precisamente el de la eficacia del esquema teórico-constitucional del presidencialismo para encauzar el gobierno participativo y controlado democráticamente de los países hispanoamericanos, o bien buscar la aplicación del modelo parlamentario. Lo que ilustra, por lo demás, que esta tipología clásica de las formas gubernamentales sigue siendo una referencia difícil de abandonar incluso desde una perspectiva no estrictamente jurídico-institucional.

3. *El régimen parlamentario*

El régimen parlamentario es, más que ningún otro, resultado de la evolución histórica del constitucionalismo occidental, especialmente del constitucionalismo inglés. Constituye una respuesta con éxito al enfrentamiento entre la autoridad del Rey y la de la Cámara re-

presentativa a medida que ésta se consolida, autentifica y amplía sus bases sociales. Lo que llamamos régimen parlamentario clásico es el sistema gubernamental que ha permitido combinar esos dos poderes, conducirlos a colaborar por medio de una institución particular cual es el Gabinete ministerial. Éste se convierte en el punto de convergencia, en el órgano donde el poder de aquéllos se conjuga para dar nacimiento a una autoridad gubernamental única, que se resume en esta fórmula: el Consejo de Ministros del Rey investido de la confianza parlamentaria.

Ahora bien, si inicialmente el parlamentarismo es la solución para asegurar la colaboración entre dos poderes en discordia, el Rey y el Parlamento, a través del Gobierno, la evolución posterior tiende a privar al Monarca del poder efectivo en beneficio del papel político del Gobierno, quedando aquél como instancia moderadora de las relaciones entre éste y el Parlamento. Además, el Gobierno, cuyos miembros proceden de la Cámara representativa, depende cada vez más unilateralmente de ésta que del Monarca. Si a esto añadimos el dominio del Parlamento por el partido político o coalición mayoritarios, la concatenación de los órganos del poder político es unilineal: electorado-partido-Parlamento-Gobierno. Con lo que se transforma el dualismo inicial de los poderes Rey-Parlamento, en otro distinto Gobierno-Parlamento, con la mediatización central de los partidos políticos, la moderadora del Jefe del Estado y la arbitral y definitiva del electorado. No obstante, la específica organización de las relaciones entre el poder ejecutivo —el Gobierno y con menor trascendencia el Jefe del Estado— y el poder legislativo da lugar a una serie de notas distintivas de esta forma gubernamental que en este caso ejemplifico con las previsiones correspondientes de la Constitución española, y que son las siguientes (Burdeau, 1985; Verney, 1961):

1. El poder ejecutivo se divide en dos órganos: el Jefe del Estado, Monarca o Presidente de la República, y el Gobierno. Aún cabría distinguir, jurídica y sobre todo políticamente, entre el Jefe del Gobierno y el propio Gobierno como tal, tanto por las diferencias que veremos enseguida respecto a su nombramiento, como por las relaciones con el Parlamento y las atribuciones que les son propias. De hecho, el Jefe del Gobierno suele desempeñar un liderazgo más o menos acusado, pero siempre importante, que lo destaca como figura relevante del poder ejecutivo (art. 98.2 CE).

2. El Jefe del Estado nombra al Presidente del Gobierno y éste a los ministros. En los casos en que se exige una declaración de con-

formidad o confianza del Parlamento junto al nombramiento formal de aquél por el Jefe del Estado, hay que concluir que quien realmente le designa es el Parlamento. Éste es el caso de la actual monarquía parlamentaria española (arts. 62, d; 99 y 100 CE).

3. El Gobierno es un cuerpo colectivo, a diferencia del sistema presidencial, donde no existe con este carácter. Es decir, que sin perjuicio de las competencias propias del presidente y de cada ministro como jefe de su respectivo departamento, el Gobierno tiene las suyas propias como órgano colegiado y un papel político que puede verse incrementado en determinados supuestos como los de gobiernos de coalición entre representantes de varios partidos políticos (art. 97 CE).

4. Los ministros son generalmente miembros del Parlamento. En algunos casos se impone como necesaria esta pertenencia y pocas veces se prohíbe expresamente. La Constitución española no establece ni una cosa ni otra. Reconoce explícitamente (art. 98.3) la compatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamentario, y deja abierta la entrada en él a quien no pertenezca a las Cámaras legislativas. Así pues, en la mayoría de los sistemas parlamentarios no se establece la separación personal entre los integrantes del poder ejecutivo y del poder legislativo como ocurre en el régimen presidencial. Ésta es una de las características, junto al esquema concreto de competencias y relaciones, que lleva a destacar la mayor unión entre ambos poderes, si la comparamos con el sistema presidencial, como nota peculiar del parlamentarismo, definida gráficamente como «interdependencia por integración», personal en este caso, del Gobierno en el Parlamento.

5. El Gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea, y sólo indirectamente, a través de ella, ante el electorado. El artículo 108 de nuestra Constitución, al declarar que «el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados», es un ejemplo de la formulación de este principio. Dicha responsabilidad se exige a través de un «voto de censura» apoyado por la mayoría de la Cámara o por la negativa a otorgarle al Gobierno un «voto de confianza» cuando él lo solicita. En ambos casos termina la vida política del Gobierno, ya que es básica en el sistema la confianza política del Parlamento en el Gobierno. Inicialmente, esa confianza ha podido manifestarse en la investidura o ratificación de su nombramiento y necesita mantenerse, como mínimo, en cuanto que el Parlamento no sea capaz de tomar un acuerdo en sentido contrario, lo que se ha denominado «parlamentarismo negativo». La Constitución española se basa, hasta cierto punto, en ese supues-

to al darle carácter «constructivo» a la moción de censura, es decir, al vincular la retirada de confianza a un Gobierno con la otorgación de la misma a otro presidente, de modo que si el Congreso de los Diputados es incapaz de acordar su apoyo a un nuevo candidato, no se priva formalmente de la confianza al Gobierno existente, y, por tanto, continúa como tal (arts. 112, 113 y 114 CE).

6. El Gobierno puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Éste es el contrapeso de la facultad del Parlamento para provocar la caída del Gobierno mediante la exigencia de responsabilidad política. Ambos mecanismos, escribe K. Loewenstein, son el potencial que hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario. Su atrofia o limitación excesiva desemboca en la quiebra del sistema parlamentario, del equilibrio y del control mutuo entre Gobierno y Parlamento. Nuestra Constitución (art. 115) configura esta facultad como propia del Presidente del Gobierno, a quien previa e individualmente el Congreso de los Diputados ha otorgado su confianza en la votación de investidura.

Si, como hemos visto, las formas gubernamentales adquieren en buena medida sus características propias en virtud de la tradición y del contexto sociopolítico en que se desenvuelven, más allá del derecho escrito, el Gobierno parlamentario es, de modo especial y como ya he indicado, consecuencia de la evolución de las normas y prácticas constitucionales inglesas, a lo largo de un período de tiempo dilatado, en que vienen a cristalizar, a finales del siglo XVIII, las notas típicas de este sistema, que acabamos de recordar. El régimen de Gabinete, como suele denominarse al parlamentarismo inglés, es sinónimo de gobierno responsable cuya esencia radica, según la teoría tradicional, en la consideración del Gabinete, que es un cuerpo más restringido formado en el seno del Ministerio, como una especie de comité del Parlamento, para cuya actuación necesita de la confianza de éste y a quien la Cámara de los Comunes puede exigirle responsabilidad y, llegado el caso, destituir. Pero de hecho en la evolución histórica de las relaciones entre los dos poderes es el Gabinete quien domina al Parlamento. Las atribuciones del Gabinete son sucesivamente ampliadas y la correspondencia entre su composición y la mayoría parlamentaria, en un sistema de partidos fuertes, prácticamente un sistema bipartidista, le asegura, por la unidad de liderazgo parlamentario y partidista, el apoyo de la Cámara. Y si bien ésto imposibilita de hecho la remoción del Gabinete, también es cierta, en la práctica constitucional británica, la necesidad en que se encuentra éste de justificar constantemente ante el Parlamento la

utilidad de su actuación política tanto en las cuestiones generales como en las particulares (García Pelayo, 1991; Burdeau, 1985).

Además de Gran Bretaña, como es bien sabido, el régimen parlamentario es el de los países de Europa occidental. Con características propias en cada uno de ellos, fruto de su historia constitucional y de determinados rasgos de su identidad nacional, pero también con abundantes similitudes y coincidencias, consecuencia del caudal inmenso de influencias e intercambios culturales recíprocos, bien puede afirmarse que el parlamentarismo es la forma gubernamental propiamente europea. A las democracias clásicas y estables de los Estados del centro y del norte han venido a sumarse en los últimos años las de varios países del sur, con lo que el régimen parlamentario constituye un elemento específico del patrimonio común de Europa. Sobre todo si, en un próximo futuro, los países del Este consolidan sus sistemas políticos siguiendo las pautas básicas compartidas por los demás.

IV. LA REVISIÓN DE LAS FUNCIONES Y DE LOS «PODERES» DEL ESTADO

La concepción tradicional de las funciones del Estado quiebra muy pronto debido, entre otras razones, a la estrechez con que fue definida la actividad del Gobierno: la ejecución de las leyes. Desde siempre, el Poder ejecutivo, además de encabezar la jerarquía de los órganos administrativos, ha extendido su ámbito de acción a decisiones y materias que van más allá de la ejecución de las leyes, incluso entendida ésta en un sentido amplio. Por ello se le reconoció, junto a ésa, otra función denominada política o de gobierno, para incluir en ella las actividades que no podían considerarse como ejecución de ninguna medida legislativa previa y/o constituían resoluciones de marcado carácter político. Esta tradicional «función política» no coincide, por ser de ámbito más reducido, con lo que voy a llamar función gubernamental aunque en cierta medida apunta hacia determinados aspectos de la misma. Por otra parte, como hemos visto al describir los tres tipos clásicos de gobiernos constitucionales, la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo raramente se ajusta al esquema de la Constitución sino que entre ambos se entreteteje una relación compleja que ha tenido, entre otras consecuencias, la de incrementar la participación del Gobierno en la tarea legislativa. Finalmente, he indicado también la incidencia creciente de los partidos políticos tanto en el funcionamiento interno de los órganos estatales como en sus relacio-

nes recíprocas, lo que constituye otro factor imprevisto por las Constituciones decimonónicas pero progresivamente relevante. Por lo tanto, el replanteamiento del análisis de la estructura institucional del Estado ha de incluir, por una parte, un nuevo criterio diferenciador sustantivo que, a su vez, incluya entre las funciones del Estado todo el abanico de actividades que despliega su poder, y, por otra, una mejor adecuación a la realidad en la adscripción del desempeño de éstas a las instituciones que de hecho las implementan, dando cabida a los nuevos actores presentes en la actualización del poder estatal como son los partidos políticos y la propia burocracia pública. Se trata, pues, de reclasificar el conjunto de las actividades del Estado y de tener en cuenta la presencia de otras instituciones que operan junto y en los órganos componentes de sus poderes.

Si la distinción tradicional de las funciones del Estado reposa en la consideración central de la legislación con relación a la cual se identifican las otras dos, y en la naturaleza jurídica de los actos con que se cumplen cada una de ellas, una clasificación más reciente, que juzgo la de mayor alcance e importancia desde la perspectiva de la Ciencia Política, propugna como criterio básico diferenciador la trascendencia política y el grado de poder estatal presentes en los actos y decisiones emanados de los órganos estatales a impulso de las fuerzas políticas que los integran. En consecuencia, a partir del mismo podemos distinguir entre «la adopción de decisiones políticas fundamentales», manifestación genuina y superior de la intensidad del poder estatal, que constituye la «función gubernamental» en su sentido más profundo y decisivo; y, por otra parte, la aplicación de aquellas decisiones fundamentales que expresan una intensidad menor, por su carácter derivado y secundario, del poder del Estado y que configuran la «función administrativa» entendida también con una significación amplia y comprensiva. Completan la nueva tríada funcional las actividades específicas de control político mutuo entre los órganos constitucionales o «función de control» (Loewenstein, 1964; Burdeau, 1985).

1. *La adopción de decisiones fundamentales o función gubernamental*

Hay, efectivamente, acciones y decisiones estatales que representan una elección política fundamental para la conformación de la sociedad, a través de las cuales se manifiesta el poder del Estado con autonomía y plenitud creadora. Estas decisiones establecen la dirección política de la comunidad, son su gobierno e integran la función gu-

bernamental. Sea para satisfacer una exigencia social o para imprimir un cierto sentido al devenir de la comunidad, el poder político toma decisiones relevantes, de carácter normativo o no, que tienen como consecuencia, en su caso, la introducción de la materia afectada bajo el dominio del Derecho, creando así un nuevo elemento del ordenamiento jurídico. La forma primaria de la manifestación de esta función es la actuación del poder constituyente, la elaboración de una Constitución, que por su propia peculiaridad merece una consideración específica dado que establece el marco general en el que se aprueban otras medidas de carácter conformador, las cuales, aun supeditadas a la finalidad y a las modalidades de ejercicio del poder que la Constitución instaure, no pierden su carácter de «decisiones iniciales» que innovan la realidad política y jurídica, y configuran el orden básico de la sociedad. Con posterioridad a la elaboración de la Constitución toda sociedad atraviesa momentos en los que ha de elegir entre varias posibilidades determinantes no sólo permitidas, sino en ocasiones propiciadas por aquélla. Posibilidades que afectan a asuntos internos o internacionales, de carácter socioeconómico o cultural, de índole moral o estrictamente política.

Tales decisiones fundamentales se adoptan frecuentemente a través de la legislación. La función gubernamental incluye esencialmente la capacidad para hacer las leyes. En contra de la formulación tradicional, se niega así una cierta contraposición entre la antigua concepción de la «función política» y la ley. Gobernar implica una serie de órdenes y reglas que se expresan de modo primordial en la ley. No se puede concebir el poder de gobernar sin la facultad de legislar. Pero además de esta nueva inserción de la ley en el conjunto de las actividades estatales, en nuestra época ha evolucionado también el concepto mismo de la ley. El liberalismo decimonónico la concebía como expresión de un orden natural, de una racionalidad objetiva, que el legislador tenía que descubrir y formular en términos jurídicos. Además, la misión del legislador consistía en la creación de un orden, un marco general para la acción, presidido por la idea del abstencionismo estatal. Por el contrario, el Estado constitucional de nuestro tiempo, que extiende ampliamente su ámbito de penetración en la sociedad, concibe la legislación no sólo como un medio para definir las condiciones generales en el despliegue de la libertad de las personas y de los grupos, sino también como un instrumento de acción al servicio de determinados objetivos de organización social. La ley deviene así una creación artificial que trata de imponer una determinada dirección a las relaciones sociales. Responde a una racionalidad instrumental y funcional, es decir, defini-

da con respecto al logro de sus objetivos. Todo lo cual supone un aumento tanto de la cantidad como de la diversificación de las formas de la ley, algunas de las cuales, por otra parte, dado su limitado alcance o su carácter utilitario, no integran la categoría de decisiones políticas fundamentales sino la de su aplicación o ejecución, como indicaré enseguida (García Pelayo, 1977, 61-64).

En la adopción de las decisiones políticas fundamentales participan el Gobierno y el Parlamento, además de la actuación del poder constituyente limitada a un tiempo determinado, y del electorado en ciertos supuestos. Aunque las Asambleas conservan su carácter de poder deliberante y legislativo, de hecho en el desarrollo de la legislación el protagonismo corresponde al Gobierno, quien impulsa y dirige la actividad parlamentaria, no sólo mediante la iniciativa y las facultades que tradicionalmente le son reconocidas, sino también, y de modo muy sustancial, a través del partido político mayoritario o de la coalición de partidos que le apoyan. Tan es así que bien podría decirse que son los partidos mayoritarios o coalición de partidos quienes ocupan y dirigen los órganos del Estado. Es bien cierto, afirma García Pelayo, que en la actualidad los verdaderos componentes estructurales de las Cámaras son los grupos parlamentarios que actúan como subunidades de la organización de los partidos y que los Gobiernos dependen de las mayorías parlamentarias más o menos estables que se forman en aquéllas. Por lo que los partidos políticos adquieren el carácter de centros de poder cuasiconstitucionales, en continua interacción con el conjunto de instituciones estatales revestidas jurídicamente con las competencias propias establecidas en el orden constitucional. Y si los partidos políticos emergen con fuerza en la escena constitucional, otro tanto ocurre con la Administración pública, aunque debido a diferentes razones y mediante procesos político-institucionales peculiares. Por una parte, los partidos políticos también penetran y politizan hasta cierto punto distintas instancias de la Administración. Mas, por otra parte, ésta conserva un grado importante de autonomía y poder propio no sólo frente a los partidos sino también con relación al Gobierno, en base no únicamente al *ethos* estamental que desarrolla y a las características del sistema de reclutamiento de sus miembros, sino a los principios jurídico-constitucionales sobre los que se asienta su objetividad, imparcialidad y neutralidad, por más que, con posterioridad, queden relativizados en la *praxis* administrativa. De lo que resulta que, con cierto grado de independencia, los niveles superiores de la Administración intervienen considerablemente en la preparación y determinación del contenido de decisiones políticas fundamentales y en su

operacionalización. Así pues, por encima de sus competencias derivadas y ejecutivas, las máximas instancias de la Administración, participan también del genuino poder creador del Estado y toman parte en el ejercicio de la función gubernamental (García Pelayo, 1986, 89-114, 121-127; Burdeau, 1985, 362). Finalmente, hay que incluir también a los Altos Tribunales con jurisdicción constitucional como partícipes en las decisiones políticas fundamentales, puesto que su capacidad para interpretar la propia Constitución y la adecuación a la misma de las leyes condiciona la validez definitiva de aquéllas una vez emanadas de las instancias políticas correspondientes.

Por todo lo cual, resulta evidente que el *locus* real de la decisión puede encontrarse no sólo en el Parlamento y el Gobierno, sino también en los órganos superiores de los partidos y de la Administración pública. Lo que significa, en primer lugar, el reconocimiento de nuevos sujetos institucionales, los partidos políticos y la Administración, junto a los dos poderes tradicionales, el Parlamento y el Gobierno. Segundo, que el funcionamiento de éstos se halla condicionado por su «dependencia» de un centro decisorio, la dirección de los partidos políticos, externo a la estructura gubernamental clásica. Y tercero, que no puede predicarse la adscripción a un solo órgano de la adopción de las decisiones políticas fundamentales, sino que la comparten con regularidad las instituciones indicadas, amén del poder constituyente y del electorado como tal, en determinadas circunstancias.

2. *La ejecución de la decisión fundamental o función administrativa*

Existen, como he indicado, actividades estatales que no traducen sino una potestad derivada, secundaria y subordinada para aplicar las decisiones políticas fundamentales. Ellas integran la función administrativa en su acepción más consistente y más amplia, que incluye no solamente los actos ordinarios de la Administración pública, o función administrativa *stricto sensu*, sino también determinadas resoluciones del Parlamento, un número muy elevado de actos del Gobierno y la función judicial en su sentido tradicional. Implica una menor intensidad en el despliegue del poder estatal que la ejercida en la decisión política fundamental de la que depende, bien directamente o de modo indirecto por una sucesión de actos interpuestos, o por tratarse de disposiciones de carácter técnico-utilitario relacionadas con aquélla sólo de modo mediato.

Aunque, como hemos visto, las leyes son el medio natural para

la adopción de las decisiones políticas fundamentales, sin embargo, desde el punto de vista cuantitativo, la mayor parte de ellas, o bien están destinadas a la ejecución de decisiones fundamentales precedentes y sirven para trasladar dichas resoluciones, en un momento posterior, a la vida cotidiana de la comunidad, o bien tienen un carácter estrictamente utilitario y regulan el desarrollo normal de las relaciones sociales, sin que aporten ninguna novedad a lo establecido por aquéllas. Así pues, en vista de su vinculación al cumplimiento de ambas funciones debemos concluir que «la legislación ha dejado de ser una categoría funcional separada o separable del resto de las otras actividades estatales, tal como era concebida en la teoría clásica de la separación de poderes», para constituirse en un medio de expresión tanto de la decisión política creadora del poder estatal como de su aplicación (Loewenstein, 1964, 66).

Pero es a través de las decisiones del Gobierno y de la Administración pública, normativas o no, como se hace presente de modo más frecuente la aplicación de las decisiones políticas, que tradicionalmente integran el ámbito de la «ejecución» de las leyes. La función administrativa *stricto sensu* tiene un alcance menor que la que hemos denominado «función administrativa» entendida como actividad general de aplicación de las decisiones políticas, que puede revestir también la forma de ley, como hemos visto, y que incluye, por otra parte, la función jurisdiccional de los jueces y tribunales. Efectivamente, ésta no es «una función independiente en el proceso del poder», sino una actividad subordinada y limitada por decisiones previas del poder estatal. La función judicial, excepción hecha de ciertas competencias de los Tribunales Constitucionales, consiste fundamentalmente en la ejecución y aplicación de la ley a personas y a hechos concretos o a determinados pronunciamientos de los poderes públicos. Ahora bien, esta ejecución la lleva a cabo la Judicatura mediante procedimientos especiales que difieren considerablemente de las otras modalidades de aplicación de la decisión fundamental, por lo que bien puede admitirse dentro de ella como categoría propia individualizada la actividad jurisdiccional.

Como resulta evidente, esta triple vía que puede seguir la aplicación de las decisiones políticas fundamentales coincide en algunos aspectos, puesto que comprende actos emanados del Parlamento, la función ejecutiva y administrativa en sentido estricto y la función judicial, con la clasificación tradicional de las funciones del Estado, y nos demuestra la participación en la nueva función administrativa de órganos distintos: Parlamento, Gobierno, Administración y Judicatura, a veces de modo concurrente o sucesivo. En cualquier caso,

se observa que tampoco esta función está ligada a una sola estructura estatal sino que es compartida por varias de ellas. No puede establecerse, por lo tanto, ningún emparejamiento ni rígido ni flexible entre estructura y función, sino que por el criterio definidor de ésta —la intensidad del poder del Estado que actualiza y su relación con las decisiones fundamentales— requiere, podemos decir que necesariamente, de órganos distintos que la implementen, a su vez, mediante técnicas y procedimientos diferentes, puesto que varios son, en los distintos supuestos, los condicionamientos para la aplicación de la decisión política fundamental previamente aprobada (Loewenstein, 1964, 66-68; Burdeau, 1985, 306-308, 362-364).

3. El control político

«Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» (Para que no pueda abusarse del poder es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder limite el poder), escribía Montesquieu, el gran inspirador del constitucionalismo moderno. Hay que vigilar y limitar el poder mediante una adecuada disposición de las cosas que salvaguarde la libertad. El primer paso es la división del poder que, aunque con criterios distintos a los de Montesquieu, se mantiene en la concepción actual de las funciones del Estado y en su asignación a diferentes instancias políticas. «El mecanismo más eficaz para el control del poder político, afirma Loewenstein, consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diversos titulares [...], que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida».

La vigilancia mutua entre los órganos estatales en el ejercicio de las diversas funciones supone una aplicación del control «en virtud de la Constitución». Es decir, que el control es el resultado del proceso impuesto por la Constitución a los titulares de las distintas potestades para su ejercicio, lo que les impele a colaborar y a limitarse entre sí. Es el caso de la necesaria conjunción de las dos Cámaras del Parlamento para la elaboración de una ley si nos fijamos en el proceso legislativo como tal; del Gobierno y el Parlamento en la adopción de una decisión política fundamental que normalmente revestirá forma de ley o en determinados nombramientos de altos cargos.

Pero los que denominamos mecanismos de control propiamente tal no funcionan de modo ineludible en el desarrollo y aplicación de la voluntad estatal, sino que dependen de que alguien los impulse

libremente, por lo que podemos decir que operan a instancia de parte. Por lo tanto, pueden producirse o no discrecionalmente por determinación de la parte interesada. En este caso estamos ante «el control autónomo del poder», que tiene en sí mismo su propia finalidad. Son ejemplos del mismo las preguntas e interpelaciones del Parlamento al Gobierno, las Comisiones de investigación, el examen judicial de los actos de la Administración pública o de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Parlamento, etc. Pero la expresión más específica del control se produce cuando éste va acompañado de una sanción que acarrea la finalización de la existencia política del órgano controlado, como la exigencia de responsabilidad política del Parlamento al Gobierno y consiguiente destitución de éste, o la disolución de las Cámaras por el poder ejecutivo. Estas modalidades de control son propias, como hemos visto, del régimen parlamentario y aún hoy nos sirven para distinguirlo del régimen presidencial en el que tales mecanismos no existen. Por esta razón, es en el parlamentarismo donde encuentra su más amplio campo de desarrollo la función del control político (Loewenstein, 1964, 68-70).

V. RECONSIDERACIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE LAS FORMAS GUBERNAMENTALES

Por cuanto acabo de exponer, cualquier intento actual de clasificación de los sistemas gubernamentales ha de romper su dependencia de la tradicional división entre funciones y órganos legislativos y ejecutivos. Como consecuencia de la redefinición de las funciones estatales y de su relación con los poderes y entidades políticas, el Gobierno no es, en rigor, el «Ejecutivo», ni el Parlamento el «Legislativo», sino que ambos participan en las funciones gubernamental y administrativa, de igual forma que otras instituciones cumplen con la tarea de aplicar las decisiones gubernamentales. Además, los poderes y órganos estatales están impulsados y conducidos por las fuerzas políticas que los ocupan y dan vida. Por lo tanto, el primer criterio diferenciador de los sistemas políticos actuales será el del principio —unidad o pluralismo— a que responda el despliegue de las fuerzas políticas en el proceso político, lo que guarda una clara coincidencia con las formas básicas de Estado a que me refería en el apartado primero. Si el proceso político está protagonizado por la existencia de una fuerza política única estamos ante un sistema político monocrático, en el que, cualquiera que sea el número de órganos formalmente autorizados para intervenir en la exteriorización de la volun-

tad estatal, obedecen todos ellos, por su origen y sus objetivos, a un solo centro de decisión o son los agentes de dicha fuerza política. Por lo que queda excluido todo pluralismo real. Cualquier divergencia o tendencia discrepante puede afectar a cuestiones derivadas y secundarias pero no tiene presencia en la organización de las estructuras gubernamentales ni en la definición del contenido de cada función.

Por el contrario, en los sistemas políticos pluralistas o «deliberantes» las instituciones se organizan y funcionan para permitir la competencia entre fuerzas políticas autónomas, su participación o influencia en la determinación de las decisiones políticas o su ejecución, y en el ejercicio del control y de la vigilancia entre los órganos o actores del proceso político. Cualquiera que sea el grupo de opinión mayoritario, los disidentes y la oposición tienen sus posibilidades de ser y actuar garantizadas constitucionalmente y efectivamente ejercidas. El debate y la discusión, componente esencial del racionalismo ilustrado que inspirara el primer constitucionalismo, constituyen también, aunque sobre una base institucional y sociológica distinta, el eje definitorio de los actuales sistemas pluralistas y competitivos en sus diferentes variantes en cuya caracterización continúan presentes no pocos conceptos y planteamientos de la teoría tradicional (Burdeau, 1985, 371-374).

Por lo tanto, sí, por una parte, la pluralidad de fuerzas políticas autónomas que habitan las instituciones constitucionales y, por otra, ciertos elementos tradicionales que configuran la relación entre los Gobiernos y los Parlamentos constituyen los elementos políticos fundamentales en los sistemas políticos democráticos, la concreta relación de fuerzas políticas y la modalidad de su inserción en los órganos estatales, así como la especie concreta de dispositivos que precisa la vinculación Gobierno-Parlamento, serán los criterios que permitan distinguir entre sí diferentes tipos de gobiernos constitucionales o pluralistas.

Así, aquellos sistemas en los que la multiplicidad social real es tal que no impide la formación de una mayoría parlamentaria de un solo partido político que, a su vez, genera una voluntad política homogénea en el Parlamento y en el Gobierno, podemos denominarlos «gobiernos unitarios» o de «democracia mayoritaria». Debido a la solidez y disciplina de la mayoría, bajo un liderazgo seguro, aquella deposita formalmente su confianza en el Gabinete, pero, de hecho, es éste quien dirige la acción de la mayoría que le sustenta y del propio Parlamento, por lo que se desvanece en la práctica el principio de la separación de poderes, dado que el Gabinete impone su autoridad sobre el Parlamento.

Para la alternancia en el Gobierno de este tipo de mayorías se requiere un sistema de partidos compuesto principalmente por dos grandes formaciones compactas y eficazmente dirigidas. El ejemplo más representativo, entre varios regímenes parlamentarios que responden en mayor o menor medida a las características indicadas, lo constituye el sistema político británico, más propiamente calificado como gobierno de Gabinete, en el que éste, verdadero comité del partido que obtiene la mayoría de la Cámara de los Comunes, impulsa y define la orientación política a seguir, que la Cámara ratifica y controla. Por otra parte, la oposición goza de todas las libertades y prerrogativas para criticar y vigilar al Gabinete y para incitar a la opinión pública a la creación de una nueva mayoría parlamentaria.

En cambio, aquellos sistemas en los que no existe una fuerza parlamentaria claramente mayoritaria, sino que la voluntad del Parlamento y la existencia del Gobierno dependen de un acuerdo o coalición de partidos políticos más o menos afines como es el caso de los sistemas parlamentarios multipartidistas, o bien aquellos otros en los que el poder Ejecutivo no necesita de la confianza de la Asamblea, como en los regímenes presidenciales, constituyen los «gobiernos mixtos» o «democracia de consenso» sin que sea necesario que, en los supuestos de gobiernos de coalición, ésta sea de gran tamaño o sobredimensionada. George Burdeau denomina a éstos «gobiernos mixtos» para resaltar tanto una mayor separación entre el Parlamento y el Gobierno de cuya concurrencia emana la decisión política o legislativa, como la frecuencia de la alternancia entre esos dos órganos estatales en la primacía o liderazgo en la conducción del proceso político. El resultado es una más equilibrada relación Legislativo-Ejecutivo, sin que éste tenga asegurada su superioridad sobre el primero, a diferencia de lo que acontece en el modelo de «democracia mayoritaria» (Burdeau, 1985; Lijphart, 1991).

Dentro de este tipo de «democracia de consenso» caben, como acabo de indicar, estructuras gubernamentales diferentes. Lo integran, en primer lugar, los regímenes parlamentarios en los que el Gobierno no es fruto de la mayoría parlamentaria de un solo partido, sino consecuencia de los acuerdos u omisiones de diferentes minorías de la Cámara y, en este sentido, G. Burdeau los denomina «gobiernos por delegación parlamentaria». Es decir, que su génesis la propicia más la institución parlamentaria como tal que la estructura de un solo partido. También podemos considerar que integra este grupo el denominado gobierno de Asamblea, pues si bien es cierto que el poder permanece concentrado formalmente en ésta y que el Ejecutivo no parece tener independencia, sin embargo, dada la difi-

cultad que entraña el ejercicio del poder cotidiano por parte de un órgano de las características de aquélla, la dinámica de la toma de decisiones impulsa el fortalecimiento del Gobierno, que puede imponer su autoridad en la práctica incluso en ocasiones contra las pretensiones de la propia Asamblea, con lo que la relación auténtica entre ambos se aproxima a un cierto equilibrio. Finalmente, incluyo aquí también el régimen presidencial, en contra del criterio de Burdeau, porque en el supuesto de que la mayoría de la Asamblea no coincida con el partido de la Presidencia se hace inevitable una colaboración paritaria entre los dos poderes, y en el caso contrario, es decir, cuando el jefe del Ejecutivo pertenece a la formación política que domina el Legislativo, dado que ninguno de los dos órganos depende del otro en su existencia política, se mantiene una cierta igualdad entre ambos. Si bien es cierto que en contextos políticos de acusado liderazgo presidencial la relación entre Ejecutivo y Legislativo se aproximaría a la de una «democracia de mayoría», nunca tendría el primero en sus manos la posibilidad de someter a la Asamblea mediante la amenaza de su disolución, como tampoco tiene ésta la posibilidad de acabar con la vida del Gobierno mediante la aprobación de una moción de censura. Así pues, por la mayor separación y equilibrio entre los dos poderes considero más correcta la inclusión del régimen presidencial entre los de «democracia de consenso», o de «gobierno mixto», en este sentido de requerir, como decía más arriba, una «colaboración por coordinación» entre Gobierno y Asamblea.

Esta tipología de las formas gubernamentales tiene un evidente y doble carácter procesal y dinámico. Por una parte, es consecuencia de la consideración central otorgada a las fuerzas y agentes políticos que, dentro del marco jurídico-constitucional, animan y conducen las instituciones centrales del Estado. Por otra, la ubicación de un sistema político concreto en alguno de los tipos indicados puede variar si lo hacen el comportamiento y la correlación de fuerzas que en él actúan, aunque no se altere el esquema formal de la Constitución. El resultado es, pues, una clasificación nada dogmática ni estática, sino flexible y muy sensible a las variaciones funcionales de los sistemas políticos. Ello es así por mandato de la evidencia empírica, sin que deba desconcertarnos la falta de rigidez e incluso el carácter discutible de la evaluación implícita de los diferentes elementos de un sistema político para situarlo en uno u otro lugar de la clasificación.

Por otro lado, y para terminar con una referencia a las cuestiones planteadas inicialmente —la concepción tradicional de las funciones y los poderes del Estado, así como su determinación de los tipos clásicos de regímenes constitucionales—, es evidente que la revisión efec-

tuada de las mismas relativiza la importancia del principio clásico de la separación de poderes, ya que ha pasado de ser el eje cardinal de la organización gubernamental a convertirse en un elemento, en un subsistema, de los que integran el conjunto o sistema más amplio de poderes, funciones y la red de interrelaciones mutuas. No obstante, continúa teniendo entidad propia como cauce unificador y estabilizador de la concurrencia de partidos y grupos en el seno del Estado pluralista. Además, como escribe García Pelayo, «tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder» (1977, 60 y 61). Se trata, por tanto, de admitir, con la relativa importancia de cada uno de ellos, los distintos elementos que configuran la organización real de las instituciones que actualizan el poder del Estado para obtener un cuadro taxonómico que dé cuenta de la variedad de formas gubernamentales, aun cuando carezca de una fijeza e inmutabilidad que, por lo demás, difícilmente se compadecen con la fluidez y la mudanza constantes del acontecer político de nuestro tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G. A. (1960): «A Functional Approach to Comparative Politics», en G. A. Almond y J. J. Coleman: *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press.
- Althusser, L. (1969) [e.o. 1959]: *Montesquieu, la política y la historia*, Ciencia Nueva, Madrid.
- Blondel, J. (1972) [e.o. 1969]: *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid.
- Burdeau, G. (1985³): *Traité de Science Politique*, vol. V. *Les régimes politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- García Pelayo, M. (1986): *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid.
- García Pelayo, M. (1987) [e.o. 1977]: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- García Pelayo, M. (1991) [e.o. 1953]: *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid.
- Heller, H. (1963) [e.o. 1934]: *Teoría del Estado*, FCE, México.
- Lijphart, A. (1991) [e.o. 1984]: *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona.
- Loewenstein, K. (1964) [e.o. 1957]: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.
- Verney, D. V. (1961): *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid.
- Vile, M. J. C. (1969) [e.o. 1967]: *Constitutionalism and the Separation of Powers*, OUP, Oxford.

Capítulo 9

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN

Ángel Rivero

Universidad Autónoma de Madrid

«No nos faltan razones para estar en guardia contra los riesgos que entraña el camino de aquellos defensores de la democracia que, aun aceptando las realidades del proceso democrático debido a la presión de la acumulación de pruebas, intentan perfumarlas con ungüentos del siglo dieciocho.»

(Schumpeter, 1975, 253)

I. INTRODUCCIÓN

La representación política y la participación política son dos conceptos que aparecen en numerosos capítulos de este libro. Ello nos indica que nos encontramos ante conceptos centrales, importantes e ineludibles para la Ciencia Política, ante conceptos esenciales para la descripción y el análisis de los sistemas políticos. Pero ocurre, como acontece usualmente en las ciencias sociales con este tipo de conceptos básicos, con los conceptos que forman el vocabulario esencial de una disciplina, que no resultan fáciles de acotar y definir. Y esto se debe a motivos varios. Uno de ellos es que son conceptos con larga historia y esta historia es responsable de la modulación y hasta la inversión de sus significados. Otro motivo que explica su inaprensibilidad sería la carga retórica, normativa, evaluativa y hasta prescriptiva que su potencia semántica permite y que hace que jueguen un papel relevante tanto en la contienda política como en su análisis científico. En suma, si en general las ciencias sociales se enfrentan al problema de la neutralidad valorativa en sus descripciones y análisis, cuando nos ocupamos del significado de la repre-