

**El presente texto se reproduce con fines exclusivamente docentes,
para su uso por parte de profesores y alumnos
en el ámbito de la enseñanza de la Constitución**

Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional Comparado*, Madrid: Espasa Calpe, 1983 (traducción de *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, Cedam, 1981).

Segunda Parte (“El Estado de derivación liberal”): Capítulo I (“La forma de Estado”), Sección IV (“Distribución funcional del poder”, págs. 252 a 255) y Capítulo II (“Las formas de gobierno”), Sección I (“La tipología tradicional. Función de los partidos y la oposición”, págs. 303 a 315).

Extractos. Hemos numerado los epígrafes para estructurar los textos seleccionados.

1. La separación de poderes

El principio de la separación de poderes asumió función capital en el Estado liberal. Apareció estrechamente unido a la concepción de las libertades individuales y terminó por alcanzar el significado dogmático de mecanismo institucional para tutelarlas: solamente el *poder repartido* entre distintos órganos estatales podía ser un “poder limitado”, es decir, reducido y controlable, en la medida que a todo órgano constitucional no sólo se le reconocía una función precisa y activa, además se podrían impedir posibles abusos de otros órganos. (...)

En la acepción clásica, (...) todo órgano constitucional desarrollaría una función particular con forma particular y eficacia particular: la función legislativa correspondía al parlamento, la ejecución de las leyes al gobierno, la resolución de las controversias, sobre la aplicación de las leyes, a los jueces.

2. La separación entre legislativo y ejecutivo, y su evolución

La separación entre legislativo y ejecutivo fue teorizada según la perspectiva de la limitación del poder absoluto del soberano; la asamblea adoptaría las leyes y además limitaría el órgano que debía actuarlas, el «ejecutivo» de confianza regia. La contraposición del órgano parlamentario, entendido unitariamente, al órgano gobierno presupone una conexión entre dos órganos apoyados en fuerzas sociales y políticas distintas y contrapuestas, y la diferenciación de las funciones atribuidas a los dos órganos respondía a una exigencia de equilibrio de tales fuerzas para la gestión del poder estatal. En particular el *dualismo parlamento-gobierno* constituía el presupuesto, real e indispensable, de la teoría de los controles parlamentarios sobre el ejecutivo.

Los *partidos*, que caracterizan la democracia de masas, han producido una revisión radical de tal esquema consolidando la *superación del principio de separación tal como se concibió originariamente* anulando la identificación entre cierto tipo de órgano constitucional y ciertas fuerzas sociales, haciendo compatible la presencia de algunas de éstas contemporáneamente en el gobierno y en el parlamento. Así se supera la estructura rígidamente dualista de las relaciones parlamento-gobierno. Si bien desde un *punto de vista organizativo* estos últimos continúan siendo órganos netamente distintos, desde el *punto de vista funcional* a menudo se intercambian como demuestra, para dar ejemplos notorios, de un lado el extenso fenómeno de la administrativización de la ley y, de otro, la transformación de la ley en instrumento de acción gubernativa. Por esto algunos cargan el acento en la naturaleza sustancialmente monista de las relaciones parlamento (mejor: mayoría parlamentaria) - gobierno. La manifiesta «simbiosis» entre parlamento y gobierno significa la superación de la hipótesis de la separación de poderes tradicionalmente entendida, quitando al parlamento, en cuanto unidad homogénea, el papel de principal controlador de la actividad del ejecutivo.

La *reformulación de la función de control del legislativo*, en el sentido indicado, no supone, sin embargo, que el ejecutivo quede como poder exento de controles. La conciliación entre los ideales democráticos y las formas de gobierno parlamentario (...) transfiere a los enlaces interorgánicos constitucionales las relaciones competitivas y colaboradoras que corren entre las fuerzas políticas (...). Los partidos de mayoría, aparte de estar representados en el parlamento, están ligados al órgano gobierno y mediante éste ejercen el núcleo esencial de los poderes estatales de orientación; los partidos de la minoría se conexionan sólo con el órgano parlamentario y mediante él pueden controlar la orientación gubernamental.

Se ha producido, pues, un *nuevo dualismo funcional* que contempla como polos de la relación de control, por un lado, los partidos de la minoría que se expresan en la *oposición parlamentaria*, por otro un partido de la mayoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la *mayoría parlamentaria* y en el *gobierno*. Desde esta perspectiva el principio de la separación de poderes asume un aspecto completamente diferente del tradicional: la máxima garantía consistente en el control entre los poderes, entre legislativo y ejecutivo se ha transformado en la ofrecida por el control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría. Tal conclusión es válida incluso si desde el *ángulo organizativo* no se ha institucionalizado la oposición como un órgano sustantivo, mientras que la mayoría ha hecho del gobierno su órgano (...).

3. Las formas de gobierno

La titularidad y el ejercicio de las funciones estatales se regulan de modos diferentes en las Constituciones del Estado liberal y en las que derivan de él. Como ya se indicó, apoyándose en el principio de distribución, el poder de decisión se asigna a diversos órganos constitucionales de suerte que cada uno de ellos ejerza (tendencialmente) sus propias competencias, sin interferencias, y de modo que pueda darse una colaboración entre los órganos. La tipología de las formas de gobierno se explica según criterios de atribución de las competencias de orientación y de relación entre los órganos, así como teniendo en cuenta la función de los partidos y de la oposición parlamentaria.

Indicaciones y materiales para la enseñanza de la Constitución
Departamento de Derecho Político. UNED

Los diversos ordenamientos disciplinan según criterios propios, que se reconducen a algunos tipos, la estructura interna del legislativo y del ejecutivo y las conexiones entre los dos grupos de órganos. Los ejemplos centrados sobre las opciones hechas por algunos ordenamientos que se consideran particularmente indicativos sirven para aclarar el significado que adquiere, en la práctica, la tipología de las formas de gobierno.

Las formas de gobierno con separación rígida: monarquía constitucional y república presidencialista

Para considerar las formas de gobierno con separación tendencialmente rígida se parte, por lo general, de la forma definida como monarquía «*constitucional*» en la que se contraponían el monarca y el parlamento, titulares respectivos del poder del gobierno y del legislativo. Esta forma de gobierno se afirma en Inglaterra después de las revoluciones del siglo XVII, y tiene como punto de referencia el *Bill of Rights* de 1689, durando hasta finales del siglo siguiente. (...) En la monarquía constitucional parlamento y soberano se sitúan uno frente a otro faltando un órgano constitucional intermedio como el gobierno. Los ministros tienen la confianza del rey. Son nombrados y revocados por él. En efecto, sólo al rey pertenece el poder ejecutivo (...). No existe una relación fiduciaria y una conexión institucional de los ministros con la cámara representativa. Además, el rey mantiene una posición ventajosa, siendo inamovible y titular del poder de disolución de la cámara electiva, así como de aprobar mediante la sanción las leyes parlamentarias.

Influida por el funcionamiento de la Constitución inglesa, y por el modelo de monarquía limitada por el parlamento, aparece la forma de gobierno «*presidencialista*» prevista por la Constitución de los EE.UU. que data de 1787. Con esta última calificación se ha querido determinar una forma de gobierno en la que el principio clásico de la separación de poderes se ha aplicado de modo rígido, distinguiendo muy bien y en particular por una parte el «legislativo» destinado a ocuparse de la legislación, por otra el «ejecutivo», destinado a la actividad de gobierno en el cuadro de la normativa prefijada; pero, al mismo tiempo, se establece una compleja serie de controles entre los poderes que permitían una garantía recíproca contra el predominio de uno de éstos. La separación así entendida no consentía una dependencia del ejecutivo del legislativo: el ejecutivo estaba constituido por el Presidente, jefe del Estado republicano y al mismo tiempo del gobierno, elegido sobre base nacional sin mediación del parlamento. No podía provocar la dimisión del Presidente, no se le reconocía a éste el poder de disolución del parlamento. Es característica de este ordenamiento que el Presidente, jefe del ejecutivo, deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional igual que el parlamento. Existe, pues, un dualismo paritario entre ejecutivo y legislativo y, por lo tanto, un delicado equilibrio entre los dos «poderes».

Las formas de gobierno basadas sobre la colaboración entre legislativo y ejecutivo: el gobierno parlamentario

La forma de gobierno que no acepta la rigidez de la separación entre legislativo y ejecutivo, sino que, al contrario, institucionaliza su colaboración se define «parlamentaria». Históricamente el gobierno parlamentario sigue al desarrollo de la mencionada forma de la monarquía constitucional, en cuanto que la necesidad de crear una conexión no ocasional entre ejecutivo monárquico y parlamento (en particular: la cámara elegida) condujo a los ministros, fiduciarios del rey, a obtener también la

Indicaciones y materiales para la enseñanza de la Constitución
Departamento de Derecho Político. UNED

confianza parlamentaria. Así, pues, se perfila, en la práctica constitucional, un grupo de ministros como órgano constitucional autónomo ligado progresivamente, cada vez más, antes al parlamento que al rey. Este proceso se produjo en el siglo XVIII en Inglaterra y se consolida definitivamente a fines del siglo. En el curso del siglo siguiente se afirma en la mayor parte de los Estados de Europa occidental y central y permanece, también, cuando muchos de éstos se transforman en repúblicas repudiando la monarquía hereditaria. En el gobierno parlamentario el nombramiento del jefe del gobierno corresponde siempre, formalmente, al jefe del Estado, pero su elemento característico es la relación fiduciaria entre parlamento y gobierno, que deriva de un voto explícito de investidura parlamentaria o que en ciertos ordenamientos se puede considerar consecuencia directa de una investidura electoral. Según esto, el gobierno ejerce la función de orientación hasta que pierda la confianza. A la revocación de la confianza, y por tanto a la dimisión del Gobierno, corresponde el poder de disolución de las cámaras elegidas que compete al ejecutivo, permitiendo así el equilibrio entre los dos poderes.

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

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

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

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

Tal evolución iba unida al cambio en el contexto del papel de los partidos en la comunidad nacional. Éstos, paralelamente, al extenderse y luego al generalizarse el

derecho al sufragio, se convirtieron en partidos de masas con amplia organización en el país. La organización burocrática nacional terminó por equilibrar y, a menudo anticipar, el papel del grupo parlamentario correspondiente. Por lo tanto, el parlamento perdió su originaria función preferente y se transformó en órgano de ratificación de las decisiones ya acordadas fuera de él. El mismo órgano-gobierno acabó, en ciertos ordenamientos, por ponerse bajo una constante tutela de los partidos de los que recibía la confianza inicial.

La presencia de los partidos tendió a condicionar, de diverso modo, la actuación de los órganos constitucionales sobre todo debido a su número y a la mayor o menor facilidad de su agregación condicionada por las diferentes ideologías y por las distintas orientaciones programáticas.

4. La relación fiduciaria y la responsabilidad política en la forma de gobierno parlamentaria

Es característica de la forma de gobierno parlamentaria la relación fiduciaria que liga el gobierno con la mayoría parlamentaria; sólo un entendimiento íntimo con la mayoría permitirá al órgano gubernamental desenvolver, plenamente, las funciones constitucionales de orientación, quedando, al mismo tiempo, políticamente responsable ante el parlamento. Las nociones de «relación fiduciaria» y de «responsabilidad política» son, pues, centrales en esta forma de gobierno.

a) La relación fiduciaria

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

La ausencia del voto inicial de investidura no quita que la confianza exista (...). En efecto, en todos los sistemas parlamentarios se reconoce que la confianza puede revocarse por el parlamento o que el gobierno puede dimitir, o a veces disolver las cámaras, cuando considere que ha desaparecido la confianza. Por eso, tanto si se da un voto de investidura, como si falta, se estima que el gobierno se apoya en su propia mayoría (o, a veces, aún no contando con *su* mayoría, y siendo, pues, técnicamente minoritario, no existe, sin embargo, una mayoría contraria). Entonces puede desarrollar, con la colaboración parlamentaria, sus propias funciones (*relación fiduciaria*). A mayor abundamiento, basándose en el poder de que dispone y en virtud de la relación fiduciaria, el gobierno puede condicionar a la mayoría (...) imponiendo la *comprobación* de si existe una mayoría compacta mediante la propuesta de la «cuestión de confianza»,

instrumento que plantea la posibilidad de una ruptura de la relación fiduciaria y, por ende, la dimisión del gobierno.

b) La responsabilidad política

La legitimación que deriva al gobierno de la explícita o implícita confianza de la mayoría comporta una habilitación para el ejercicio de las competencias que le reconoce la Constitución, pero además una situación de constante *condicionamiento* por parte parlamentaria en la medida que el gobierno debe responder por su selección de la orientación política ante la propia mayoría y ante las minorías de la oposición (responsabilidad «política»). Éstas pueden vigilar críticamente su actividad hasta censurar formalmente su comportamiento y procurar su sustitución, utilizando las facultades conexas a la inspección política y a la función de control político.

La responsabilidad política del gobierno está, pues, estrechamente unida al poder de quien lo disfruta en cuanto comienza a ejercer sus funciones constitucionales (...). Así, pues, estriba, en primer lugar, en la imputabilidad de hechos o actos al gobierno y en el juicio negativo (o positivo) acerca de la posición mantenida y, en segundo lugar, en la atribución de determinadas consecuencias negativas (como una censura de la que, eventualmente, se deriva la dimisión) o positivas (como una aprobación mayoritaria de la postura adoptada). Vinculada a la posibilidad de controlar la acción gubernamental aparece la obligación del gobierno de dar cuenta a las cámaras de su actuación (...).

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

c) La disolución anticipada

También se relaciona con la problemática de la relación fiduciaria la *disolución anticipada* de las asambleas electivas, que se atribuye formalmente al jefe del Estado por casi la generalidad de las Constituciones. Son temas que tradicionalmente se interrelacionan, pues se sostiene que en la forma de gobierno parlamentaria el perfecto equilibrio paritario entre legislativo y ejecutivo se aseguraba con el arma de la desconfianza, utilizada por el parlamento frente al gobierno, y con la disolución, empleada por el gobierno frente al parlamento. En realidad, este modelo que veía una contraposición entre el legislativo y el ejecutivo fue superado por un modelo distinto de colaboración entre los dos órganos.

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

Indicaciones y materiales para la enseñanza de la Constitución
Departamento de Derecho Político. UNED

En los ordenamientos heterogéneos, donde el gobierno surge de la mediación entre los partidos políticos y los respectivos grupos parlamentarios con el consenso del jefe del Estado, los partidos tienden a resolver, en el ámbito parlamentario, las situaciones de crisis de la relación fiduciaria entre mayoría y gobierno, incidiendo sobre la representación parlamentaria ya existente. La eventual disolución anticipada no puede ser un arma gubernamental, sino algo diferente: un instrumento consensual de los partidos para comprobar la consistencia de la respectiva representación parlamentaria y, por tanto, pese a que se declare formalmente por el jefe del Estado, termina por contener en sí mismo elementos de una *autodisolución* de las asambleas, en cuanto órganos de representación popular formados mediante el consenso necesario de los partidos. En casos raros (...) también se reconoce, formalmente solo, una competencia de autodisolución de la cámara electiva.