

Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo

Las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental

Tesis que, para la colación del grado de Doctora en Derecho
por la Universitat de València, con mención internacional
presenta la Lda. Dña.

Sylwia Maciaszek-Llaneza

Bajo la dirección del Prof. Dr. D.

Carlos Flores Juberías

En el marco del Programa de Doctorado
La Europa de las Libertades (988.055.J)
el día 19 de septiembre de 2013



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

SUMARIO

1. INTRODUCTION	09
1.1 Purpose of this study	09
1.2 Justification of the topic and importance of the research	11
1.3 Purpose of the study	12
1.4 Material [geographic] scope of the study and justification	14
1.5 Theoretical framework of the study	62
1.6 Hypothesis and variables of the research	74
1.7 Description of the method of research	76
1.8 Construction of the research	78
1.9 Sources used	79
2. EL PRESIDENTE COMO JEFE DE ESTADO	81
2.1 Creación de la institución del Presidente	81
2.1.1 El papel del jefe de Estado en la Europa Central y del Este en el periodo de entreguerras	82
2.1.2 El modelo del jefe de Estado en el periodo del socialismo real	99
2.1.3 La institucionalización de la Presidencia en los procesos de cambio de régimen	109
2.2 El Presidente: su posición y papel	134
2.2.1 Sistema de gobierno	134
2.2.2 El principio de separación de poderes	139
2.2.3 El papel del Presidente	145
2.3 La elección presidencial	157
2.4 Las competencias presidenciales	177
2.5 La responsabilidad presidencial	191
2.5.1 La responsabilidad política del Presidente	192
2.5.2 La responsabilidad constitucional del Presidente	197
2.6 Conclusiones	208

3.	EL PRESIDENTE Y EL PARLAMENTO	213
3.1	Las raíces del parlamentarismo centroeuropeo	214
3.2	Facultades presidenciales en referencia a la organización y el funcionamiento del Parlamento	231
3.2.1	Convocatoria de las elecciones al Parlamento y de su primera sesión y disolución del Parlamento	232
3.2.2	Mensajes y participación en las sesiones parlamentarias	247
3.3	Facultades presidenciales en referencia a la función legislativa del Parlamento	249
3.3.1	La iniciativa legislativa	249
3.3.2	Iniciativa de la reforma de la Constitución	256
3.3.3	La sanción de las leyes	259
3.3.4	Recurso ante el Tribunal Constitucional	261
3.3.5	Veto legislativo	265
3.4	La convocatoria de referéndums	279
3.5	Conclusiones	286
4.	EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO	293
4.1	Competencias presidenciales relacionadas con la designación del Primer Ministro y la formación del Gobierno	297
4.2	Competencias presidenciales relacionadas con los cambios en la composición del Gobierno, su cese y la exigencia de la responsabilidad del Gobierno y sus miembros.	320
4.3	La influencia del Presidente en el trabajo del Gobierno y su política	338
4.4	Las competencias del Presidente y del Consejo de Ministros en materia de política exterior	348
4.5	Las competencias del Presidente y del Consejo de Ministros en materia de política de seguridad y defensa	356
4.6	Conclusiones	360
5.	EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO	367
5.1.	El desarrollo de la institución del Gobierno y del Primer Ministro	368
5.2	Posición y organización del Consejo de Ministros y del Primer Ministro	378

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

5.2.1	La organización y el funcionamiento del Consejo de Ministros	383
5.2.2	Concepción de los gobiernos del Primer Ministro	390
5.3.	Funciones de control del Parlamento sobre el Gobierno	400
5.3.1	Moción de censura	401
5.3.2	Las mociones contra los ministros	411
5.3.3	Cuestión de confianza	414
5.3.4	Cese relacionado a los ciertos proyectos de ley	418
5.3.5	El rechazo de la Cuenta General del Estado	420
5.3.6	Otras causas del cese del Gobierno	423
5.3.7	Preguntas e interpelaciones	430
5.3.8	Comisiones parlamentarias, comparecencias y otros medios para conseguir información y de control	439
5.4	La responsabilidad constitucional del Gobierno	449
5.5	La participación del Gobierno en la legislación	452
5.6	Sistemas electorales	461
5.7	Partidos políticos, Parlamento y Gobierno	502
5.8	Conclusiones	547
6.	FINAL CONSIDERATIONS	553
6.1	In relation to the chosen political formulas	555
6.2	Concerning the style of government followed	577
6.3	On the future evolution of the Systems of government	581
7.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	585
8.	ANEXOS	605

LISTADO DE TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.	Post-Communist countries of Central and Eastern Europe	15
----------	--	-------	----

Capítulo 2

Tabla 2.	Sistema de Gobierno adoptado en cada uno de los países comparados	.....	139
Tabla 3.	El principio de separación de poderes y la posición del Presidente	.....	145
Tabla 4.	La elección del Presidente en los países del presente estudio		168-69
Tabla 5.	Elecciones generales del Presidente en Polonia	.....	173
Tabla 6.	Elecciones generales del Presidente en Bulgaria	.....	173-74
Tabla 7.	Elecciones generales del Presidente en Eslovaquia	.....	174
Tabla 8.	Elecciones generales del Presidente en Lituania	.....	175
Tabla 9.	Elecciones generales del Presidente en Rumanía	.....	176
Tabla 10.	Elecciones generales del Presidente en Ucrania	.....	176-77
Tabla 11.	Competencias del Presidente	.....	190-91
Tabla 12.	Responsabilidad constitucional del Presidente	.....	206-07
Tabla 13.	Presidentes de los países analizados	.....	211-12

Capítulo 3

Tabla 14.	Resultados de las primeras elecciones después del cambio de régimen	.....	227-28
Tabla 15.	Estructura de los Parlamentos, modo de elección de sus miembros y duración de su legislatura	.....	230-31
Tabla 16.	Competencias de los Parlamentos de Europa Central y del Este en el procedimiento legislativo	.....	278-79
Tabla 17.	Referéndums en los países analizados	.....	284-85

Capítulo 5

Tabla 18.	Evolución de los sistemas electorales en Polonia	.....	468
Tabla 19.	Evolución de los sistemas electorales en Ucrania	.....	475-76

Tabla 20. Evolución de los sistemas electorales en Lituania	.....	478
Tabla 21. Evolución de los sistemas electorales en Eslovaquia	.....	483
Tabla 22. Evolución de los sistemas electorales en Bulgaria	.....	489-90
Tabla 23. Evolución de los sistemas electorales en Rumanía (Cámara de los Diputados)	.....	497-98
Tabla 24. Gobiernos de Polonia	.....	511
Tabla 25. Gobiernos de Ucrania	.....	517
Tabla 26. Gobiernos de Lituania	.....	522
Tabla 27. Gobiernos de Eslovaquia	.....	530-31
Tabla 28. Gobiernos de Bulgaria	.....	536-37
Tabla 29. Gobiernos de Rumania	.....	544

Anexo

Tabla 30. Cuadro resumen de las competencias de los Presidentes analizados	.....	605-08
Tabla 31. Comparación de la Constitución de Ucrania del 28 de junio de 1996 con la Ley Constitucional sobre los cambios en la Constitución del 8 de diciembre de 2004	.....	608-10

Chapter 1

INTRODUCTION

1.1 PURPOSE OF THE STUDY

The purpose of this research is to analyze the design of the system of relations between the three main organs of state power (Parliament, President and Government) in the new democracies of Central and Eastern Europe, presenting the rich variety of the solutions adopted and showing how to exercise the power in practice in several of the countries in this part of Europe, paying particular attention to six of them (Poland, Slovakia, Lithuania, Ukraine, Romania and Bulgaria), and projecting our analysis over a period of something more than twenty years elapsed from the beginning of its transition to today.

To this end we will study the formation of relationships between Parliament, as a body which constitutes the political basis of the Government and at the same time controls its activities, and the President, as a body exercising, above all, the role of political arbiter between Parliament and the Government, as well as the relations between the Council of Ministers and the President and between the President and the Parliament, which together determine the system of government regulated by the Constitution of each country and realized in practice.

To be able to carry out a full investigation of the system of government that the countries of this region decided to adopt, it is essential to analyze the constituent debates that aimed at both choosing and improving the system of relations between the state organs to strengthen democracy in the region. These debates

were often accompanied by conflict on the political scene, which showed the shortcomings of the previous constitutional regulations, which will also be discussed in this study.

After regaining their independence, the nations of this region found themselves before their next mental challenge at the time of restructuring their political systems after the fall of communism: Should they look for a solution with attention to the previous constitutional legacy prior to communism or instead build a new form of government? Obviously, at this time the countries were unwilling to consider the forty years of communism that they assumed was major gap in the history of their constitutionalism. A time when the countries existed as nations, but were not involved in the development of their constitutionalism. But, what weight would these forty years of parties and strong executives and single parties have in the further constitutional development of these countries?

Certainly, at that moment the option for democracy was unquestionable. However lawmakers faced the dilemma of what system of government should be adopted: doubt focused on whether to choose classical parliamentarism or to choose semi-presidentialism in order to confront a new step and consolidate democracy. One thing was certain, in most countries of the region presidentialism was excluded from this debate due to considering this system of government as dangerous for the construction of young democracies and as a measure to prevent the emergence of authoritarian governments which they had faced during the Communist era. Another issue discussed was the position that the head of state should have in relation to the other bodies. Would it be better to consolidate it as a symbolic body, an arbiter who only acts in times of conflict between the executive and legislative power, or to provide it with significant prerogatives?

In the following study we will attempt to expose and explain the answers given to the above questions and we will show you that the method to articulate policy and constitutionally the new democracies of Eastern Europe was different in each of the selected countries.

1.2 JUSTIFICATION OF THE TOPIC AND IMPORTANCE OF THE RESEARCH

To take on the research on the relationship between the main state organs in this region is amply justified by repeating the words of the Polish constitutionalist R. R. Ludwikowski in whose opinion the former communist bloc countries may be treated as "*the true constitutional laboratory*" at the end of the twentieth century both in the sense of creating new systems of government as well as new solutions within the respective systems ¹. The debate about the future political systems of the countries of Central and Eastern Europe was extremely important not only because it led to the establishment of a new constitutional model for them, but also because, eventually, their conclusions would be available to be imitated by other European nations where the political, economic and social circumstances are similar.

It seems to us interesting to not only dwell on the most important constitutional solutions of this part of Europe, but also to explain how the systems of the countries of Central and Eastern Europe have evolved in practice over the last twenty years. If they fulfilled the intended purpose proposed by the constituent, noting for example, whether the simultaneous elections of the President and Parliament in Romania avoided periods of cohabitation and confrontation between the main state bodies, or whether early parliamentary elections, which may involve holding early presidential elections, do not produce a high risk to political stability, such as in the case of Lithuania. It is of great importance to investigate the systems of government in selected countries have involved in order to clear the doubt of where they are going. Will they be able to follow the

¹ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Torun, 2000, p. 26 cited by B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środowo-Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowskiej University, Lubin, 2003, p. 7.

system of strengthened executives that they chose at the start of the transformation process or will they make a shift to the parliamentary system?

Research is also interesting due to its timeliness. In these two decades we have witnessed the continuous changing of the political systems of Central and Eastern Europe and the elements that compose them. It is difficult to determine the moment at which systems in different stages of development reach the level of consolidated democracies. That is why it is necessary to systematically investigate the issues that are the subject of this study. Especially because, as the latest amendments of the Constitution in Slovakia in 1999 and 2001, or of Ukraine and Romania in 2004, show us the constitutional process is still alive, and still experiencing continuous transformations.

At the time of recovering sovereignty, constitutional law experts faced the problem of creating a constitutional system. The problem is still present twenty years after the fall of communism. In some countries voices appear (the conception of the Fourth Polish Republic) ² referring to the need to close this process that began after 1989 and to proceed with the creation of new systems based on the experience gained so far.

1.3 PURPOSE OF THE STUDY

The first purpose of this study will be to clarify the various constitutional solutions adopted by the countries analyzed, to fix the reader's attention on the fact that the solutions adopted were taken from the Western democracies and also have been the fruit of national traditions of the recipient countries. That analysis will be elaborated on the basis of the constitutional regulations and supported with references to political practice.

² W. Sokół, "Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej-próba bilansu", in W. Sokół (ed.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 13.

The second purpose will be to compare the regulations adopted in the constitutions in this part of Europe and try to find any similarities with other manifestations of more classic and recent European constitutionalism. As we will see below, the countries that decided to adopt the model of a strengthened head of state as the principle of transforming their political regimes, such as Poland and the Ukraine, are now approaching parliamentary governments, as Portugal³ and Greece already developed in their time frame, because after introducing presidential elements early in their transitions they ended up substantially reducing the role of the head of state, and instead strengthening the Prime Minister and his government.

The third purpose will be to explain and document the regulations introduced and their value from the point of rationality and logic. We will reflect also on what causes clashes between the main state organs.

The ultimate goal will be an attempt to make changes in existing solutions and to assess whether we consider them justified to stabilize the constitutional systems and the relations between the ruling coalition and the opposition.

To achieve these objectives it is important to present the modules that the constituent had available, to explain the constitutional design of the nineties by which these countries made their selection, and to try to analyze why such a constitutional design was arrived at and why problems arose and how they developed. Also we will seek to explain the different positions formed over these twenty years, analyzing the arguments of their defenders.

³ The difficulties of introducing parliamentary governments after 50 years of absence of parliamentarism and democracy and, on the other hand, the need to balance the role of the Revolution Council with the strong position of the President, influenced the adoption of the semi-presidential system by the Constitution of 1976 in Portugal. Over time, the strengthened position of the head of state met with opposition by the Parliament, which resulted in the change of the Constitution in 1982, this reform neutralized the position of the head of state and placed it at a point closer to that of a moderator of political life. See the collection "The Portuguese constitutional and political system: 1914-1987" *Revista de estudios políticos*, no. 60-61, 1988, and A. Labno-Jabłońska *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnoporównawcze*, Warsaw, 1996, pp. 67-74.

1.4 MATERIAL (GEOGRAPHICAL) SCOPE OF STUDY AND ITS JUSTIFICATION

The Central and Eastern European term is used to encompass the post-communist countries of the region given that the countries concerned do not belong to the same cultural circle showing more differences than similarities between them. They have different traditions concerning their political systems, different histories, different ethnic and national compositions, different languages and different religions. The similarities between them, however come from the fact that all countries are united by a common political history after the Second World War, which influenced the rupture of their democratic traditions. Their similarities have been the result of varying adoption of Soviet solutions of the past, but the search for their own paths of development in the present resulted in not a few of these similarities having already disappeared.

In order to be able to perform a more precise analysis, the post-communist countries of Europe can be divided into at least three categories: post-Soviet, Central Europe, and Balkan. In addition, the first can be divided into Slavic countries (Russia, Ukraine, Belarus and with nuances, Moldova ⁴), Baltic countries (Lithuania, Latvia and Estonia) and Caucasian countries (Georgia, Armenia, Azerbaijan). The Central European countries, also called the countries of the "Visegrad Group" would be Poland, Slovakia, the Czech Republic and Hungary. Finally, the group of Balkan countries, would consist of Romania, Bulgaria, Slovenia, Croatia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia and Albania, being able to additionally introduce a distinction between the so-called "Western Balkans" (the states of the former Yugoslavia, minus Slovenia,

⁴ Moldova is composed of 78% Moldovans, 8% Ukrainians, 6% Russians, 4% Gagauz (a small Turkish group living mainly in Gagauzia, in the south of the country), 2% Bulgarians and 2% other nationalities. The language is Moldovan, which belongs to the group of Romance languages in "Europa Srodkowo-Wschodnia 2005" *Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk*, no. 15, 2008, p. 184.

plus Albania) and, by exclusion, the eastern Balkan States, already included in the EU: Romania and Bulgaria.

Former USSR	Baltic	Estonia Latvia Lithuania	
	Eastern Europe	Russia Ukraine Belarus	Eastern Slavs
		Moldova	
	Caucasians	Georgia Armenia Azerbaijan	
Countries of the Visegrad Group	Central Europe	Poland Slovakia Czech Rep.	Western Slavs
		Hungary	
Balkans ⁵	Eastern Balkans	Romania Bulgaria	
	Western Balkans	Slovenia ⁶ Croatia Macedonia-Bosnia and Herzegovina Montenegro Serbia Albania	

Source: The author's

⁵ The term "Western Balkans" was promoted in 1998 by the European Council of Vienna. Vid. B. Prlja, "The European Union's policy towards the Western Balkans: is the bilateral approach the right one?", In C. Flores Juberías (ed), *De la Europa del Este al este de Europa*, University of Valencia, Valencia, 2006, p. 317.

⁶ Slovenia is related to the Balkans due to being part of Yugoslavia in the past, but forms part of Central Europe and does not belong to the Balkans neither from a geographically nor historical nor cultural point of view.

In this paper, as we mentioned earlier, we will investigate the relationship between the President, Parliament and the Government in only six of them: Poland, Slovakia, Romania, Bulgaria, Lithuania and Ukraine.

The main criterion to include these countries in our study and not others that have the same location, the same socialist past and success of the introduction of the democratic system, is that in the cases chosen the disturbances in the relations between the principal state organs at different stages of the transformation process of the system have been frequent. Furthermore, the system of government in all countries chosen was semi-presidentialism, or it approached this model at some point in its process of democratization after the fall of communism. In this paper we will investigate whether this form of government assisted in the consolidation of democracy in Central and Eastern Europe or if, on the contrary, the choice of this had its share of responsibility in the political instability experienced in these in their early stages of democratic life.

Without six being a negligible number of cases we understand that to refer to a larger number of countries could adversely affect the structure of the analysis of the dynamics of this study and for this reason our field of research has been limited to the six states mentioned.

To introduce a degree of geographical diversity we have chosen two Central European countries (Poland and Slovakia), two Balkan countries (Romania and Bulgaria) and two countries that belonged to the former USSR (Lithuania and Ukraine), and therefore I think that this study is fairly representative of the dynamics of post-communist constitutionalism in Europe.

Of the countries listed above in the group of Central European states, distinguished by their constitutional changes of a peaceful, gradual and evolutionary character, we have chosen Poland and Slovakia.

In the reconstruction of the democratic model in Poland the Polish constituent referred to classical models verified by practice and also its own tradition prior to the Second World War. As a result, during the transformation solutions were

adopted that referred to the Polish parliamentary tradition, but also solutions inspired by the semi-presidentialism of the Fifth French Republic were adopted.

The system of government introduced by the Constitutional Law of 1989 was not in the limits of traditional democratic models because they still maintained the principle of unity of state power. A particularly significant change was the return to a one-man State leadership, elected for a term of six years by both legislative chambers in the National Assembly. The model of choice assumed a compromise between the old leaders who supported this model of choice and the opposition in favor of popular election. The head of state was going to be, on the one hand, the highest representative of the State, and on the other, one of the two bodies (with the Government) of the executive branch, which would have broad powers to influence other state bodies.

Under the Constitution Law of 1989 Poland was faced with a semi-presidential form of government. A similar system was adopted by the Constitutional Law of 1992 (known as the "Little Constitution" due to its incomplete character and provisional vocation), this system approached the model of the Fifth French Republic.

The Little Constitution of 1992 also opted for a system with a strengthened position of President and maintained the method of direct popular election of the head of state, introduced by a Constitutional Law in 1990, to choose the figure of the head of state. In its first article the separation of powers was established and it provided for the balance between the legislative and the executive branches, but in practice this balance did not occur due to a lack of maturity of the party system reflected in the large number of existing parties. This contributed to exacerbating anti-presidential tensions and consequently, to discontent in society, leading to an interpretation of the Constitution in favor of the executive, which ended up with the aforementioned balance.

From the Constitution of 1997, in effect today, many constitutionalists consider the current political system as a mixed system, because it adopts rules characteristic of some of the systems that exist in other countries such as the strengthened position of the President and the strong position of the head of the

Government. For the purpose of stabilization the Government adopted some solutions of the German system with a strong chancellor, and thus the constructive censure motion was introduced.

Compared to previous solutions (Constitutional Law of 1989 and 1992) the position of the President was weakened, and under this Constitution the head of state cannot govern alone, despite having its own legitimacy, and acts more as political arbiter ensuring the proper functioning of the state.

In Poland, the executive branch is divided between the President and the Prime Minister, who often tend to belong to different parties, which causes constant clashes like those that could be observed in the first years of transformation, especially under the presidency of Lech Wałęsa, who was always involved in some kind of confrontation both with parties different from his as well as with politicians of his own group. After ten years of the presidency of A. Kwasniewski, who did a commendable job as an arbiter between the executive and the legislative branches, Poland managed to achieve political stability, but from 2005, under the presidency of L. Kaczyński, new inter-institutional clashes were generated. President Kaczyński often played the role of "*second opposition*". In Poland, as noted by J. Osiński, lately there has been observed an interesting process, i.e. the mechanism of exercising power has been transformed from a dualism of executive power between the President and Prime Minister envisaged by the Constitution to an actual dualism of the opposition. The President has to try to get the Government and Parliament to collaborate, although Kaczyński considered this collaboration as an imperative for the Government, i.e. he hoped that the Government would collaborate with the opposition in Parliament, which he personally supported ⁷. The year 2010 was very important for Poland, as again it had to face a presidential election that will shape the development of its constitutional system for at least the next five years ⁸.

⁷ J. Osiński, B. Pytlik, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej", en J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 491.

⁸ As we all know, the presidential elections scheduled for the autumn of 2010 were brought forward as a result of the tragic plane crash that occurred on April 10, 2010 near Smolensk, which

Since the fall of the communist dictatorship Poland has had many governments, with the result that there have been constant conflicts, so it is interesting to observe in detail the Polish political system in order to verify whether the system has stabilized or not while Poland has approached parliamentarism - or rather the German variant of the Chancellor system, where relations between the Parliament and the Government are formalized to ensure the stability of government through the introduction of the constructive censure vote, the facility of obtaining the vote of confidence by the Government, a privileged position of the Government in the legislative process and the introduction of the very strong and independent position of the Prime Minister, with the consequent weakening of the position of the President.

Another country in the same group that we have also included in our study is Slovakia. The 1992 Constitution that established a parliamentary system, along with a highly fragmented and unstable party system, could be compared with the regimes of the Third and Fourth French Republic ⁹.

In the early years of government under the 1992 constitution the excessive activity by the Parliament, which in many cases did not mean its effectiveness, produced "a high level of popular discontent" ¹⁰.

The dual executive structure and indeterminate powers of the head of state produced continuing conflicts within the executive branch. In the nineties Slovakia was characterized by the strongly nationalist governments of V. Mečiar in the role of Prime Minister. Mečiar's policy caused many confrontations between the main organs of power creating instability in the political system of

killed President L. Kaczyński, and the first round of elections was held on June 20, 2010, in which the two candidates with the highest number of votes, the late president's brother J. Kaczynski of Law and Justice and B. Komorowski of the Civic Platform (the party currently in power), reached the second round, which was held on July 4, 2010 and which B. Komorowski won.

⁹ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*; Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 176.

¹⁰ *Ibid*, p. 177.

Slovakia and a lack of collaboration between President M. Kováč and the Government. Prime Minister Mečiar ignored the rulings of the Constitutional Court, who questioned the constitutionality of the decrees made by the Government and the parliamentary opposition¹¹. As we will see in this work, from the 1998 elections which witnessed the victory of the parties of the Center and right led by M. Džurinda, it put an end to the era of Mečiar and, with it, to the ongoing inter-institutional clashes, as the left returned to power in 2002. The Dzurinda governments produced significant advances in legislative reforms, especially in 1999, with the introduction of the popular election of the President whose fate was to end up with the situation produced in the past, when the popular politician M. Kováč had no chance to be president because of the block created in Parliament by an unfavorable majority.¹²

It should be noted that the introduction of that method of electing the President did not influence the change of his powers, creating a danger of inconsistency in the Constitution. The reform introduced led to discrepancies because the President had his own legitimacy, but did not enjoy the powers that should correspond to him.

The ambiguous regulations of the 1992 Constitution produced different views on the implementation of the role of the main state organs, this, along with the personality and the style of exercising the position of Mečiar, led the country into political crisis and continued fighting. According to Mečiar, the role of the President should not be other than to support the Government and to exercise the traditional powers of the head of state¹³. Although the lack of a referendum

¹¹B. Pytlik, "Prezydent Republiki Slowackiej", on. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 613

¹² The coalition against Mečiar, despite the possibility of electing the head of state in indirect elections, decided to change the Constitution and introduce general elections. The first was elected among the candidates for the Presidential post that reached the second round, R. Schuster and V. Mečiar, the former was elected. P. Ukielski, *Słowacja "Europa Środkowo-Wschodnia" 1999*, vol. IX, p. 177.

¹³B. Pytlik, "Prezydent Republiki Slowackiej", on. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 619

of the acts of the President until 2001 strengthened his position within the executive branch, the Slovak President in this manner had one of the broadest arbitrational functions between the countries of the region ¹⁴.

The subsequent amendment of 2001, which referred to the parliamentary model, introduced more logical and consistent rules. The new position of the President approached the traditional model whereby his figure is characterized as being a head of state representing the country and he can act as a political arbiter between the legislative and the executive branch in case of conflict. One can say that the process of transformation of the system of government in Slovakia hovered around the parliamentary system. But the popular election of the President, his very vast arbitrational powers and the intense fighting within the executive branch make it interesting to introduce the Slovak case into the field of our research.

In the case of the Central European group we have decided not to include in the scope of this study the two remaining countries: the Czech Republic and Hungary, due to both being among those in which less inter-institutional conflict has occurred and due to both having opted from the beginning of their transformation with greater determination for the classic parliamentary system of government, a system that is not part of this research.

It is true that in the years of transition in the Czech Republic ¹⁵ several inter-institutional clashes occurred. For example, during the presidency of V. Havel conflicts occurred between the head of state and the persons who occupied the position of Prime Minister (the conservative V. Klaus ¹⁶ and Social Democrat M.

¹⁴ T. Słomka, „Prezydentura e Europie Środkowo-Wschodniej” in T. Moldawa (ed.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warsaw, 2003, p. 118.

¹⁵ C. Flores Juberías, “Las nuevas estructuras institucionales de la República Checa”, in C. Flores Juberías (ed.) *Las Nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*, Center for Constitutional Studies, Valencian Institute of Studies and Research, Madrid, 1997, pp. 191-238.

¹⁶ The conflict between V. Havel and V. Klaus was generated much earlier when V. Havel was the President of Czechoslovakia and V. Klaus the President of ODS concerning the question of the future of the country. V. Havel was a consistent supporter of the territorial unity of the country, and declared that he would withdraw his candidacy in the next presidential election, because he

Zeman), especially in reference to the limitations of presidential powers, and as a result of Havel's stance against the laws favoring the stronger parties.

Another example of conflict in this country, which is interesting to note, occurred during the presidential mandate of Havel's successor, V. Klaus: the Social Democratic government of S. Gross adopted a very positive posture towards integration into the European Union, unlike the opposition party (ODS-the Civic Democratic Party) to which President V. Klaus belonged, known for its negative attitude towards further integration. The President expressed his stand against the official position of Czech diplomacy on the future European Constitution during his visit to Berlin in 2004 saying *'It is not that I am critical, it is that I am opposed to it one hundred percent (...), I would not support eliminating States and replacing them with European structures that have no political responsibility*¹⁷'. In Czech politics a disagreement regarding the European policy could be observed, as the Prime Minister supported the Constitutional Treaty of the European Union, but the President clearly rejected it. The position of the latter was found with accusations of the Czech foreign policy being attached and with the threat of preventing the head of state from traveling while his criticism of the European Union continued. In 2009 there was a similar situation, since President Klaus blocked the entry into effect of the Lisbon Treaty and opposed the European stance of the Government. The Czech Parliament agreed to the ratification of the Lisbon Treaty and therefore its ratification only depended on the signature of the President, who postponed signing the Treaty arguing that it threatened the country's sovereignty¹⁸. The confrontation between the

did not accept the role of the liquidator of Czechoslovakia. While Klaus was in favor of a federation or separation and excluded confederation arguing that this system is only theoretically possible, but in practice does not exist. In M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 2.

¹⁷ B. Sierszula, "Klausa wizja Europy", *Rzeczpospolita*, November 23, 2004 cited by P. Ukielski, Czechy, "Europa Środkowo-Wschodnia", *PAN*, vol. XIV, 2004, p. 103.

¹⁸The Czech Constitution does not require a certain date for the signing of an international treaty. Previously the Constitutional Court has to verify its conformity with the Czech Constitution, for which there also is an undetermined period. The Czech Constitutionalists are divided with respect

President, who had a stronger political position, with the technical Government of J. Fischer and the fact that conditions were proposed by President Klaus and the negotiations undertaken by the Government, show an interesting example of how the role between the main state organs can also change in a country known as a classic example of parliamentary democracy. In this case President Klaus was a subject of equal importance as the Government. Finally, on November 3rd, 2009 V. Klaus signed the Lisbon treaty only after the Constitutional Court confirmed that it was in accordance with the Czech Constitution and the European Council accepted the proposal by President Klaus for the Charter of Fundamental Rights to have no binding force in the Czech Republic, as in Poland and the United Kingdom ¹⁹.

In the Czech case a very positive dynamic in government-opposition relationship has been occurring. The ability exists to form coalitions when necessary, both by parties of the left and by those of the right which produces a good result that benefits the country's political stability. Although from its formation in January 2007 until its fall in the Czech government of M. Topolánek it was unstable and only worked through a minimum parliamentary majority, it was a minority government composed of the right and two minor parties (the Greens and Christian Democrats KDU-ČSL). The opposition (composed of Social Democrats and Communists) in 2009 approved the motion to censure the Government and justified its decision on the lack of commitment by the Prime Minister with respect to the ratification of the Lisbon Treaty ²⁰. These events did

to the question of whether the President can reject the ratification of an international contract that has been accepted by Parliament. Practice indicates that it may significantly delay its signature, for example, Parliament accepted six years ago an additional protocol to the European Social Charter that constitutes a system of collective complaints, but it has not yet been signed by the President.

¹⁹ Ośrodek Studiów Wschodnich, "Czechy ratyfikują Traktat Lizboński", *BEST OSW*, no. 113, 2009, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-11-04/czechy-ratyfikuja-traktat-lizbonski>>, [See: January 25, 2010].

²⁰ M. Bocian, "Czechy; Rząd Topolánka odwołany", *Balkany i Europa Środkowo-Wschodnia*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpia, no. 12 (87), 2009, p. 4.

not provide a good image for the presidency of the Czech Republic in the European Union, not only within the country itself, but also the entire region being considered as unstable ²¹.

The latest developments in the Czech Republic also present to us an interesting example, as the Social Democratic President M. Zeman, although equipped with limited powers, has strengthened his current position through his good relations with members of his party in Parliament. Popular elections for the President, introduced in 2011, have helped support the President giving him a strong mandate. Zeman puts forward this argument in situations where his powers are broadly interpreted, leading to conflicts with the parliamentary majority formed by the center-right coalition ²². On April 25, 2013 Zeman appointed the Prime Minister J. Rusnok, who does not have the backing of Parliament (as happened with the Topolánek government), which is the reason that his cabinet did not receive a vote of confidence, despite this his Government will act until the President names a new one. The Constitution does not impose on the President the terms to designate the new candidate for Prime Minister, in this manner, the Government of the Czech Republic may remain in office without the support of Parliament until the formation of a new Government after the next parliamentary elections. The conflict between the President and the center-right groups, which hinders the creation of a majority Government and the calling of early elections, has created a new political crisis ²³. On July 17, 2013 the center-right groups rejected the project to dissolve the Chamber of Deputies and call early parliamentary elections, strengthening President Zeman, who thus could influence Government policy until regular parliamentary elections, scheduled for

²¹ C. Flores Juberías, "La presidencia checa en la Unión Europea: una valoración crítica", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 35 (2010), pp. 59-91.

²² J. Groszkowski, "Prezydent M. Zeman zmieni czeską scenę polityczną" OSW, January 30, 2013 in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-01-30/prezydent-milo-zeman-zmieni-czaska-scene-polityczna [See: August 27, 2013].

²³ J. Groszkowski, "Gabinete Prezydenta w Czechach", OSW, June 26, 2013 in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-06-26/gabinet-prezydencki-w-czechach [See: August 27, 2013].

Spring 2014²⁴. However, on August 20, 2013 the Chamber of Deputies approved a new resolution asking President Zeman to dissolve Parliament and convene new parliamentary elections to be held on October 25-26 of this year²⁵. At present, the Czech political scene is very divided because of the conflict between the leader of the left, M. Zeman, and the leader of the conservative group TOP 09, M. Kalduski²⁶. It is probable that the leftist groups will win the elections. At present, the President is expressing his authoritarian position because of his leadership among the leftist groups, although his influence on the future Government will depend on the number of votes received by the principal formations of this political leaning (ČSSD Social Democrats, KSČM Communists and the SPOZ Citizens Rights Party, supported by Zeman). President Zeman could actively influence the potential conflicts of the political scene.

If we try to evaluate the Czech Constitution until 2013, we must indicate that:

"It creates a very classic parliamentary system based on the European tradition itself and did not have many new features and above all no fear existed that the traditional rules of parliamentarism may be insufficient to carry out political and economic reforms"²⁷.

²⁴ J. Groszkowski, "Pat w Parlamencie wzmacnia Prezydenta", OSW, July 24, 2013 in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-07-24/pat-w-parlamencie-wzmacnia-prezydenta [See: August 27, 2013].

²⁵ Almost all parliamentary groups voted to dissolve the Chamber of Deputies: the conservatives of the TOP 09, LIDEM (small center party), the KSČM Czech Social Democratic Party and VV Public Affairs Center. The ODS Civic Democratic Party that boycotted the voting did not do the same thing, in J. Groszkowski, "Przedwyborcze przetasowanie w czeskiej polityce", OSW, August 28, 2013 in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-08-28/przedwyborcze-przetasowanie-w-czeskiej-polityce [See: August 27, 2013].

²⁶ J. Groszkowski, "Przedwyborcze przetasowanie w czeskiej polityce", OSW, August 28, 2013, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-08-28/przedwyborcze-przetasowanie-w-czeskiej-polityce [See: August 27, 2013].

²⁷M. M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 25.

The authors of the Czech Constitution believed that in the period of transformation it would be better to introduce already proven models of government ²⁸. Research of government regulations between the branches demonstrated to us that the distribution of powers between the President and the Prime Minister puts the Czech Republic among countries with a pure parliamentary system. The position of the President would be the subject of constitutional debate, V. Havel, like his counterpart L. Walesa in Poland, supported a strong presidency. Elected by popular vote by both chambers and provided with broad powers. As C. Flores Juberías indicates, in his proposal V. Havel "in particular would claim broad powers to vote both for constitutional as well as statutory law, as well as a high degree of autonomy with respect to the Parliament in proposing and supporting the Prime Minister (...)". In the words of the same author, "the Constitution would remain very far in its final draft of the Havel thesis" ²⁹.

In the end, under the country's constitutional tradition, the head of state obtained a symbolic role, becoming the highest moral authority and being well respected, but with no real power. As we can verify in the work of C. Flores Juberías in the Czech case we have a president "significantly weaker than that embodied by Masaryk and Benes during the First Republic and that performed by Havel in the 1990-1992 period" ³⁰.

The Constitution names the President as head of state and includes it within the executive branch, but if we consider his powers we can conclude that it places him in the role of arbiter, as he does not have the power of legislative initiative although he does have the veto. Nevertheless, on March 2, 2011 the Parliament

²⁸ K. Skotniciki, *System konstytucyjny Czech*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 47.

²⁹ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República Checa", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, pp. 201-202.

³⁰ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 217.

approved the change of the mode of election of the head of state introducing a direct popular vote in two rounds instead of the parliamentary election in a joint session of both chambers. The former mode of election entailed a greater coherence with the parliamentary system ³¹, which V. Klaus also stated in his speech when he stated that in the system of government of the Czech Republic they wanted to avoid all the elements of the presidential system ³². M. Kruk also wonders whether the conflict between Klaus and Havel, as we know was a supporter of the presidency with significant powers, influenced this. In our opinion the constitutional system of the Czech Republic was built with much care, going back to the experiences of the interwar period. The system refers to parliamentary accountability, where the dominant organ is the Parliament. Compared with the period of the First Republic a weakening of the position of the President and at the same time the strengthening the Government is seen. This is something typical in contemporary democracies, as a result of the increase in the role of political parties in the functioning of the political machinery. Therefore, disputes between the Parliament and the Government signify a crisis within the political party or coalition that forms the Government. In the Czech Republic so much importance is given to the Parliament that it appears uncertain whether Parliament may replace the forms of direct democracy.

Until the introduction of the direct popular election of the head of state in the model of government adopted in the Czech Republic, a lack of new solutions, such as those often found in other post-socialist countries, was noted. You can say that this influenced political awareness, constitutional rationalism and pragmatism. The Czech constituent considered that during the period of political and economic transformation it was necessary to lean on already verified solutions that worked well in the past. Some doubts about this behavior were generated after the 1997 political crisis, which led to the early parliamentary

³¹ M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeckiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 28.

³² Interview with V. Klaus in *Le Monde* of July 17, 1993, cited by M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 28.

elections of 1998³³. Both the politicians from opposition parties as well as the groups that formed the Government criticized the overly independent position of the Prime Minister. But, was its strong position a consequence of the existing government system, or the personality and aspirations of V. Klaus as head of the Government?³⁴ Surely the Czech government system is still far from the German Chancellor system, and this is emphasized especially by the last amendment of the Constitution, which introduced the popular election of the President who, although not supported by more powers, now has a strong democratic legitimacy coming directly from the Czech electorate and to which he can refer in case of conflict with the Parliament or the Government. The method of holding his office employed by the current Czech president, M. Zeman, shows that the head of state endowed with a strong mandate can act not only as a mentor, but also as an arbiter, especially when he has a lot of influence in the formations that control the legislative and the executive branches.

Nor will we include Hungary in the study. In this country the process of constitutional reform was introduced very gradually, to the point of its being the last country in the region to acquire a new constitution. At first the political system was formed as a result of the negotiations held between the Communist Party (MSzMP), then in power and the opposition. The MSzMP preferred a strong president elected in popular elections³⁵, but opposition groups applied pressure especially in this country to go to parliamentarism precisely due to the fear of a strong executive. The transformation to democracy in Hungary was initiated by the constitutional reform of 1989, which placed Parliament as the dominant

³³ In 1997 various scandals occurred between government forces that brought down V. Klaus and his own government.

³⁴ K. Skotniciki, *System konstytucyjny Czech*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2000, p. 47.

³⁵ I. Pozsgay, candidate of the Hungarian Socialist Workers Party for President, enjoyed much popularity, the opposition did not have as strong a candidate. The victory of I. Pozsgay together with the strengthened position of the President left the party in power with a greater possibility of control over system changes in Hungary.

power in the government system, and continued with the 1990 reform in which was introduced, instead of a classical parliamentary democracy, the German model with its constructive censure motion, whereby the Cabinet and its Prime Minister became the center of power. The consequences of introducing a system of Government with a constructive censure motion are reflected in the words of A. Agh:

"This conditional instrument provides greater stability to the Government, but in exchange provides special rights to the Prime Minister and, in particular, leads to the ministers becoming individually responsible only to him, not to Parliament. Only the Prime Minister is responsible to Parliament on behalf of the entire Government, so that the traditional individual responsibility of its members to the legislature disappears³⁶".

With a dominant power of the Government and the Prime Minister and a constructive censure motion, the Hungarian system approaches the governmental structure of the German system. As the aforementioned A. Agh explains:

"Hungary has established then a German-style parliamentary democracy in which the President is relatively weak and power is concentrated in a Prime Minister similar to a chancellor, and who can to a large measure dominate the unicameral Parliament. In a constitutional order such as this, in which the function of parliamentary control over the Executive has been significantly weakened, the other systems of balance and control between the powers has gained an extraordinary importance: such would be the case especially of the

³⁶ A. Agh, "Las nuevas instituciones políticas de Hungría: las dificultades y los logros del proceso democratizador", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 103.

Constitutional Court and the President of the Republic, with negative, limiting or moderating powers ³⁷ ".

With regards to the Parliament, its sovereignty was weakened. In actuality "*the government exerts greater control over parliament than the reverse*" ³⁸.

In addition, it was decided to introduce the institution of the President, who will have to act within the limits of the parliamentary system. In the referendum held on July 29, 1990 the citizens were opposed to the idea of the model of a strong President elected in general elections ³⁹.

The Constitution explains that the President "*protects the democratic functioning of the State organization*", which gives to the Hungarian President the role of guardian and arbiter ensuring cooperation and balance between the Parliament and the Government and he intervenes in conflict situations. Nevertheless, his powers are limited and convert him into the head of state with the weakest position among the countries of Central Europe ⁴⁰. The best example of a presidency in which the head of state limits and resolves conflicts would be that of the mandate of Árpád Göncz, who with his actions enjoyed the popularity and the respect of its citizens. His energetic style when exercising the presidency was also marked by moderation and political impartiality, as concluded by A. Agh "*even when lacking executive authority he did not hesitate to exercise its authority*"

³⁷ A. Agh, "Las nuevas instituciones políticas de Hungría: las dificultades y los logros del proceso democratizador", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 103.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Participation in the referendum reached fourteen percent while the law requires fifty percent for the validity of a referendum, in B. Pytlik, "Prezydent Republiki Węgierskiej" in J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 701.

⁴⁰ W Orłowski, "Republika Węgierska", in E. Gdulewicz (dir.) *Ustroje państw Współczesnych 2*, wyd. Maria Curie-Skłodowska, Lublin, 2002, p. 304.

⁴¹. During the ten years of his presidency he was one of the major players on the political scene.

All powers of the President, with the exception of representing the country abroad, calling for elections, participating in discussions of the Assembly, the legislative initiative, calling for referendums, require endorsement by the Prime Minister or the minister concerned. As we see, the President has no significant powers and is politically neutral, his arbitrational function depends more on the personality of the person who holds the position than on the instruments provided by the Constitution.

We conclude that the parliamentary system created in Hungary is the result and consequence of the policy of the society and of the effect of the idea of an extraordinary role of Parliament in the system of organs of power, but the designers of these changes modified the system in the Constitution through the strengthening of the position of the Prime Minister.

Hungary is the only country in the region that has never had to hold early elections, showing an increasingly clear tendency toward bipartisanship (which constitutes a feature of the more stable Western democracies), represented by the Hungarian Socialist Party (MSzP), on the left, and the Alliance of Young Democrats (Fidesz), on the right. Furthermore, the practice of coalition governments is observed, even when not required, (the current situation, in which the majority party Fidesz brings together more than two thirds of the seats in the Assembly is quite exceptional), making Hungary a highly consensual democracy. Fidesz, with Prime Minister V. Orban, has conducted since his victory in the elections of April 2010, a comprehensive reform of the country. Thanks to an overwhelmingly majority without the need to request the support of other groups, he has introduced solutions that will facilitate its government and, as shown by recent events, he has taken advantage of his advantageous situation: the 1949 Constitution was amended ten times, and on April 18, 2011 a new

⁴¹ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 99.

constitution was adopted ⁴², which has followed many important constitutional laws governing the important operational areas of the country) ⁴³ and these have strengthened the position of Fidesz in the political scene. In any case, the new Constitution has not significantly changed the political system of Hungary: it increased both Parliament's powers, granting to it the election of President of the Constitutional Court, as well as those of the President, who may dissolve the Parliament if it does not approve the annual budget by the established deadline (for which the deadline is March 31); limits the possibility of convening a referendum but leaves its binding nature and settling the referendum in an advisory nature⁴⁴. The Constitution also increases the number of constitutional laws dealing with major issues in the sphere of operation of the country, for which change will require a qualified majority of two thirds of the vote in Parliament. Since the Constitution entered into effect however there have been several amendments and the last took place on March 11, 2013 and produced many protests against the policies of V. Orban. The criticisms focus primarily on the content of the changes (due to the decrease in the position of the Constitutional Court) and the method of its introduction (since previously challenged regulations by the Constitutional Court were introduced, which

⁴² There was a favorable vote of two hundred and sixty-two deputies, forty-four in opposition and one abstaining. The Fidesz deputies and the Christian Democrats voted in favor of the adoption of a new constitution, while the far-right Jobbik voted against it. Meanwhile, the MSzP socialists and the LMP greens were not present during the vote as a protest. President P. Schmitt, a member of the group in power, signed the Constitution on April 25, 2011, in M. Gniazdowski, A. Sadecki, "Konstytucja nowych Węgier-implikacje krajowe i regionalne", OSW, July 29, 2011, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne [See: August 27, 2013].

⁴³ M. Gniazdowski, A. Sadecki, "Konstytucja nowych Węgier-implikacje krajowe i regionalne", OSW, July 29, 2011, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne [See: August 27, 2013].

⁴⁴ *Ibid*,

disrupts the finality of its jurisdiction) ⁴⁵. These latest developments show a strengthened position of the Prime Minister, especially when he has considerable support in Parliament.

With regards to the group of post-Soviet countries we have decided to analyze in this study the case of one of the three Baltic republics (Lithuania) and one of the three Slavic (Ukraine). In the words of Suksi:

"There exist few countries in Europe that have experienced in recent years so many fundamental constitutional changes as the three Baltic republics. At the same time, it should be noted that these changes were similar and even simultaneous tendencies, appearing to be conditioned by the positions of the superpowers that have surrounded them ⁴⁶".

In the work leading to the adoption of the new Lithuanian Constitution, which entered into effect on October 25, 1992, the discussion on the system of government to be adopted took on great relevance. The main point of contention was the figure of the President: the main parliamentary forces supported the strengthening of the role of the head of state, arguing that there was a need to improve the process of running the country, but their opponents understood that this strengthening of the presidency was intended to favor a particular person-V. Ladsbergis, at that time the President of the Parliament, and supported the parliamentary system due to a fear of concentrating excessive power in one person. As a consequence of the invalidity of the referendum held to decide the

⁴⁵ A. Sadecki, "Wegry: kontrowersje wokól zmian konstytucyjnych", OSW, March 13, 2013, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-03-13/wegry-kontrowersje-wokol-zmian-konstytucyjnych [See: August 27, 2013].

⁴⁶ M. Suksi, "The Constitutional System of the Baltic Status" in T. Dahlgren (ed) *Human Rights in the Baltic Sea*, The Finnish Helsinki Committee, 1993, p. 9 cited by M. Suksi, "Estonia: Un camino largo y tortuoso", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 567.

nature of the presidency and the completion of a subsequent agreement, a hybrid system was introduced.

To evaluate the regulations adopted in Lithuania it is necessary to reflect on the relationship between the legislative branch and also on the relations within the dual executive branch. The President is elected through a general election called by Parliament. The popular choice of both bodies (the President and the Parliament) emphasizes equality in terms of their position as representatives of the entire nation. In addition, the head of state calls for the parliamentary elections and in legislation matters has the right of legislative initiative (except for constitutional reform) and the power of remanding veto. Referring to the Government, the President appoints the Prime Minister and the ministers and accepts the resignation of the Government. Within the executive branch the superiority of the head of State in relation to the Government is expressed in the fact that ministers are accountable to Parliament and the President, the Government is obligated to comply with the decrees of the President, and the head of state has the authority to appeal the decrees of the Government before the Constitutional Court. Another element that on one hand increases the independence of the President with respect to the Government and on the other hand increases his responsibility is the small number of acts of the head of state that require endorsement by the Prime Minister or the minister concerned.

In the case of Lithuania the clashes within the executive branch already appeared in the first years of the system change. For example, following the "*Velvet Restoration*"⁴⁷ post-communist groups returned to power in many of the countries of the region (among them, Lithuania). The year 1993 was dominated by conflicts between the group formed by the ruling coalition and President A. Brazauskas, and the conservatives who formed the opposition. Later, when the Government was headed by G. Vagnorius, there was a conflict with President V.

⁴⁷ In 1992 and 1993 the common acceptance could be observed of the recent past and a return to the vote for post-communist parties in Lithuania and Poland and also the significant consolidation of the post-communists in the Ukraine, Romania and Bulgaria, which was aptly termed the "*Velvet Restoration*" by the Polish journalist A. Michnik. In W. Roszkowski (dir.) "*Zarys problemów w Europie Środkowo-Wschodniej*", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISP- PAN, 1993, vol. 3, p. 10.

Adamkus. The cause of this was that the President, who enjoyed the support of eighty percent of the voters more actively exercised power than the ruling coalition wanted, for example, proposing changes in the Government or submitting projects for laws to the Constitutional Court. This situation led consequently to the resignation in 1999 of the Prime Minister ⁴⁸. His position was taken over by R. Paksas, until then the mayor of Vilna, who succeeded in forming a coalition, but who also resigned a few months later in protest against the privatization of the oil sector ⁴⁹. In the presidential election of 2009 a similar situation was produced as D. Grybauskaite, backed by the conservatives, was elected President in the first round with considerable support of sixty-eight percent, and although she has limited powers in the sphere of domestic policy, her considerable support in elections strengthens her position. The President has spoken out in favor of strong government and has intervened in the domestic policies of the country ⁵⁰. President Grybauskaite played an important role in the formation of the last Government of the Social Democrat A. Butkiewiczius in 2012, due to the blocking she carried out for all candidates for ministerial positions presented by the Labor Party, which is part of the ruling coalition of the center-left holding the constitutional majority in Parliament ⁵¹. And although Grybauskaite could not eliminate the Labor Party's participation in the Government, she demonstrated her clear disagreement about the presence of this group in the Council of Ministers.

The Lithuanian party system is characterized by being multiparty, with the presence of a dominant party. The main groups, represented by the

⁴⁸A. Gubrynowicz, "Litwa", *Europe Środkowo-Wschodnia*, 1999, vol. IX, p. 97.

⁴⁹ M. Podolak, P. Pochodyła, "System polityczny Litwy", in W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 325.

⁵⁰ Ośrodek Studiów Wschodnich, "Litwa wybiera prezydenta", BEST OSW, no. 93, 2009, in <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-05-13/litwa-wybiera-prezydenta>, [See: January 25, 2010].

⁵¹ J. Hyndle-Hussein, "Centrolewicowy rząd na Litwie przejmuje władzę", OSW, December 19, 2012, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-12-19/centroprawicowy-rzad-na-litwie-przejmuje-wladze [See: August 27, 2013].

Conservatives and the Social Democrats have been alternating in power, but from 2004 a moderate multiparty system was created with a balance between the political parties. In response to the strengthened position of the President and the Parliament several clashes occurred, for example when President R. Paksas was removed from office in 2004 for violating the Constitution (more precisely for his collaboration with the Russian secret service). The decision was taken by a qualified majority of three fifths of the Seimas.

We can say that the system of the Republic of Lithuania is neither the typical semi-presidential model nor a typical parliamentary model with a symbolic presidency. The constituent Assembly adopted, as mentioned at the beginning, the form of mixed government (parliamentary-presidential).

Due to the presence of interesting constitutional regulations in the Lithuanian system I have decided to include this country in this research leaving for another occasion the other two Baltic countries: Estonia and Latvia.

Estonia began its transition by adopting a statement that argued the idea that its annexation by the Soviet Union in 1940 was invalid. At the same time it recovered the former name of the country (Republic of Estonia) and two years later the Constitution was adopted by a referendum in which over 91% of voters supported its text ⁵². On October 7, 1992 the transitional process was completed with the Declaration on the Restoration of the Constitutional Power of the State issued by the Estonian Parliament (*Riigikogu*) ⁵³.

The new constitutional regulations, as we have mentioned, tried to connect with the system of parliamentary democracy that had been introduced in Estonia by

⁵² B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2003, p. 62.

⁵³M. Suksi, "Estonia: Un camino largo y tortuoso", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 588.

the Constitutional Laws of 1920 and of 1938⁵⁴. The Constitution, in its article 4, established the principle of separation of powers and their equilibrium, where the Parliament and the Government had significant positions in contrast with the President. As a consequence of its negative historical experience the presidency in Estonia was configured as a weak and dependent instance of the Parliament and the Government. As M. Suksi notes: "(...) *the President's powers are strongly influenced by the composition of the Parliament and by the parliamentary responsibility that the Constitution imposes on the Government*"⁵⁵.

Before the 1992 Constitution entered into effect the model had been chosen of general and direct elections for the President, for a term of five years. Of the four possible candidates none won the support of more than 50% of the electorate in the first round so that, in the words of M. Suksi:

"The direct election procedure revealed in one round that it was unable to produce a conclusive result, and consequently transferred the election of the President to the newly elected Parliament, shifting the focus of political attention from the important parliamentary elections to the election of the President, who in Estonia has no significant power"⁵⁶.

The general responsibilities of the President are related to matters of foreign affairs, appointments and normative acts. As for his relationship with the Parliament and the Government, the Head of State calls for the parliamentary elections, convenes the new legislature and opens its first session, appoints the

⁵⁴M. Mroz, "Riigikogu. Parlament Republiki Estońskiej", *Przegląd Sejmowy*, no. 1, 1998, p. 59.

⁵⁵M. Suksi, "'Estonia: Un camino largo y tortuoso'", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 608.

⁵⁶ *Ibid*, p. 588.

candidate for Prime Minister, and appoints and dismisses ministers that form the government⁵⁷.

To conclude we can say that Estonia, with its parliamentary system, is a politically stable country. Despite the large number of political parties and the moderate level of loyalty of the voters, the country maintains strong rules for political competition.

On May 4, 1990 the Declaration regarding the restoration of the independence of the Republic of Latvia was adopted, while at the same time the Constitution of February 15, 1922 was declared in effect⁵⁸. Latvia is the only state that restored its Constitution of the interwar period and therefore the Constitution is different compared to the constitutional regulations of other countries in Central and Eastern Europe. In Lithuania the constituent also decided to restore constitutional regulations prior to the Soviet era, but these changes were more symbolic than real in character⁵⁹.

The Constitution of 1922 regained its effect on January 27, 1994, although several modifications in the 90's attempted to make it more effective in accordance with contemporary solutions⁶⁰. Its amendments did not affect its basic features, highlighting the failure to not change the system of parliamentary government with a strengthened position of the Parliament (*Saeima*) and a weak

⁵⁷ M. Kowalska, M. Michalczuk, W. Szefer, "System polityczny Estonii", en W. Sokół (ed.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, pp. 307-309.

⁵⁸ J. Zielinski, "Parlament Lotwy", Warsaw, 1997, p. 8.

⁵⁹ T. Bichta, K. Hetman, "System polityczny Lotwy", en W. Sokół (ed.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 355.

⁶⁰ J. Zielinski, "Parlament Lotwy", Warsaw, 1997, p. 8.

position of the executive branch ⁶¹. Neither did it prevent that many regulations were terse, imprecise and gave rise to various types of interpretations ⁶².

President G. Ulmanis emphatically described the relationship between the organs of power in Latvia:

"We govern according to the classic rules of parliamentary democracy, the most important problems are solved by the Saeima and only the Saeima. The Parliament of Latvia has a stronger position than that of the Government and the President, which according to the Constitution has few powers " ⁶³.

The Parliament decides on the appointment of all the organs of power under the Constitution, controls the activity of executive branch, elects the President and grants its confidence to the Government.

In contrast to the powerful Parliament, the powers of the head of State are limited. Among the most important are to appoint the Prime Minister, to call extraordinary sessions of the Cabinet and to preside over them. In relation to the Parliament, the President may initiate proceedings for its dissolution, which are then decided on by the people through a referendum. If the results of the referendum show that more than half of the voters declare themselves against the dissolution of the Parliament, the consequence is the resignation of the President and the election of his successor by Parliament.

The parliamentary system influences the method of election and the powers of the President, although there is an exception to this model of Government. According to the art. 53 of the Constitution the President is not politically responsible, and all his acts must be endorsed by the Prime Minister or the minister concerned, who assume responsibility for their decisions. However, the

⁶¹ P. Kierończyk, *Konstytucja Lotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2001, pp. 26, 34.

⁶² P. Kierończyk, *Konstytucja Lotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2001, pp. 25.

⁶³ Interview with G. Ulmanis, "Nikt nas nie może stawiać do kąta", *Gazeta Wyborcza*, April 4 - 5, 1998.

Head of State is politically responsible to Parliament, although art. 53 of the Constitution says otherwise ⁶⁴ because Parliament can dismiss the President from his office at any time. According to the art. 51 a motion is required of at least 50 members of the 100 that make up the Parliament, and the support of two-thirds in its favor ⁶⁵.

As we have seen, both Estonia and Latvia chose the parliamentary system. But in this context the large number of political parties present in their parliaments (in the case of Latvia in the early nineties there was talk of extreme pluralism), has led to some instability. In the nineties unstable coalitions and resignations of governments were common, which later produced difficulties in creating new governments, many of which were minority. In the democratic history of Estonia no party received sufficient support to exercise only the Government. In addition, some difficulty was noted in the choice of the head of state by parliament, especially in Latvia, for example in 1993 with G. Ulmanis and in 1999 V. Vike-Freiberg. Although in both states a crisis was produced between the ruling coalition and the opposition, this has not significantly marked the politics of these Baltic countries.

From the group formed by the post-Soviet countries of Eastern Europe, i.e. Russia, Ukraine, Belarus and Moldova, we have chosen to focus our research on the Ukrainian political system.

The first two presidents of the Ukraine (L. L. Kravchuk and L. Kuchma) strongly supported the idea that the political system of the new Ukraine would provide a strengthened position to the head of state, even against the continued protests of the opposition. In 1994, the President subordinated the Council of Ministers by decree, and in 1996 a new constitution was adopted that provided for the system of government with a strong position of President. In it the head of state enjoyed

⁶⁴ P. Kierończyk, *Konstytucja Lotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warsaw, 2001, pp. 31.

⁶⁵ T. Bichta, K. Hetman, "System polityczny Lotwy", in W. Sokół (ed.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo - Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 380.

extensive privileges in the scope of the appointment of the organs of the executive branch, and appointed both the Prime Minister (in agreement with the Parliament) and the other ministers. Also he enjoyed the right of veto and his second veto on the same law, in case the first was rejected by Parliament, was final. He also had the power to enact decrees with the force of law in economic matters. Parliament had in turn the right to dismiss the President from office through the process of *impeachment* ⁶⁶. Attempts to limit the Parliament's position and strengthen the powers of the President continued until the "*Orange Revolution*" and the election in 2004 of V. Yushchenko to occupy the office of President. It was then that changes were initiated aimed at the formation of more democratic governments and the introduction of a rationalized parliamentary system with the strengthened position of the Parliament (Constitutional Law of Amendment of the Constitution of 2004). But for this the conflicts between the President, Prime Minister and Parliament would not have stopped. For example, when a decree of President V. Yushchenko, who violated the Constitution, ordered the dissolution of the Parliament, and called for early parliamentary elections for May 2007, although eventually this was postponed until September of that year. According to the President, the Party of the Regions of V. Yanukovich, the principal member of the ruling coalition, did not respect the Constitution, providing political positions to socialists and communists in order to achieve a parliamentary majority, allowing it to reject the proposed veto by the President. On the other hand, the government of V. Yanukovich attempted to force a new constitutional amendment on the limitation of the powers of the President. After the election, the President proposed to the new Parliament the candidacy of Y. Tymoshenko for the position of Prime Minister ⁶⁷, although with time, President Yushchenko would become one of his strongest critics, as he evaluated his activities negatively with more frequency than the opposition, a division that continued to the presidential elections held in 2010 in which V. Yanukovich defeated both reformist candidates. Just after the assumption of power by President Yanukovich, the Party of the Regions revoked the

⁶⁶ P. Kozakiewicz, "Ukrania", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1996, vol. VI, p. 212.

⁶⁷ The information comes from the web page <http://ukrainal.blox.pl/html>

Government of Y. Tymoshenko and created its own government, which was submitted to the President, and also successfully created a parliamentary majority ⁶⁸. In favor of the President, and perhaps under his pressure, the Ukrainian Constitutional Court ended up annulling the Law of December 8, 2004 that had amended the Constitution and changed the semi-presidential system to rationalized parliamentarism. The judgment held that this amendment had been adopted in a manner that violated the Constitution ⁶⁹ and that the 1996 Constitution, as originally written, would be in effect again, which returned a significant supremacy to the President and weakened the Government and the Parliament. It is assumed that the monopoly of power in the hands of the President may favor tendencies which wish to limit the democratic mechanisms in the Ukraine.

All the above facts are full of political tensions that shows that despite the progressive democratic process and the valuable principles in the Constitution, its implementation is far from being ideal ⁷⁰. As a consequence, it is interesting to investigate the Ukrainian government system.

In turn, in this study we did not consider the political systems of Russia, Belarus and Moldova.

⁶⁸ Ośrodek Studiów Wschodnich, "Sto dni Janukowicza- droga do pełnej władzy", BESTOSW, no. 138, 2010, in <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-06-08/sto-dni-janukowicza-droga-do-pelni-wladzy>>, [See: January 25, 2010].

⁶⁹ T. A. Olszański, "Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010, in <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-10-06/sad-konstytucyjny-przywraca-system-prezydencki-na-ukraini>>, [See: January 25, 2010].

⁷⁰B. Pytlik, "Prezydent Ukrainy", in J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 670.

In Russia ⁷¹ the typical political mechanisms of the democratic political game, such as alternation in government, the independence of parliament, or the division of power, have not settled down yet.⁷² The form of government in Russia after the ratification of the 1993 Constitution is within the theoretical parameters of a "super-presidential semi-presidentialism" ⁷³ combining simultaneously the North American presidentialism and the French semi-presidentialism solutions. The broad powers of the President have generated the question of whether his position would transform the principle of balance of power. The Executive power in Russia is characterized by the supremacy of the President over the Government. The President appoints the Government, it is true in accordance with the *Duma*, but the possibility that the latter would reject the candidate of the President for the position of Prime Minister is limited. The President has the right to revoke the decrees of the Government, to direct its meetings, to determine the direction of domestic and foreign policy that it is required to follow, as well as to appoint and to dismiss the entire government or any of its members. On the other hand, if the *Duma* acts against the Government (e.g., practicing a motion of censure), it may risk its dissolution by the President, who would call new elections. We can see that the President in Russia has a very strong position, and even the legislator recognized this as exceptional and did not include it in any of the three traditional powers. Constitutional regulations place the president outside and above them, as the responsible party for the proper functioning of the major organs of the State. There are many arguments against the thesis about the presidential system in Russia, according to M. Lesage:

⁷¹N. Oleinik, Institutions and democracy in Russia (a critical view), *Papers of the East: Post-Communist transitions*, no. 16, 2008

⁷² T. Bichta, M. Kowalska, "System polityczny Rosji", in W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublín, 2005, p. 405.

⁷³ T. J. Colton and C. Skach, "Semipresidencialismo en Rusia y en la Europa Postcomunista: ¿Mejora o Agravamiento de las Posibilidades Democráticas?", www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach_01.pdf, p. 18.

"Talk about the presidential system in Russia is not justified. Despite the strong position of President, his position is based on the Government having to have the support of Parliament. It is the *Duma* that expresses its agreement on the nomination of the Prime Minister and there is no President's party ⁷⁴ ".

The same author states that, according to the Constitution of Russia, the role of the President is adapted to different situations and relationships between the organs. In addition, practice often departs from constitutional regulations ⁷⁵.

The level of the democratic changes in Russia has been more modest than in the rest of countries in the region. The use of force to resolve conflicts caused by the crisis of the divided minority government in 1993 and continued political stagnation, i.e., the inability of a change in power, question any proposal to include Russia in the group of democratic countries ⁷⁶.

In addition, the eminently oligarchic nature of the new economic system in Russia before the year 2000 produced a situation in which the President B. Yeltsin was actually, despite his significant powers, a puppet in the hands of the oligarchs. Also the rules of the political game do not correspond to the regulations of the Constitution. Under the same legal regulations the Russian political system functioned under the presidency of V. Putin, who converted the institution of the head of state into the actual decision-making center of the country. Unlike Yeltsin, Putin has been, after the legislative elections of 2003, "a

⁷⁴ M. Granat, "Federacja Rosyjska", in E. Gdulewicz (dir.) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2005, p. 146.

⁷⁵ M. Granat, "Federacja Rosyjska", in E. Gdulewicz (dir.) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, Wyd. Marie Curie-Skłodowskiej University, Lublin, 2005, p. 146.

⁷⁶ T. Bichta, M. Kowalska, "System polityczny Rosji", in W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 429.

man of the majority ", but, in the words of C. Skach, he has used this majority and its prerogatives "*for Russia to become an authoritarian country*".⁷⁷

The Russian political system is still in an intermediate position between an apparent democracy and an unconsolidated democracy, and therefore I will not include Russia in my research.

Neither will Belarus be present, a country that fails to meet one of the main criteria of this research: to be a democratic country.

In Belarus, the preparation of a new constitution, which should replace the socialist one of 1978, began when the declaration of its sovereignty was adopted on July 23, 1990, and after the declaration of its independence in August 1991. The work on the new Constitution lasted nearly four years. The main problem was the principle of separation of powers and disputes over the most appropriate model (parliamentary or presidential) for the country. Belarus, unlike other post-communist countries that we discuss in this study could not refer to its constitutional traditions, which were nonexistent. The most discussed aspect was the president's position, his method of election and dismissal, as well as his duties and relations with Parliament and the Government. The new constitution entered into effect on March 30, 1994, and in it the popular election of the President and granting to him extensive powers were chosen, especially supremacy over the Government, which inclined Belarus toward the presidential model.

As it is known, the position of the President depends to a large extent on the person who exercises the position and his leadership style. President A. Lukashenko, first elected in 1994 and reelected with virtually no rivalry since then, made all the other institutions of government of the country subordinate from the start, with actions such as not respecting the decisions of Parliament, violating constitutional regulations, influencing the development of the changes through which more powers were attributed to him, governing by decree,

⁷⁷ T. J. Colton and C. Skach, "Semipresidencialismo en Rusia y en la Europa Postcomunista: ¿Mejora o Agravamiento de las Posibilidades Democráticas?"

www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach_01.pdf, P. 18.

ignoring the rulings of the Constitutional Court and concentrating in his hands all state power. With the access to the office by President Lukashenko, domestic and foreign policy of the country moved away from the reforms that had begun to be introduced in the early nineties. In 1996, based on the results of a new referendum, a new constitution was introduced to strengthen the powers of the President at the expense of Parliament and the Constitutional Court: for example, presidential decrees were considered a more important source than the laws of Parliament and the latter's role was limited to the acceptance of the decisions taken by the President. The results of another referendum held in 2004 confirmed his position in the country's political scene, and even appear to have converted Lukashenka into a perpetual president⁷⁸.

Belarus's authoritarian system requires that this country be set aside in our field of research.

Moldova also does not form part of our field of research, although the fact that semi-presidentialism was chosen as the form of government at the beginning of the transition process makes it also be interesting to look at the relationships between the main state organs ⁷⁹. This is why we will try to address this particular case in future research.

In Moldova at the time of initiating its transition three concepts about the country's future were outlined: the parliamentary majority and President M. Snegur opted for strengthening the country's sovereignty and the preservation of its territorial integrity, part of the Moldovan intelligentsia tried to force the idea of Union with Romania, and the population living on the left bank of the Dniester, in the region of Transnistria, supported integration with Russia. In

⁷⁸ B. Grylak, M. Michalczuk, "System polityczny Białorusii", in W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 156.

⁷⁹William. E. Crowther, The construction of democratic institutions in Moldavia in C. Flores Juberías (ed.), *The new political institutions of Eastern Europe*, Center of Constitutional Studies, Madrid, 1997, pp. 657-686, Ana González-Páramo Rodríguez, "Parliamentary elections in Moldova:" 25 February 2001 ", *Papers of the East: Post-communist transitions*, no. 2, 2001, Daniela Cristina Ventilla "Moldova: Towards a political turn?", *Analysis of the Elcano Royal Institute (ARI)* no. 67, 2010.

1994 early parliamentary elections were held in which the Agrarian Democratic Party was victorious (with 56 seats in a Parliament of 104 members), which pronounced itself in favor of the independence of Moldova, the intensification of economic relations with Russia and its separation from Romania. In a referendum held in the same year, 95 percent of the society was in favor of independence for the country. On July 28, 1994 the Constitution was approved, which provided for the semi-presidential system⁸⁰. The year 1996 was replete with conflict between President M. Snegur, who together with the Government was closer to Romania, and the Parliament with a pro-Russian tendency. The President tried to introduce in Moldova the presidential system, but the Parliament and the Constitutional Court challenged the legality of his conduct. In November 1996 new presidential elections were held which were won in the second round by P. Lucinschi, who like the Government and Parliament opted for a radical turn and the strengthening of relations with Russia⁸¹. After the 1999 parliamentary elections the center-right coalition was formed, which failed to elect a new Prime Minister, a fact that led to the proposal by President Lucinschi of an amendment to the Constitution that would leave the appointment of the Government in the hands of President and not Parliament, in this manner the President would control the government, appointing and dismissing ministers without the consent of Parliament. On the other hand, Parliament chose to strengthen their powers, even with the prerogative to select the President⁸². In the year 2000, in relation to the conflicts within the Parliament, the Head of State Lucinschi dissolved the Parliament. A new Parliament voted for a change to the Constitution that strengthened its power, especially in relation to its power to elect the President by a majority of three fifths, but after three attempts at election which ended without result, the head of state had to dissolve the

⁸⁰ A. Sowińska-Krupka, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1994-1995, vol. IV-V, pp. 165-167.

⁸¹ A. Sowińska-Krupka, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1994-1995, vol. VI, pp. 151-154.

⁸² A. Sowińska-Krupka, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1994-1995, vol. IX, pp. 139-141.

Parliament, which was unable to elect the President and call for early parliamentary elections. We can summarize that the Moldovan Parliament was defeated by its own ineffectiveness.

The year 2001 was the year that saw the return to power of the Communist Party of the Republic of Moldova. In that year the Government of V. Tarlev, a Communist Party member, was formed, and the President of the same party V. Voronin was elected as head of state ⁸³. The Communists also won the 2005 parliamentary elections, and Voronin was elected again as the Moldovan President. Nevertheless, since September 2009, the ruling coalition has been formed by four pro-European groups that are attempting to change the constitutional regulation method concerning the election of the President. They proposed a referendum on changing the Constitution to introduce general and direct presidential elections.

On September 5, 2010 following a referendum where 86 percent of Moldovan voters pushed for direct elections of the head of state, but participation was less than the one third of the electorate required by the Constitution for the validity of a referendum, so that the proposal of the pro-European groups ended in failure. The failure to change the Constitution assumed that after the next parliamentary elections, which were moved up and were held on November 28, 2010 and in which the pro-European groups were again triumphant, but without the majority of three-fifths of Parliament, which would enable them to choose a new head of state, it will be necessary to convene within one year new early parliamentary elections.

To avoid the possible victory of the Communist Party, the Coalition proposed in second place holding a referendum on the change in procedure in the election of the President. In the end, the proposal was not carried out because on March 16, 2012 the election of Judge Nicolae Tinofti Moldova as the new President of Moldova ended the political deadlock related to the impossibility of electing the President, in existence since 2009. The election had the support of three-fifths of

⁸³ L. Wojciechowski, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW- PAN, 2001-2002, vol. XI-XII, pp. 163-167.

Parliament and was made possible by the votes of the ruling coalition, an independent deputy and three deputies who resigned to become members of the Communist Party⁸⁴. The elections for the position of President determined the political situation of the country, there is no threat to hold early parliamentary elections, in which the Communists opposed to the reforms that Moldova would bring to the European Union could come back to power.

As we can see, the case of Moldova is very interesting for our research, but considering that during the ten years of rule by the communists democratic institutions have been weakened, the activity of the opposition has been significantly limited and democracy has had a more apparent than real character, as in Russia, I have decided not to include Moldova in this field of research.

Following the example of the Baltic Republics, the Caucasian Republics, i.e., Georgia, Armenia and Azerbaijan adopted their declarations of sovereignty and declared the supremacy of their law over that of the USSR. Then (on March 9, August 23 and September 23, 1990 respectively) they declared their independence and began to create their own political systems. They had as a sole example the authoritarian system of the former USSR, so it is not surprising that the three republics adopted the presidential system with broad powers of the President. With the later exception of the Republic of Armenia, which in 1995 agreed by referendum to amend its Constitution and changed to the semi-presidential system with a President elected in popular elections, in which the Government exercises executive power and the President appoints both the Prime Minister and the ministers recommended by the latter - Georgia and Azerbaijan continue to be presidential republics, with the President elected in popular elections and with a strong position in the country's political scene. Although the Constitution of Armenia says the country is democratic, it is questionable whether the democratic ideas of the Constitution are reflected in reality. The same can be said about the Georgian government systems and, above

⁸⁴ W. Rodkiewicz, *Konsekwencje wyboru Prezydenta Moldawii*, Osrodek Studiów Wschodnich, in <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-21/konsekwencje-wyboru-prezydenta-moldawii>

all, Azerbaijan, where the subordination of the main state organs to the figure of the President indicates the lack of democratization. However, it is necessary to positively accept the last amendment to the Constitution of Georgia, which limits the powers of the President, for example, by removing the possibility of appointing the Government without obtaining the consent of the parliamentary majority. The Dream of Georgia, currently in power and the National Movement of the opposition related to the President M. Saakashvili voted in favor of the amendment⁸⁵. The three countries need more time to bring their systems of government and political practice in line with countries with well-established democracies. For this reason I refuse to include them in my field of research.

From the remaining group, to which the Balkan countries belong, I will consider for this research Romania and Bulgaria.

At the beginning of the transition, Bulgaria and Romania had Governments that were still dominated by the post-Communist parties.

In Romania, the process of creating a new model of government was the result, in first place, of the events of December 1989 when the N. Ceaușescu dictatorship was overthrown. As W. Skrzydło noted, during the constitutional works, Romania was forced to look to other European countries for a new model of government because their own experiences, both the closest and the most remote, possessed a negative character⁸⁶.

Romania was the second country of the old system, after Bulgaria, which adopted its Constitution. Its constitutional regulations followed the semi-presidential formula of the Fifth French Republic, which can be explained very

⁸⁵ A. Jarosiewicz, "Gruzja: poprawki do konstytucji tłem walki politycznej Gruzińskiego Marzenia i ZRN, OSW, March 27, 2013, in www.osw.waw.pl/pl/tydzien-na-wschodzie/2013-03-27/gruzja-poprawki-do-konstytucji-tlem-walki-politycznej-gru [See: August 27, 2013].

⁸⁶ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", in E. Gdulewicz (ed.), *Ustroje państw współczesnych 2*, Lublin 2002, p. 157.

easily; throughout history Romania was often influenced by French culture, and because of that, projects for its Constitution were advised by French experts⁸⁷.

The trend of establishing a strong executive in which the President decisively influences political life comes from the country's political culture, from attachment to a situation of strong power in the hands of one person and from the lack of a democratic tradition⁸⁸. The lack of political groups able to obtain continued support from the electorate to exercise democratic power within the parliamentary system also facilitated the adoption of a system that would provide a reinforced position to the President⁸⁹. We cannot forget either that the post-communist parties sought to influence the course of the transition through a strong presidency.

The French constitutionalist B. Lime accused the Romanian Constitution of imitating in its drafting its constitution the French Constitution, but in his opinion appearances were stronger than the reality of this similarity because the Romanian Constitution is less coherent than its model⁹⁰. For example, interpreting the Romanian Constitution we conclude that the Government is responsible only to Parliament and not to the President, which is a characteristic feature of parliamentarism.

Also noteworthy is the role of the President as an arbiter, expressed directly in the Constitutional text. To the Romanian President, as well as the French, it confers a "double mission of arbiter of the relations of the constitutional public

⁸⁷ J. Elster, *Tworzenie konstytucji w Europie Środkowej, czyli przebudowa łodzi na pełnym morzu*, Warsaw, 1994, pp. 40-41.

⁸⁸ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów, 1993, p. 204.

⁸⁹ A. Antoszewski, "Forma rządu", en A. Antoszewski, R. Herbut (ed.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław, 1997, p. 53.

⁹⁰ J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semiprezydencjalizm- spór o wybór formy ustroju", in *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Warsaw, 2003, p. 101, with respect to B. Lime, *The Romanian Constitutional System*, p. 366.

authorities and of decision-making with regard to foreign relations and national defense" ⁹¹.

Summarizing the Romanian case we can say that Parliament exercises regulatory power, but also grants its confidence to the Government and may vote on a motion of censure against it. The President presides, governs and promotes the policy that the Prime Minister and his cabinet direct.

In Romania, the President is popularly elected, and has enhanced powers, which have provided the necessary elements for him to have been continuously involved in clashes with the Government and the Parliament. This sort of argument already appeared early in the nineties, under the presidency of I. Iliescu and have failed to be eliminated, although the existing constitutional regulation until 2004 ordered the simultaneous convening of presidential and parliamentary elections. Many constitutional law experts explained this regulation as an attempt to avoid periods of cohabitation, known by the French experience, and justified this regulation with the argument that parallel elections would cause citizens to vote for the same political choice and contribute to limiting interagency conflicts. However, the simultaneous elections did not prevent these confrontations. Thus, in 1992 I. Iliescu was elected to the position of head of state, but his party failed to obtain a sufficient number of votes in Parliament; and neither did the simultaneous elections of 2000 prevent conflicts from occurring between President Iliescu and Prime Minister A. Nastase ⁹², clashes primarily concerned with changes in the Constitution, especially with regard to the method of election of the Head of State by Parliament ⁹³.

⁹¹ F. Julien-Laferriere, "The Romanian Constitution of December 8, 1991 or the difficult learning of democracy", in C. Flores Juberías (ed.), *The new political institutions of Eastern Europe*, Valencian Institute of Studies and Research, Madrid, 1997, p. 287.

⁹² L. Wojciechowski, "Rumunia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 2001-2002, vol. XI-XII, pp. 187.

⁹³ Conflicts within the executive also were generated, as the Romanian case presents to us, in situations in which both positions are held by politicians from the same party. A similar confrontation to that starring Iliescu and Nastase happened in Poland between Miller and Kwasniewski, and also in the Ukraine between Tymoshenko and Yushchenko. A. Burakowski,

A recent case that is also interesting to mention is the disagreement that occurred for months between President T. Băsescu and Prime Minister C. Popescu-Tariceanu. President Băsescu, very ambitious in the exercise of his office, had come to consider that his constitutional powers were not sufficient. The deputies recognized often that the President usurped the powers of the Prime Minister and criticized Romanian justice, especially due to the loss by the Minister of Justice M. Mocavei, known for his fight against corruption. In February 2007 the Romanian Parliament began the process of *impeachment* against the President accusing him of violating the constitution. Although the Constitutional Court ruled that there were insufficient grounds to initiate the *impeachment*, both houses voted for the removal of the President from office. President T. Băsescu said he would not resign from the performance of his functions, but after the vote in Parliament, he was suspended from exercising these functions and his powers were transferred to the temporary President of the Senate, N. Văcăroiu. In the referendum held on May 19, 2007 the Romanian people rejected the decision of the Parliament (74 percent of the participants were against dismissal of the President from his office with a 44 percent participation) and T. Băsescu resumed the office of President ⁹⁴.

Also of interest were the last presidential elections held on November 22, 2009, which Băsescu won again, in the second round. The elections were accompanied by a constitutional referendum on two proposals from the President: the liquidation of the Senate and reducing the number of deputies from 461 to 300. Both proposals were supported, but the probabilities to introduce them are minimal in view of the disagreement by the majority of the parties.

The next country that we have decided to compare in this paper is Bulgaria. Bulgaria was the first country among the former Soviet bloc members that had a

"Główne tendencje w polityce wewnętrznej", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 2005, vol. XV, p. 19.

⁹⁴ B. Pytlik, "Prezydent Rumunii" in J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warsaw, 2009, p. 580.

democratic Constitution, approved by the Parliament on July 12, 1991. We are facing a paradox as the country with the most strict and most closed regime, deprived of liberation movements, with a rigid leadership class that had no opposition until the middle of the 80s, began to take firm and successful steps toward democracy, ahead of many others, immediately after the fall of the "Iron Curtain" ⁹⁵.

In its art. 1 the Bulgarian Constitution states that this is a Republic with a parliamentary system of government. The adoption of this form of Government was inspired by similar regulations of the constitutions of Italy and France. The following articles are directly regulated by the principle of separation of powers, and the supremacy of Parliament was proclaimed, which exercises legislative power, and in addition two centers of the executive branch were established: the President and the Government. The Government is the one that occupies the dominant position and is responsible to the Parliament.

In Bulgaria, as in Poland and Hungary, the emergence of the institution of the President was the result of negotiations between the forces in power and the opposition. One of the most important debates of the Round Table In Bulgaria revolved around the mode of election of the Head of State and the scope of his powers. The result was that the President would be elected by Parliament, but in the Constitution of 1991 the constituent changed the mode of election of the Bulgarian President and adopted universal suffrage.⁹⁶

Investigating the powers of the President we can say that they are limited in relation to his own legitimacy, which is a sign of the incoherence of the Constitution.

To summarize the Bulgarian case we can quote the words of G. Karasimeonov:

⁹⁵ B. Szmulik, M. Zmigrodzki, "System polityczny Bulgarii", in *Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, 2005, p. 167.

⁹⁶ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej", in T. Moldawa (ed.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warsaw, 2003, p. 110.

"As suggested by the Bulgarian experience, it is possible that under a constitutional system and under different political circumstances, the direct legitimization favors performance by the President of his primary function: to contribute to the preservation of the unity of the nation. (...) But at the same time, many factors contribute to verify the opposite effect, namely: its great dependence on political parties - for the electoral legislation itself - in the face of its election; (...) However, the current Constitution does not contain legal provisions, which allow the domain of the President in the overall reaction between high state institutions and, in particular, in relation to the cabinet " 97.

It is noteworthy to present the opinion of J. Steiner, who said that the parliamentary model which accounts for one party rule and the existence of another in opposition is unattractive to former Soviet bloc countries, and is unlikely to be used in the countries of Central and Eastern Europe in the present circumstances. However, we can say that Bulgaria, along with Hungary, is more close to the mentioned model, due to the alternation in the Government of Socialists and the conservatives⁹⁸. The model would be maintained throughout the following elections, providing an example of maturity and balance. However, with the 2001 elections this alternation of power between Socialists and Democrats was broken because of the victory of the National Movement of Simeon II, although in the 2005 elections the Socialists regained power again. Despite this regular alternation of power, clashes were generated between the executive and legislative branches and within the executive branch. For example in 1994 there were conflicts between Y. Yelov and the Government of L. Berov, at first, and then between the President Yelov previously mentioned and the government of Z. Videnov ⁹⁹. President Yelov disagreed with the domestic and foreign policy of the Government and also with the legislative activity of the

⁹⁷ G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria post-comunista" in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center for Constitutional Studies, Madrid, 1997, p. 257.

⁹⁸ J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów, 1993, p. 207.

⁹⁹ J. Jackowicz, *Bulgaria*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 1994-1995, vol. IV-V, p. 66.

Parliament dominated by the socialists. With the next President, P. Stojanov, the situation was similar: the impossibility of creating a Government by the socialists prevented early parliamentary elections in 1997, and the President created a provisional government ¹⁰⁰. President G. Parvanov was also not in agreement with the reforms of the Government of Simeon II, and continually vetoed the draft laws proposed by the Council of Ministers. Currently Bulgaria is also the scene of conflict between President R. Plevneliev, allied with the GERB, and the Government of Prime Minister P. Oresharski, composed of people relevant to his area of expertise, but not belonging to any political party, and by politicians of the Bulgarian Social Democratic Party (BSP) ¹⁰¹.

The omission of the other Balkan countries such as Slovenia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia and Albania is due, on one hand, to the existence of a stable government period that is too short after the restoration of democracy and / or independence in some cases referenced and, on the other hand, to the disruption of democratic normality in some of these countries for extended periods of time in the past two decades.

With regards to Slovenia, its political system is based on consistent rules of political rivalry and on a fixed number of political parties, between seven or eight in Parliament, which are characterized by the continuity of its organization. Slovenia has never had a Parliament with an absolute majority, on the contrary, it has followed the trend of divided, but very balanced legislatures. Despite the existence of coalition governments of three and up to four parties and the consequent sharing of ministries, the country enjoys a well established democracy. Furthermore, to increase the strength of the political system the Constitution provides, as in Poland and Hungary, for a constructive censure motion that would be particularly important in order to maintain the stability of

¹⁰⁰ J. Jackowicz, *Bulgaria*, Europa Środkowo-Wschodnia, 1997-1998, vol. VII-VIII, p. 41.

¹⁰¹ T. Dąbrowski, "Bulgaria: perspektywy rządów centrolewicy", OSW, June 5, 2013 in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-06-05/bulgaria-perspektywy-rzadow-centrolewicy [See: August 27, 2013].

the government in times of transition ¹⁰². These mentioned characteristics, consensual behavior of politicians and a high level of loyalty of the voters who carried the balance of parties in the Parliament, have created a democratic system that enjoys a reasonable performance.

In the case of Albania we can say that until 1998 it was an example of a political regime of unconsolidated or unstable democracy, with persistent institutional conflicts. President S. Berisha was appreciated for his activity in the process of transformation of the regime, but, on the other hand, he was widely criticized for his authoritarian manner of practicing politics. The opposition activity was limited, and in addition the members of the democratic parties with different opinions than the head of state were persecuted. In addition, under his mandate Albania witnessed several trials of communist leaders, including the late communist President R. Alia, who opened the country to the changes ¹⁰³.

The Albanian democracy has had an apparent character, because during part of this period, constitutional regulations have not always been matched by actual political relations. One can say that the current system of government is evolving into the structures of a Democratic State of Law. In 1998 a new Constitution was adopted, which created the basis for a real democracy. The previous year was marked by a major change in political structures, instead of the Democrats the post-communists came to power, who ruled without interruption until 2005, producing the only government crisis in 2002 when on up to three times during the same year no changes occurred in the figure of the Prime Minister. Recently we have witnessed a conflict between the major political forces in Albania (the Democratic Party in power and the opposition Socialist Party), which makes the introduction of reforms in the country difficult, especially the laws that require a

¹⁰² W. Sokół, B. Grylak, „System polityczny Słowenii”, in *W. Sokół (dir.), Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowska University, Lublín, 2005, p. 554.

¹⁰³ W. J. Dziak, „Albania”, *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1993, vol. III, pp. 27-28.

two-thirds majority of the votes to be approved ¹⁰⁴. All parliamentary groups have expressed that they are in favor of access to the European Union, although they do not cooperate with the efficient implementation of the reforms recommended by the European Union.

I also not include Croatia in my field of research, although its case is interesting from the point of view of our study. Croatia is a country that chose semi-presidentialism as a form of government at the beginning of its transformation, but only began to build a genuine democracy in 2000 after the death of President F. Tuđman. From this point in time it can be observed that the elites in power have been able to create compromises in their political activity. The next Croatian President, S. Mesic, renounced the powers that had been given to his predecessor Tuđman over the Government and the Parliament. Croatia transformed its model of semi-presidential government into a parliamentary system in 2000 ¹⁰⁵. Its governments have been stabilized and the Croatian Democratic Party has governed almost undisturbed from the time when the country gained its independence, with the exception of the period between 1999 and 2003 and that indicated after the recent victory of the Social Democrats in January 2000 ¹⁰⁶. In 2008 its position was weakened by the resignation from the post of Prime Minister by I. Sanader, a member of the Croatian Democratic Community (HDZ), due to being suspected of engaging in corruption ¹⁰⁷.

Bosnia-Herzegovina is also not a subject of my research, not only because it was not until 1997 that it began to build the structures of a democratic regime, but also because the implementation and maintenance of these has become possible

¹⁰⁴ M. Szpala, "Nowa ordynacja wyborcza w Albanii: (zbyt) mały krok na drodze do UE", OSW, July 25, 2012, in www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-07-25/nowa-ordynacja-wyborcza-w-albanii-zbyt-maly-krok-na-drodze-do-eu [See: August 27, 2013].

¹⁰⁵ A. Orzelska, "Chorwacja", *Europa Środkowo-Wschodnia*, OSW-PAN, 2000, vol. X, p. 48.

¹⁰⁶ The Socialist party formed coalition with the Social Liberal Party of Croatia, even though it lost power in the parliamentary elections held in September 2003.

¹⁰⁷ M. Szpala, "Wybory prezydenckie w Chorwacji- kryzys rządzącej prawicy", BESTOSW, no. 119, 2010, in <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-01-06/wybory-prezydenckie-w-chorwacji-kryzys-rzadzacej-prawicy>, [See: January 25, 2010].

only thanks to the presence of the international peacekeepers¹⁰⁸. In the first decade after the war in the Balkans, nationalist parties were those who occupied power and the political situation was very unstable¹⁰⁹. On October 3, 2010 the most recent elections to the Presidium of Bosnia-Herzegovina and to the parliaments of the two territorial entities of the country were held¹¹⁰. These elections were won by the parties who were willing to compromise among the nations of Bosnia-Herzegovina. But the victory of the Alliance of Independent Social Democrats (SNSD) in the Republic of Serbia makes the complex reform of the system impossible, although it is a prerequisite for the integration of Bosnia-Herzegovina into the European Union¹¹¹. Support for candidates willing to compromise between the nations of Bosnia and Herzegovina can be interpreted as a sign of voter fatigue with respect to the nationalist parties and a willingness to change. It can be concluded that fundamental differences in interests between the societies that form Bosnia-Herzegovina and between the parties that represent them make a profound reform of the system impossible.

Another country that could have been interesting to include from the perspective of our research is Macedonia. In relation to its Constitution of

¹⁰⁸ W. J. Dziak, "Bośnia i Hercegowina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, vol. VII-VIII, 1997-1998, p. 33

¹⁰⁹ P. Codogni, "Bośnia i Hercegowina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, vol. XIII, 2003, p. 53

¹¹⁰ According to the Constitution which forms the annex to the peace treaty signed in 1995 in Dayton, Bosnia-Herzegovina consists of two parts (entities), the Republic of Serbia (RS) which is dominated by Muslim and Croatian citizenship, and the Federation of Bosnia-Herzegovina (FB-H), and in addition the Brcko District which is governed by both parties. In addition, Bosnia-Herzegovina is divided into 10 cantons, which have a broad sphere of autonomy with their own governments and parliaments. The sphere of the powers of the central government, entities and cantons is not clearly divided and this gives rise to disagreements, in M. SZPALA, "Problem reformy konstytucyjnej w Bosni-Hercegowinie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-10-13/problem-reformy-konstytucyjnej-w-bosni-i-hercegowinie>>, [See: January 25, 2010].

¹¹¹ M. Szpala, "Problem reformy konstytucyjnej w Bosni-Hercegowinie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-10-13/problem-reformy-konstytucyjnej-w-bosni-i-hercegowinie>> [See: January 25, 2010].

November 17, 1991, the Macedonian political system can be defined as semi-presidential, although as C. Flores Juberías noted many of the necessary conditions of semi-presidentialism are absent and he adds:

"The Macedonian political system that has moved slowly but consistently from a purely semi-presidential operating pattern, in which the President held a role of utmost importance, to a model much closer to parliamentarism, in which the symbiosis or merger of government and parliamentary majority are called on to convert the head of state into a figure of secondary importance" ¹¹².

Macedonia has achieved a certain degree of institutional stability despite the ambiguity of the constitutional provisions and the existence of several "cohabitations": first between the conservative President B. Trajkovski and the socialist governments of B. Crvenkovski, and then later between the socialist president B. Crvenkovski and successive conservative governments of L. Georgievski and N. Gruevski ¹¹³. Although the head of the Macedonian state exercises a representative function, in the case of Trajkovski his mandate was characterized by its broad activity at the time of bringing his country into NATO and the European Union. After his death in a plane crash in 2004 fear ensued because of the belief that Macedonia could direct itself toward instability, but the desire to continue the democratic path became even stronger and unstoppable. However, in 2011 we witnessed the political conflict caused by the boycott of parliamentary proceedings by almost all opposition groups, who accused the Prime Minister N. Gruveski of exercising policies in an authoritarian manner and of placing in neutral the process of integration with the European Union ¹¹⁴. This situation led the Parliament to decide to dissolve. The coalition of the right of the

¹¹² C. Flores Juberías "Macedonia: entre la crisis y la consolidación", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 51-52, 2000-2001, p. 65.

¹¹³ J. Jackowicz, "Macedonia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, OSW-PAN, 2000, vol. X, p. 147

¹¹⁴ Information comes from www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-04-20/rozpisanie-przedterminowe-wybory-w-macedonii [See:] August 27, 2013].

Prime Minister again won early parliamentary elections, although this time it enjoyed less support than before. The opposition has been seen to be reinforced by growing support and is now a difficult opponent for the Government.

Montenegro and Serbia also cannot be included in this research. In 2003 there were two important events: the end of the era of S. Milosevic and the end of the Federation of Republics of Yugoslavia, appearing in their place the union of the two republics: Montenegro and Serbia. Over time, the radical and nationalist groups lost power, the 2004 elections in Serbia were won by the Social Democrats with the government of V. Koštunica and the election of the Democrat B. Tadić as President, who was characterized as being a supporter of the reforms and the stability of the political system. At the same time, the Montenegrin political scene was composed of the Socialist opposition, which desired union with Serbia, and the Democratic coalition supported by President F. Vujanović, who was in favor of the idea of separating from Serbia ¹¹⁵. In 2006 the countries decided on their separation.

Summing up we have to say that within the countries excluded from this research there are examples of

- States of arguable sovereignty, such as Bosnia.
- States which are not entirely democratic, like Russia, Belarus and Azerbaijan.
- States whose democratic experience is still short-lived as a result of their recent independence such as Montenegro.
- States with serious problems to be considered as "lawful" such as Albania.
- And finally States with purely parliamentary systems such as Hungary or the Czech Republic.

¹¹⁵ P. Codogni, "Serbia i Czarnogóra", *Europa Środkowo-Wschodnia*, OSW-PAN, vol. XIV, 2004, p. 221.

We must admit, however, that we have not been able to address cases that are certainly relevant to our study and whose analysis would be very interesting, such as Croatia, Moldova, or Macedonia, which at some point of time in its transformation process chose the semi-presidential system and with time, as democracy advanced, replaced the system with a strengthened position of President through the parliamentary system. But we consider that limiting the field of inquiry to the six countries chosen constitutes a methodological option that is beneficial to its objective and simply necessary. The analysis developed in terms of the constitutional system of six countries (which we will discuss in more depth later in our study) seems to be more than enough for an investigation with hints of yielding interesting and solid results. This is so not only because it covers an estimable number of cases, but also due to selecting relevant countries in the region and of undisputed political weight, belonging to different cultural circles and that are well distributed geographically, which enhances the variety of solutions introduced. Note in this regard that although we "only" have chosen six countries out of twenty-three, this deals with the States that occupy the highest positions in relation to the size of populations within Eastern Europe: Ukraine (second), Poland (third), Romania (fourth), Bulgaria (ninth), Slovakia (tenth) and Lithuania (fourteenth). Thus, in our opinion, they represent together a true and wide range of constitutional changes produced in this part of the continent.

1.5 THEORETICAL FRAMEWORK OF THE STUDY

As we have already seen, the political and economic changes produced in the late eighties and early nineties in the countries of Central and Eastern Europe were reflected immediately, consistently and necessarily in the adoption of new constitutional solutions ¹¹⁶. As A. Antoszewski correctly pointed out the

¹¹⁶ Investigating the constitutional and institutional changes can entail a classification of changes on three levels. First, a "macro-alternative" since the Constituents may elect between political system, departing from the authoritarian system to move towards a democratic system. Second, a

construction of democratic governments means creating a new system of relations between the executive and legislative branches ¹¹⁷.

It is interesting to reflect on the examples that the countries in the region decided to follow to reform their political systems. As C. Flores Juberías explains ¹¹⁸ the states mentioned were based on the traditions of democratic countries, with particular influence from European democracies, especially French and German, and to a much lesser extent the American system. The author agrees with Howard indicating:

“(..) Despite the massive and so diversified U.S. investment in assistance to democratization in Eastern Europe, the influence of U.S. constitutionalism on the constitutions adopted during this last decade in Central and Eastern Europe has been really limited” ¹¹⁹.

"middle-alternative", here the system model is decided on, such as a parliamentary or presidential democracy. And finally, a "micro-alternative", the constituents make choices related to political institutions, such as the adaptation of a unicameral or bicameral Parliament or deciding whether the President is elected in direct elections or by Parliament, in W. Sokolewicz, "Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja" *Państwo i Prawo*, no. 8, 1992, p. 5 and A. Agh, "The new political institutions of Hungary: the difficulties and the achievements of the democratization process", in C. Flores Juberías (ed.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Center of Constitutional Studies, Valencian Institute of Studies and Research, Madrid, 1997, p. 98.

¹¹⁷ A. Antoszewski, "Forma rządu", in A. Antoszewski, R. Herbut (ed.), *Demokracje Europa Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław, 1997, p. 53.

¹¹⁸ C. Flores Juberías, "Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este", in C. Flores Juberías Flores (ed.), *Estudios sobre la Europa Oriental*, University of Valencia, Valencia, 2002, p. 169.

¹¹⁹ A. E. Dick Howard, "Constitution making in Central and Eastern Europe", *Suffolk University Law Review*, XXVIII/1, p. 9 cited by C. Flores Juberías, "Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este", in C. Flores Juberías Flores (ed.), *Estudios sobre la Europa Oriental*, University of Valencia, Valencia, 2002, p. 169.

In addition, the States of Central and Eastern Europe, in search of the best model also had considered their own solutions, which had been adopted before the second world war.

The next dilemma before which the countries, which had left the Soviet regime, found themselves referred to the model that should be adopted: parliamentarism, characterized by the increasing role of the legislature as a forum for political debate, a legitimization element of the system and an organ called upon to exercise control over the executive branch, or a presidential system, in which the figure of the head of state is enhanced as a symbol of power and the effective holder thereof. The choice between the parliamentary or presidential system was a decision called upon to decisively influence the pace and direction of the process of democratic change, and likely to generate new political conflicts. Broadly speaking, the most organized political parties, and especially the opposition, preferred to opt for parliamentarism, which allowed them to play an important role in the political scene. On the other hand, the lack of groups with significant support can convince their political leaders to favor a strengthening of the position of the President, who would be able to govern the country more efficiently ¹²⁰. As rightly noted by D. Judge, the experience of the past did not play the most important role because before the second world war parliamentarism only actually worked in Czechoslovakia¹²¹.

The transformation from an authoritarian regime to a democratic regime was moreover complicated by the complex situation that the economy was passing through, which led to tensions in every country and posed a danger to the democratic institutions that were being newly created. This factor operated in an opposite sense to the previous, assuming that the option would take effect through a model of government based on a strong executive. In addition, the former leaders who still retained power wanted to secure a significant role in the

¹²⁰ A. Antoszewski, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 54.

¹²¹D. judge, "East Central European Parliaments:" The First Steps", in A. Agh (ed), *Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, 1994, p. 25.

process of change through the figure of the head of state with broad powers ¹²². Linz notes that the presidential system creates a more effective and stable executive that, in times of crisis, appeals to the authority of power ¹²³. While reflecting on this last argument in favor of presidentialism, it is doubtful if at the time of a political or economic crisis that the politician who serves as the head of state would be able to resolve this, instead of abusing his power.

On the other hand the groups opposed to Communism supported the idea of parliamentarism, despite the lack of previous experiences in the implementation of democratic mechanisms in the recent past, due to fear to a good extent that an excessively strong presidency would lead to a new concentration of power in one person. Most of the experts who evaluated the usefulness and adequacy of the proposed models for the new democracies chose the parliamentary system. In turn the presidential system was recognized as potentially dangerous for the construction of young democracies ¹²⁴. As Dziemidok-Olszewska adds, the failure of all attempts to introduce presidentialism in a terrain different from the American terrain has been due to the different political conditions (absence of a strong institutions), social conditions (inexistence of an active and vertebrate society), economic conditions (strong social inequalities) and cultural conditions (deep belief in the need for limited power) of the countries that tried it, very different from the birthplace of the presidential formula ¹²⁵. So as J. J. Linz adds, the American model is not well suited to societies tormented by political and economic problems ¹²⁶. The presidential system, says S. Gebethner, concentrates executive power in the hands of a President who is not politically responsible,

¹²² R. Mojak, "Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Malej Konstytucji 1992", *Przeqlqd Sejmowy*, no. 2, 1993, p. 68.

¹²³ J. J. Linz, "The Perils of Presidentialism", in A. Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York, 1992, p. 19.

¹²⁴ A. Pullo, "System prezydencki", in M. Domagala (ed.), *Konstytucyjne systemy rzqdów*, *Przeqlqd Sejmowy*, Warsaw, 1997, p. 59.

¹²⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w Państwach Europy Srodkowo-Wschodniej*, Marie Curie-Sklodowska University, Lublín, 2003, pp. 106 and 109.

¹²⁶ J. J. Linz, "Zalozenia systemu prezydenckiego", *Res Publica*, no. 12, 1990.

and combines it with the lack of corresponding elements that balance his power, which could result in the authoritarian rule of an individual ¹²⁷, or as J. J. Linz adds, could produce a deadlock between the powers ¹²⁸. In addition, the presidential system functions ineffectively in combination with the highly fragmented and unstable party systems such as those that until now have been prevalent in the countries of Central and Eastern Europe. In addition, A. Stepan and C. Skach believe that the presidential system does not prejudice the effectiveness of power or does it include regulations that ensure solutions to an important crisis ¹²⁹.

The aforementioned American political scientists A. Stepan and C. Skach believed that the parliamentary government system was the most appropriate for new democracies. They argued that this form of government was more effective in deeply divided societies with highly fragmented party systems because of its ability to govern in the scope of a multiparty system ¹³⁰. As mentioned before, due to the lack of democratic mechanisms during the period of Soviet rule, the countries of Central and Eastern Europe decided to adopt an approach to parliamentary solutions, where the Parliament represents the will of the voters, creates and controls the Government that exercises executive power, and the President is a more symbolic and representative organ.

Nevertheless, some of the creators of the new democracies did not find in the classical parliamentary system an entirely satisfactory solution, at least initially. The Constitutionlists of the countries investigated in this study recognized that the fragmentation and instability of the political scene, the creation of artificial

¹²⁷ S. Gebethner, "System rządów parlamentario-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie", in M. Domagała (ed.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Przegląd Sejmowy, Warsaw, 1997, p. 85.

¹²⁸ J. J. Linz, "The Perils of Presidentialism", in A. Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York, 1992, p. 51.

¹²⁹ A. Stephan, C. Skach, "Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (Parlamentaryzm-system prezydencki)", *Państwo i Prawo*, no. 4, 1994, pp. 34-40.

¹³⁰ *Ibid.*

coalitions and fragmentation of Parliament made unwise the return or the classic implementation of parliamentarism, especially early in the process of transformation. Many of the experts agreed on the need to strengthen the institution of the Government and in particular, that of its president. But many others agreed instead on the need to establish, outside the Parliament and the Government, a magistracy provided with moderating and arbitral powers and also endowed with great prestige and moral authority and broad democratic legitimacy, which could only result from a popular election. This led to the necessary conclusion that the most effective system of government to ensure the stability of democracy would be presidentialism, because it would effectively influence the head of state in the process of government and would permit the resolution of conflicts between the Parliament and the Government. As R. Brodziński stresses:

"In countries that are transforming their political system the typical crisis between the Parliament and the Government will be present for a long time and therefore the activity of the President must exist in them under constitutional powers permitting the head of state to act as an arbiter"¹³¹.

At this time it might not be entirely pointless to recall the main features of the systems of government that were available to the countries of Central and Eastern Europe at the beginning of their transformation, and that influenced the adaptation of some form of government by the States that form part of this investigation.

Parliamentarianism is mainly characterized by the subordination of the Government in support of the parliamentary majority, which leads to the

¹³¹ W. Brodziński, "System parlamentarno-gabinetowy-wykorzystanie rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, in M. Domagała (ed.), *Konstytucyjny system rządów*, Przegląd Sejmowy, Warsaw, 1997, p. 48.

following consequences: a) the Government is created by Parliament and works with the approval of a certain composition of the political forces, b) the government can be dismissed by the Parliament at any time should they form a majority opposed to it ¹³², c) the Prime Minister and the ministers are responsible only to Parliament, d) the executive also has the right to dissolve Parliament early, underlying the mutual dependence of the executive and legislative branches¹³³.

Presidentialism is characterized, however, by: a) the existence of a one-man executive branch, since the President is both the head of state and head of government, b) the President is elected through direct elections, which means that the executive is not accountable to Parliament but only to the electorate, and cannot see his term shortened by its mere will, and c) the ministers that form the Government are individually responsible for their actions to the President, and not to the Parliament ¹³⁴.

On the other hand, semi-presidentialism is a form of government that lies between parliamentarism and presidentialism, and is the system of government that interests us in particular. It is characterized by the existence) of a dual executive, exercised by a President elected in direct popular elections, and who is not accountable to Parliament, and a Government dependent on the support of the parliamentary majority, b) an active role of the President in creating the Government (He presents a candidate to the Prime Minister office, appoints the ministers), limited by the fact that the final decision is in the hands of Parliament voting a motion of confidence in the Government ¹³⁵, and c) a significant

¹³² A. Antoszewski, *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 54.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowskiej University, Lublin, 2003, pp. 108 and 113 and A. Antoszewski, "Pomiędzy prezydcjalizmem i parlamentaryzmem." *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989*, in *Państwo, demokracja, samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie prof. Eugeniusza Zielińskiego*, Warsaw, 1999, p. 28.

allocation of powers to the President, including the possibility of dissolving the Parliament before the end of its mandate and the right of veto of laws.

In this regard it is necessary to mention the inspiration that led to the countries of Central and Eastern Europe to the current semi-presidential system in France. The main argument in favor of this system was the negative experience with parliamentarism and the need for a strong executive to help bring order¹³⁶, as well as also the traditional close relationship of France with some countries in the region, Poland and, especially, Romania would be the most significant cases- that it converted to the constitutional reference. In the first years of transformation in all compared countries, and especially in the two mentioned, the attraction to the French model could be observed, which would be reflected in the copying of some of their solutions. Supporters of French solutions perhaps did not take into due consideration the differences between the political and social conditions in the respective countries. In France there was a long democratic, parliamentary tradition and a system of stable parties. In turn, as E. Gdulewicz notes, during the period of transformation of the countries of Central and Eastern Europe no prerequisites existed for the functioning of the semi-presidential system, and thus the lack of strong and consolidated parties, the lack of cooperation between parties, the personality of its first Presidents and the style of exercising power made the introduction of the French model counterproductive¹³⁷. In addition, the solutions adopted in France in 1958 were the response to the very unstable system of the Fourth Republic, while in the case of the former Soviet bloc countries the main problem was the lack of democratic institutions and procedures. In addition, in the period of transformation it was necessary to create clear and precise rules related to the function of powers to avoid problems of an interpretative nature.

¹³⁶ A. Antoszewski, "Pomiędzy semiprezydencjalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989, in *Państwo, demokracja, samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie prof. Eugeniusza Zielińskiego*, Warsaw, 1999, p. 28.

¹³⁷ E. Gdulewicz, "Model Francuski (V Republika)", in M. Domagała (ed.), *Konstytucyjny system rządów, Przegląd Sejmowy*, Warsaw, 1997, p. 110.

And the formulas, which do not pose a clear and unambiguous distinction between the powers of the President and those of the Government, make it possible that in certain circumstances the President assumes powers of the Prime Minister ¹³⁸ or powers not entirely clear as to their attribution. All these factors influenced the gradual decline in popularity of the French model and recognition of such a model as unsatisfactory due to being imprecise for continuing with the democratic model of government in this part of Europe. As discussed below, in most cases chosen, semi-presidentialism was the form of government that helped at the beginning of the transformation of the system, but that was systematically replaced by solutions closer to parliamentarism, as we can credit with the examples of Poland, Slovakia and recently the Ukraine. And although the system of the parliamentary governments would be more effective in achieving a stable democracy, this system is more effective with a bipartisan model than a multiparty model, with which it is necessary to form coalition governments, and if the parties are unable to create a majority in Parliament they could create a situation of instability and frequent cabinet crises. One of the most unfavorable situations can be seen in the case of a negative parliamentary majority that is not able to act constructively, but that successfully blocks attempts to form a minority government or later its proposals ¹³⁹. Such experiences generate the search for solutions that aim at rationalizing the parliamentary system. In rationalized parliamentarism the President, who depending on the circumstances, may use one of the two variants; if in the Parliament there exists a clear and stable majority supporting the Government, the President plays his traditional role as the symbolic head of state, if on the contrary, there is no parliamentary majority and conflicts are generated between the Parliament and the Government, the President acts more as a political arbiter. In this variant of parliamentarism, the President makes decisions in the event of conflict.

¹³⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Marie Curie-Skłodowskiej University, Lublin, 2003, p. 120.

¹³⁹ *Ibid*, p. 110.

Constitutionalists, political scientists and politicians in this part of Europe considered that the fragmentation and instability of the political scene, the presence of many political parties in the Parliament, the creation of artificial coalitions and the possibility of forming negative majorities make it impossible to return to the classical parliamentary system. Everyone was in agreement that the President has to be able to participate in the government process and resolve potential conflicts between the Parliament and the Government.

With the thesis that the countries of Central and Eastern Europe should develop their own solutions taking advantage both of the experiences of other countries and their own past experiences, we will investigate the semi-presidential system that each of the states of the region chose, the reason for this choice and its evolution, which is not always linear nor consistent with parliamentarism.

In all the countries discussed here a system of government exists that does not fully correspond to the classic parliamentary model. Also, an optimal solution has been sought in all cases to regulate the relationships between the main state bodies and that, in turn, is appropriate for the social, political and economic conditions in each country. This search process has occurred differently in each of these countries. Bulgaria and Romania were the first countries that developed new constitutions in 1991, in both cases they took into consideration features of the monarchy of the past that they decided not to follow. In Slovakia the Constitution was adopted in 1992, a few months before the decomposition of Czechoslovakia and consequently, the creation of two new republics. Up to the present time its Constitution has been amended in 1999 and 2001 to make more transparent the relationship between the Executive and the legislature. In the case of the Ukraine, the Constitution of 1991 was amended in 1996 and 2004 to cut the powers of the President and to bring it nearer to the system of parliamentary government. Poland adopted its Constitution at a later date, in 1997, which is a paradox, because this country is where the process of transition of the system began. The Constitution of 1997 was preceded by the Constitutional Law of 1989, which regulated relations between the main state organs, and then by the Little Constitution of 1992. Lithuania and Romania are two examples of countries that have remained faithful to a system closer to semi-

presidentialism from the beginning of their political transformation, and on the contrary, the Ukraine and Poland are moving away from this model and are moving toward parliamentarism.

The presentation of the evolution of the systems of government in the countries of this study requires a detailed analysis of the constitutional solutions and political practice. Therefore it is necessary to verify the rules that determine the rules between the legislative and the executive branch. All countries studied have experienced conflict and all have reinforced parliamentary constitutional structures, so it is questionable whether there is any relationship to it. To investigate the origin of the present conflicts over the last twenty years in all countries of the region of which we speak, we will identify the causes of these clashes.

It must be assumed that all actors on the political scene have tried to use to their advantage the ambiguous rules of their Constitutions. This practice especially took place in the early transition process with the intention of expanding their own areas of influence at a time of political change and uncertainty surrounding the rules of the game. This behavior, many times, has stalled the introduction of constitutional rules and questioned the constitutional Governments. At this point it should be noted regarding the ambiguous rules mentioned, our attention will be focused on the factors that have contributed to the increase of informal regulations and have pushed the actors on the political scene in this region of Europe to exploit unconstitutional alternatives ¹⁴⁰. This situation occurred mostly in the case of L. Wałęsa under the Little Constitution of 1992 and in the case of V. Mečiar under the Constitution of 1992, prior to its amendment in 1999, as we will see below.

¹⁴⁰ In 1997 the delegate of the Slovak Prime Minister commented that the high number of unconstitutional laws did not mean that the Government was neglecting the legal system, but rather was seeking "atypical solutions in the decision-making process" in D. MALOVA - E. Láštic, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992 - 2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, no. 4, 2001, p. 104.

Another thesis of this work is to verify that the constitutions of the post-communist countries were created without the adoption of a unique vision of the system. On the contrary, the Constitutions are composed of different, and often contradictory and inconsistent solutions. The regulations adopted were often the result of the influence of the political circumstances of the moment, given that in the process of drafting the Constitution long-term agreement on the constitutional model that would be followed was often missing. The Constitutionnalists tried to agree to two different tendencies: the strengthening of parliamentary power and the construction of a strong and effective executive. In favor of strengthening parliamentary power, they spoke, above all, about the character of the representative body, which embodies the plurality and played a supporting role in the socialist system. Moreover, in favor of the strengthening of executive power the necessity is pronounced to ensure stability during the political transformation, its flexibility, which facilitates the solution of possible conflicts between different majorities between the Parliament and the President. This lack of consistency significantly influenced the number of conflicts between the legislative and executive branches.

A third thesis of this study argues that in countries of Central and Eastern Europe institutions were created to imitate the solutions already adopted in some Western democracies considered as exemplary. This presents, above all, the reference to French constitutionalism in the case of Romania, in relation to the powers of the President, in the manner of investment and responsibility of the Government. In the Polish case the French influence was more visible under the Little Constitution of 1992, as today in Polish constitutionalism more German traits are apparent, as in the case of the powerful Prime Minister that can only be censured by a constructive censure motion and the important role that the Constitutional Court plays ¹⁴¹. Nor can we forget the countries that resumed their constitutional experience of the interwar period in order to maintain their national identity (Lithuania), although others already mentioned, such as

¹⁴¹ C. Flores Juberías, Diez años de procesos constitucionales en la Europa Central y del Este, in C. Flores Juberías (ed.) *Estudios sobre la Europa Oriental, Actas del II Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental* (Valencia, November 20 - 22, 2000), University of Valencia, 2002, p. 168.

Bulgaria, Romania, preferred not to look back and refused to return to the monarchy. It should be noted that in most cases their tradition and their own historical experience and political experience influenced the shape of the organs of power and the relations between them. Another influential aspect was the objectives of the political parties participating in the preparation of the respective constitutions.

It is interesting to note the problems the new democracies had to face, because often this was the moment when the debate was generated on the change of constitutional regulations.

Thus, the substantive issues that will be raised throughout this thesis are:

1. How and why they chose semi-presidential models with popularly elected Presidents and assets rather than pure parliamentary models?
2. What has led to the recurring inter-institutional conflicts in these countries?, What role, positive or negative, has the constitutional design followed had in it?
3. Have these crises been the root of the changes produced in the systems?
4. What have these changes been and in what direction have they pointed?
5. Have they been the solution?

1.6. HYPOTHESES AND VARIABLES OF THE RESEARCH

In view of the foregoing, it is possible to summarize the hypotheses for whose verification the pages of this investigation will be dedicated as the following:

1. - In the process of creating constitutional and institutional development verified during the regime change in the countries of Central and Eastern Europe, the various political actors operating

collaborated on the creation of a complex system of mechanisms in order to ensure the stability, efficiency and control that are necessary for the consolidation of democracy in a country, but did not, as a consequence, stop considering which of these formulas may be more useful for the defense of their particular positions of influence.

2. - The institutions created (including and most especially, the presidencies, parliaments, and governments) and the mechanisms introduced to regulate their interrelationships (authority of the legislature to dismiss the Government, of the President to dissolve the legislative branch, the right of veto, the legislative initiative, etcetera, etcetera) were those that had made available to the constituents from the experience of other Western democracies, and those recommended by the most prestigious scholars of the time, and only secondarily, the results from its own constitutional history, and the legacy of actual socialism.

3. - The social, economic and political circumstances, coupled with the personal aspirations of some leaders of the time and their expectations - true or false - of the electoral success, influenced decisively the choice of one or another of the political formulas.

4. - In this debate, particular attention was paid to the system of interrelations between presidents, parliaments and governments, opting for formulas that even though parliamentary in their roots putting special emphasis on the democratic legitimacy deposited in the parliament, and the need to endow with effectiveness the prime ministers, provided to the respective presidents decisive attributions of mediation and political initiative that converted them into political actors with an importance well above the merely symbolic.

5. - That desire to obtain simultaneously representativeness, effectiveness and restraint was clearly detrimental to a clear distribution of powers between the different institutions, and - together with other factors such as a lack of democratic traditions, personalism, or the

volatility of the electorate - provided the basis for serious political instability and inter-institutional conflict that has dominated the political life of many of these countries during the two decades elapsed since the initiation of their democratic transition.

And 6. - As a result of these, many of the countries in the region were forced to make reforms in their constitutions to contribute to the clarification of the distribution of powers, reforms often inspired by actual power relations existing at the time of their implementation, which have not always generated the desired effect.

In the analysis of these hypotheses, we intend to include the analysis of variables such as electoral systems and other existing participation mechanisms, the strategy and objectives of operant political parties, the style of government by the President, of the Government and of the parliamentary majority, the degree of control of the principal organs, the political circumstances under which the President, the Government and the Parliament have employed their powers. As we have mentioned above, one of the hypotheses with which we will work states that the manner in which the government is exercised not only is determined or influenced by constitutional regulations, but also by the current political situation. Under the same constitutional regulations, the same country can have a strong President when he comes from the party that has the majority in Parliament, or a weak President if the majority opposes the head of state.

1.7. DESCRIPTION OF THE METHOD OF RESEARCH

The matters that we analyze in this project have been widely discussed in recent years. There are many existing publications, so it is possible to already have a broad range of books and articles dealing with this issue from the point of view of constitutional law and from that of political science, and even history and sociology. These last two perspectives will not be excluded from the total in this

work, but we will try to carry out an approach that combines preferentially the legal method, which is our priority work tool with political and dynamic analysis, which we consider essential for a proper understanding of the constitutional systems.

We will use in each case the comparative method ¹⁴² that, on the basis of a detailed study of the institutions and their functioning, will permit us to see the similarities and differences between the solutions adopted in the countries under study and their outcome. We will examine existing constitutional rules, the debates leading to their approval, and frustrated reform proposals, especially those that speak of the separation of powers, which by its ambiguity has led to conflicts between the organs.

In selected cases, we will compare the constitutional regulations with their predecessors in the interwar period. Therefore, the analysis of the Constitutions, which limits the field of research in the sphere of current legal regulations, will be supplemented in our thesis with a historical approach that will allow us to investigate the origin of the constitutional rules, will explain their regulation, will indicate the factors and political events that influenced the formation of the organs of power and in the political context. Although, as has been stated, the main reason for this work is the study of the political systems of the respective countries, it is considered essential to the analysis of the constitutionalism of the six countries throughout history because its knowledge facilitates the composition of the positions adopted by countries in the present. Also, we will analyze the practical application of the aforementioned constitutional solutions, to contrast their literalness with their actual operation and the functioning of the organ of power in practice.

¹⁴² L. Pegoraro, "El método en el Derecho constitucional: La perspectiva desde el derecho comparado", *Revista de Estudios políticos*, no. 112, 2001, pp. 9-26; F. Lanchester, "El Método en el Derecho Constitucional comparado: Luigi Rossi y sus sucesores", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, no. 4, 1993, pp. 5-37; A. A. Cervati, "Constitutional law between the comparative method and science of culture (the thoughts of Peter Häberle and the requirement to modify the method of study of Constitutional Law)", no. 5, 2006, pp. 297-328.

In summary, the comparison of the political systems of the countries will be done not only from the comparative approach for the study of constitutional norms, but also historical analysis and political science will be added, which also has a great influence on the position and actual power of the major organs in the countries mentioned. Considering all the perspectives together, this research will create a complete picture of the system that the six countries decided to adopt.

1.8. CONSTRUCTION OF THE RESEARCH

The analysis of the configuration and the system of the relationships between the main state organs of power in the selected countries will be carried out in a sequenced manner, addressing in a logical order the four issues identified as key in order to facilitate understanding of the advantages and disadvantages of the constitutional regulations introduced in each country. Thus, in this research:

1. - In the first place an analysis of the type of presidency adopted in each of the countries studied will be conducted, which will examine the origin of this institution, its constitutional position, its election system, its powers (differentiating with special interest between its prerogatives and those that need to be endorsed) and its responsibility.
2. - Then the relationships will be analyzed between the head of state and Parliament: at this point we will focus first on the Parliament, with an analysis of its origin, position, election method, composition, and organization in order to - on this basis - deal with the legislative and non-legislative functions of Parliament in relation to the President.
3. - Then we will reflect on the relationship between the head of state and the Government, at which point we will discuss the Government, the creation of the Council of Ministers, its composition, and its functions, so as to focus especially on the relative position of the Prime Minister and of the President within the executive branch, and to make an assessment

concerning to which of these bodies the direction of internal and external politics of the country belongs.

4. - Finally we will analyze the system of relations between the Parliament and the Government: in this part we will present the mechanisms of control over the Council of Ministers and the Prime Minister at the Parliament's disposal. As we know, the characteristics of the constitutional system are defined not only by constitutional regulations but also by practice. Therefore it is essential for our research that this last point addresses the party system, the political composition of the Parliaments and the type of monochrome or coalition government that each of the countries investigated in this study possesses.

In order to facilitate the understanding of the reader, in each of the cases our analysis will be complemented by tables that recapitulate the information provided on the issues that are discussed throughout this study.

1.9. SOURCES USED

The work will be based in a priority manner on the analysis of primary sources, such as existing constitutional texts of the countries that are the subject of our research and the laws of development of these, as well as the Constitutions and laws already repealed and that can illustrate for us the direction in which the changes evolve. Although the constitutions and the laws are the starting point and the main source of analysis and comparison, in order to provide greater solvency to the political science approach previously mentioned, the research will be enhanced with data from the electoral programs of political parties and candidates to the presidency, and official data concerning election results.

The work also will rely on secondary sources, making extensive use of the literature of political-constitutional environment, which allows us to present and evaluate the political practice. We thus will refer to the already abundant

academic literature in the three languages that we are able to manage, Spanish, Polish and English, which will give us broad access to many of the indirect sources on the subject that interests us. Besides all of this, data will be used that has appeared in newspaper articles, including the latest information on the existing controversies.

There are many publications that are dedicated to the political systems of their respective countries or that talk about their particular organs of power, but not many publications that address in a comparative or global manner the aspects of the political system and discuss the confrontations that have occurred between powers, i.e., that try to explain the rules applied by the Constituent through the facts which we are witnessing every day. In this study we will try to find answers in the Constitutions and other legislation of the respective countries to explain the conflicts taking place in the political scene.

We are confident that the proposed research will achieve its objectives.

.

Capítulo 2

EL PRESIDENTE COMO JEFE DE ESTADO

2.1 LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA PRESIDENCIA

El punto de partida de nuestra investigación en este capítulo será distinguir entre los países en los que el cargo de Presidente ya había existido con anterioridad y aquellos en los que la institución presidencial apareció por primera vez durante el periodo de la transición a la democracia. Basándonos en la presencia o no de esta institución en la tradición constitucional de cada país, se podrá distinguir entre aquellos en los que nunca antes había existido esta institución (como Ucrania y Bulgaria), aquellos otros en los que se restauró el cargo del Presidente después de que éste hubiera existido ya en el pasado (por ejemplo Eslovaquia, Polonia, Lituania) y aquellos en los que se produjo una continuación de la institución del Presidente como en el caso de Rumanía (donde ya en 1974 el Consejo de Estado había sido sustituido por un jefe de Estado elegido por el Parlamento). También cabe mencionar que en el caso búlgaro y rumano la presidencia no sólo tiene una corta tradición sino que además estos países fueron ejemplos de monarquía antes del periodo comunista.

Como veremos a continuación, los países de la Europa Central y del Este objeto de interés del presente estudio ensayaron diferentes modelos de sistema político durante el periodo de entreguerras. La influencia que, en uno o en otro sentido, tuvo ese precedente hace conveniente presentar brevemente los sistemas políticos constituidos en estos países y por consiguiente la posición del jefe de Estado durante los años veinte, treinta y cuarenta. En esto nos centraremos en esta parte de la investigación, porque en nuestra opinión en la mayoría de los casos el pasado constitucional de cada país influyó de manera no despreciable en

la distribución de las competencias entre los principales órganos de poder legislativo y ejecutivo.

2.1.1 El papel del jefe de Estado en la Europa Central y del Este en el periodo de entreguerras.

Después de más de cien años de historia turbulenta en la que su territorio fue dividido entre tres imperios, provocando su desaparición del mapa europeo ¹⁴³, Polonia volvió a constituirse como país independiente en 1918.

Uno de los principales problemas que hubo de plantearse en ese momento fue la elección del sistema político que regiría al país y la organización de sus poderes. En el otoño de 1918 Polonia escogió el régimen republicano como su forma de Estado, adoptando así una manera de afrontar el futuro con ideas innovadoras¹⁴⁴. El 22 de noviembre se promulgó el primer acto normativo de carácter constitucional que concedió a Jozef Pilsudski¹⁴⁵ el cargo de jefe de Estado. Pilsudski ejerció como tal hasta la creación de un Parlamento y, tras las

¹⁴³ Entre 1772 y 1795 el territorio perteneciente a Polonia fue dividido por Rusia, Prusia y Austria. El resultado fue la anexión de Polonia a dichos imperios y, como consecuencia, su desaparición del mapa de Europa hasta 1918.

¹⁴⁴ La opinión más sostenida en la época era la de llevar a cabo la reconstrucción del país bajo la forma de monarquía, pues en ese momento casi toda Europa era monárquica, con la excepción de Francia, Suiza y Portugal en J. Pajewski, *Odbudowa Państwa Polskiego 1914-1918*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań, 1985, p. 194.

¹⁴⁵ Jozef Klemens Pilsudski fue una persona muy significativa para Polonia. Tras la Primera Guerra Mundial fue nombrado jefe de Estado y jefe del Ejército. En ese momento, al poseer la mayor autoridad y una gran conciencia sobre la sociedad, tomó la iniciativa a la hora de organizar los órganos transitorios del poder estatal en la Polonia independiente. En la práctica se convirtió en un dictador entre 1918 y 1922. Durante este periodo luchó activamente contra el bolchevismo. Bajo su liderazgo el ejército polaco consiguió la victoria en la guerra que les enfrentó a los bolcheviques en 1920 en P. Czichordzki, *Legenda i política, kształtowanie się wizerunku Marszałka Józefa Piłsudskiego w świadomości zbiorowej społeczeństwa polskiego w latach 1918-1939*, Księgarnia Akademicka, Cracovia, 2005, p. 23.

elecciones parlamentarias de enero de 1919 el nuevo legislativo polaco –el *Sejm*¹⁴⁶ aprobó una Ley Constitucional según la cual se concedía a Pilsudski la permanencia en el cargo del jefe de Estado. La ley, sin embargo, concedió al Mariscal un muy limitado elenco de poderes: el jefe de Estado tenía la competencia de nombrar y cesar tanto al Primer Ministro como al resto de miembros del Consejo de Ministros, así como de aceptar los proyectos de carácter legislativo elaborados y aprobados por el Consejo de Ministros, pero no tenía la competencia de disolver el Parlamento, ni las competencias para usar el veto legislativo o promulgar leyes, ni tampoco tenía la competencia de iniciativa legislativa, características todas ellas propias de los primeros ministros en los sistemas parlamentarios¹⁴⁷. Además el jefe de Estado, al igual que el Gobierno, era responsable ante el Parlamento incluso en una situación en la que todos sus actos tuviesen que ser refrendados por el ministro correspondiente. Podemos concluir que la Ley Constitucional de 1919 adoptó un poder ejecutivo dual y construyó relaciones recíprocas entre el poder legislativo y ejecutivo que se basarían en el principio de la supremacía del Parlamento.

En marzo de 1921, el *Sejm* ratificó una nueva Constitución. Dicha Constitución fue creada a la sombra de las prolongadas negociaciones entre las diversas fuerzas políticas y en base al fatigoso compromiso elaborado entre las mismas. La derecha polaca, poco adepta a Pilsudski y temiendo su reelección como Presidente, forzaron que la nueva Constitución mantuviese los gobiernos parlamentarios siguiendo el ejemplo de la III República francesa, donde el poder legislativo tenía supremacía. El Consejo de Ministros designado por el Presidente podía ejercer su poder solo mientras contase con la confianza de los diputados: en caso de perder esa confianza tendría que dimitir y el jefe de Estado estaría obligado a aceptar esa decisión. El Presidente, junto con el Gobierno, que era responsable ante el *Sejm*, formaba el poder ejecutivo dual. El Presidente sería elegido por el *Sejm* (444 diputados) y el Senado (111 senadores), unidos en

¹⁴⁶ *Sejm* (o Dieta) es todavía hoy la denominación de la cámara baja del Parlamento polaco.

¹⁴⁷ S. Krukowski, “Mala Konstytucja 1919”, en M. Kallas (eds.) *Konstytucje Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Varsovia, 1990, p. 13.

Asamblea Nacional, por un periodo de siete años y mediante mayoría absoluta¹⁴⁸. Al igual que bajo la Ley Constitucional de 1919, el Presidente no tenía iniciativa legislativa ni tampoco podía vetar las leyes, pero tenía la competencia de disolver el Parlamento con acuerdo previo del Senado y también la competencia exclusiva para nombrar y cesar al Primer Ministro y, a propuesta suya, nombrar ministros teniendo en cuenta la composición del Parlamento.

Como hemos dicho antes, la práctica constitucional al inicio de la década de 1920 se caracterizó por la supremacía del Parlamento lo que conllevó un cambio frecuente del Gobierno y la consiguiente inestabilidad política y social, lo que finalmente condujo al golpe de Estado del propio Mariscal Pilsudski el 12 de mayo de 1926¹⁴⁹.

El 2 de agosto del mismo año se produjo la ratificación de una nueva Ley Constitucional, de impronta un tanto más favorable al Presidente. Con el nuevo marco normativo, éste podía disolver el Parlamento a propuesta del Gobierno y sin el acuerdo previo del Senado, como hasta entonces había sido necesario. Además, el Presidente tenía la competencia de promulgar decretos con fuerza de ley en periodo de entre sesiones de las Cámaras y en caso de alta necesidad, con algunas excepciones¹⁵⁰.

Como podemos ver, la Ley Constitucional del 1926 reforzó la posición del Presidente pero los líderes afines a Pilsudski afirmaban que el poder del

¹⁴⁸ El 9 de diciembre de 1922 se celebraron las primeras elecciones al cargo de jefe de Estado. Entre los siete candidatos, la Asamblea Nacional eligió en su quinto turno de votación a G. Narutowicz, quien no actuaría mucho tiempo como Presidente pues fue asesinado el 16 de diciembre del mismo año, de acuerdo con las regulaciones de la Constitución, el Presidente del Sejm, M Rataj, tomó sus competencias. Esto confirmaba la inestabilidad política en la que se encontró Polonia durante los primeros años de su independencia. En las siguientes elecciones presidenciales, celebradas el 20 de diciembre de 1922, resultó elegido St. Wojciechowski.

¹⁴⁹ El 31 de mayo de 1926 la Asamblea Nacional eligió a Pilsudski como nuevo Presidente, de ese modo el Parlamento legalizó el golpe de Estado. Pilsudski no aceptó la propuesta y propuso para este cargo a I. Moscicki, que posteriormente fue elegido por la Asamblea Nacional.

¹⁵⁰ J. Osiński, B. Pytlik, "Prezydent Republiki Polskiej" en: J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 477.

Presidente era todavía insuficiente. En conclusión, se empezó a elaborar una nueva Constitución con competencias para el jefe de Estado parecidas a las que proporcionaba un sistema presidencial, aunque el régimen presentara claros rasgos autoritarios.

La nueva Constitución fue ratificada el 23 de abril de 1935. En ella se concentraba en la figura del Presidente el poder homogéneo e indivisible del Estado (art. 2.1 de la Constitución de Polonia). Al mismo tiempo se suprimieron el principio de la supremacía de la Nación y el de separación de poderes. El Presidente era responsable ante Dios y ante la historia (art. 2.2) y, como figura superior al resto de los órganos estatales, tenía importantes prerrogativas como el nombramiento y el cese del Primer Ministro, el nombramiento de la tercera parte del Senado y la disolución del *Sejm* y del Senado. También contaba con la competencia de promulgar decretos con fuerza de ley y vetar leyes aprobadas por el *Sejm*. Asimismo, podía iniciar el cambio de Constitución y vetar el proyecto de cambio constitucional propuesto por el *Sejm* y el Senado.

En adición, la Constitución de 1935 introdujo un peculiar modelo de elección del jefe de Estado en el que participaban el Presidente saliente y una –así llamada– Asamblea de Electores¹⁵¹. El Presidente podía proponer a la Asamblea un candidato, en este caso las elecciones presidenciales se convertían en una votación general en la que competían dos candidatos: uno propuesto por el jefe de Estado y otro por la Asamblea de Electores. Si el Presidente no proponía ningún candidato, el cargo de jefe de Estado lo ocuparía el candidato elegido por la Asamblea de Electores, que también podía escoger a la misma persona para

¹⁵¹ La Asamblea de Electores estaba compuesta por ochenta miembros de los cuales cincuenta fueron elegidos por el *Sejm* y veinticinco por el Senado. Los cinco restantes eran: el Presidente del *Sejm*, el Presidente del Senado, el Primer Ministro, el Inspector General de las Fuerzas Armadas y el Primer Presidente del Tribunal Supremo. Vid. J. Osiński, B. Pytlik, “Prezydent Republiki Polskiej” en J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 478.

ejerger su segundo mandato. La duración de su mandato seguía siendo la misma, es decir, siete años¹⁵².

Resumiendo, durante el periodo de veinte años aparecieron en Polonia varios modelos constitucionales. La posición del jefe de Estado en la Constitución de 1921 siguió sobre todo el modelo de la III República francesa, pero el sistema creado no resistió su excesivo perfil parlamentario, de modo que tras el golpe de 1926 el modelo constitucional polaco se encaminó en la dirección de un ejecutivo fuerte.

Durante los siglos XIX y principios del XX se formaron en territorio ucraniano numerosas sociedades y organizaciones políticas de carácter nacional que trataron de preservar la identidad ucraniana, y que también propusieron diferentes proyectos de la Constitución. Uno de esos proyectos fue el del liberal-demócrata M. Drahmanov, quien en 1884 propuso construir una federación con el Imperio Ruso que permitiese la autonomía de Ucrania. Otro proyecto fue el elaborado por M. Michnovski en 1906, que optaba por construir un país independiente con un sistema republicano de tipo presidencial, donde el Presidente sería elegido por sufragio universal y tendría un mandato de seis años¹⁵³.

Inmediatamente después de la Revolución menchevique de febrero de 1917, Ucrania intentó conseguir primero su autonomía, y luego su independencia respecto de Rusia. El 17 de marzo de 1917 las agrupaciones nacionalistas crearon el Consejo Central Ucraniano, y el 20 de noviembre éste proclamó la República Popular Ucraniana, que mantenía lazos federales con Rusia. Pero yendo más allá, el 22 de enero de 1918 se proclamó la República Popular Ucraniana como país independiente y soberano¹⁵⁴.

¹⁵² J. Osiński, B. Pytlik "Prezydent Republiki Polskiej" en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współuczonych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 478.

¹⁵³ E. Zielński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 10.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Independientemente de los hechos mencionados, el 29 de abril de 1918, en la junta del Partido Obrero, protegida por el ejército alemán, el general P. Skoropadski proclamó la creación del país ucraniano y se erigió como su dirigente. La forma de gobierno aprobada fue la monarquía constitucional, parecida en la forma de organizar el poder a la del periodo previo a la Revolución.

La derrota de los imperios centrales en la I Guerra Mundial provocó la aparición de los Consejos de Delegados en territorio ucraniano. El 14 de noviembre de 1918 el Consejo Central Ucraniano creó un Directorio (un tipo de jefatura del Estado colegiada) que restituyó la organización de la República Popular Ucraniana y recibió, según la Pequeña Constitución del 28 de enero de 1919, las competencias del poder legislativo y ejecutivo¹⁵⁵. Al mismo tiempo, el 18 de octubre de 1918 se constituyó en Lvov el Consejo Nacional, que creó un gobierno provisional y proclamó la República Popular de Ucrania (el oeste del territorio de la nación pertenecía antes a la Monarquía austro-húngara). El 13 de noviembre de 1918 se proclamó la Ley Constitucional provisional, en función de la cual el Consejo Nacional Ucraniano se convirtió en el órgano del poder legislativo y su presidente, J. Pietruszewicz, fue proclamado como jefe de Estado¹⁵⁶.

La invasión de los territorios ucranianos por el Ejército Rojo provocó que el poder pasara a manos del Gobierno Provisional Obrero-Campesino de Ucrania que residía en Charcov. Este Gobierno fue creado por iniciativa del Partido Comunista de Ucrania, que el 6 de enero de 1919 proclamó la República Socialista Ucraniana Soviética, lo que significó el comienzo de su adhesión a la URSS, que se mantendría durante los siguientes setenta años¹⁵⁷.

En referencia al constitucionalismo ucraniano de entreguerras podemos indicar que los intentos de Ucrania de organizarse como Estado fueron imposibilitados por la complicada situación política. Ello no obstante, y aunque las leyes

¹⁵⁵ B. Pytlik, "Prezydent Ukrainy" en J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 658.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 11.

constitucionales y las instituciones formadas en función de esas leyes tuvieron una corta duración, se pueden encontrar tímidos intentos de instaurar una presidencia reforzada.

Durante la I Guerra Mundial el territorio de Lituania pasó de manos rusas a ser ocupado por el ejército alemán. En este periodo se generó la idea de la recuperación del Gran Principado de Lituania. El 18 de septiembre de 1917 se creó el Consejo Nacional de Lituania (*Taryba*) como órgano del poder legislativo cuya función principal era intentar conseguir la independencia y soberanía de Lituania respecto del Imperio alemán, y que el 16 de febrero de 1918 proclamó la Declaración de la independencia de Lituania¹⁵⁸. El 2 de noviembre de 1918 fue aprobada una Constitución, según la cual el *Presidium* del Consejo Nacional de Lituania ejercería las funciones del jefe de Estado, teniendo entre sus competencias el derecho de nombrar y cesar al Primer Ministro, aprobar la composición del Gobierno y nombrar a los representantes diplomáticos¹⁵⁹.

En la siguiente Constitución del 4 de abril de 1919 se instauró el cargo de Presidente, que contaba con las mismas competencias respecto del Gobierno que hasta entonces tuvo el *Presidium*. El nacionalista Antanas Smetona fue designado por el Consejo Nacional como primer Presidente, previendo que ejerciera su cargo hasta convocar un nuevo Parlamento.

Las elecciones al Parlamento que se celebraron el 14 y 15 de abril de 1920 fueron ganadas por los cristiano-demócratas, mientras que los nacionalistas fueron derrotados¹⁶⁰. De esta manera se empezó a preparar la siguiente Constitución (la tercera), durante cuyos debates las agrupaciones de derecha optaron por una figura presidencial fuerte, mientras las agrupaciones de izquierda prefirieron un Parlamento reforzado. La Constitución del 12 de junio

¹⁵⁸ A. B. Zakrzewski, *Konstytucja Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 9.

¹⁵⁹ A. B. Zakrzewski, *Konstytucja Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 10.

¹⁶⁰ J. Zieliński, "Prezydent Litwy" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 357.

de 1920 sólo regulaba el funcionamiento de los órganos superiores del poder y según esta regulación el Presidente sería elegido por el Parlamento.

La siguiente Constitución (la cuarta) del 1 de agosto de 1922 siguió el ejemplo de la Constitución de la III República francesa y de la República de Weimar. La Constitución lituana consagró la primacía del Parlamento unicameral (*Seimas*)¹⁶¹ sobre el Presidente y el Gobierno. El *Seimas* promulgaba las leyes, controlaba al Gobierno, elegía al Presidente para un mandato de sólo tres años y tenía la potestad de cesarle, para lo que necesitaba una mayoría de dos tercios de los votos de todos los diputados, sin que la Constitución precisara las situaciones en las que el *Seimas* podía hacerlo¹⁶². Por su parte, el Presidente nombraba al Primer Ministro y aceptaba la composición del Gobierno creado por éste y la dimisión del Gobierno, podía presidir sus reuniones y pedir informes sobre el ejercicio de sus funciones, pero el Gobierno y sus ministros eran responsables ante el Parlamento. El Presidente firmaba y promulgaba las leyes, podía vetarlas y tenía la competencia de convocar un referéndum constitucional, disolver el Parlamento y convocar elecciones. Es interesante subrayar una regulación todavía presente y característica del constitucionalismo lituano, que establece que la disolución del Parlamento provocaba también el fin del mandato del Presidente, lo que significaba que un nuevo *Seimas* elegiría a un nuevo jefe de Estado. Además, el Presidente tenía la competencia de promulgar decretos, que para ser válidos tenían que ser refrendados por el Primer Ministro y el ministro correspondiente¹⁶³, que eran responsables ante el Parlamento.

Las agrupaciones cristiano-demócratas ejercieron el poder hasta 1926, año en que las elecciones parlamentarias fueron ganadas por los social-demócratas. Kazys Grinius fue elegido nuevo jefe de Estado y en ese momento se inició el

¹⁶¹ El *Seimas* es el Parlamento unicameral lituano.

¹⁶² Esta regulación existía en el constitucionalismo europeo a los principios de los años veinte pero fue menos frecuente que la regla de no responsabilidad política del Presidente en A. B. Zakrzewski, *Konstytucja Litwy. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 13.

¹⁶³ J. Zieliński, "Prezydent Litwy" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, pp. 358-360.

periodo de liberalización del país. Pero durante la noche del 16 al 17 de diciembre de 1926 los cristiano-demócratas dieron un golpe de Estado con la ayuda de los nacionalistas, el Parlamento fue disuelto, el Presidente K. Grinius dimitió y A. Smetona fue elegido de nuevo como Presidente¹⁶⁴. El 15 de mayo de 1928 el nuevo Presidente hizo público un nuevo proyecto de Constitución, que se acercaba a los gobiernos autoritarios. Es interesante presentar las primeras palabras de este documento: “*El Presidente con el apoyo del Consejo de Ministros decidió promulgar esta Constitución del Estado lituano*”, de modo que no fue ni la nación ni el Parlamento (que en ese momento no existía) sino el Presidente junto con los ministros quien otorgaba la Constitución¹⁶⁵. En este último documento se proponía que el Presidente fuera elegido para gobernar durante siete años por el órgano de los Principales Representantes de la Nación, creado especialmente con este fin. La posición del Presidente se reforzaba significativamente, ya que disponía de la competencia de crear el Gobierno y cesarlo, así como de disolver el *Seimas*, lo que no llevaba, como anteriormente, a una nueva elección del jefe de Estado. Durante un periodo de disolución del *Seimas* o en su periodo de entre sesiones, el Presidente podía promulgar decretos sin ningún límite¹⁶⁶. En caso de que el Presidente no fuese capaz de ejercer su cargo sería sustituido por el Primer Ministro, y no por el Presidente del *Seimas* como ocurría hasta ese momento. De este modo el Presidente era un órgano independiente del Parlamento.

El proyecto constitucional no llegó a ser aprobado, ya que el 12 de mayo de 1938 –es decir, tres días antes de terminar el periodo de sometimiento de su proyecto en referéndum–, se aprobó una Constitución nueva, la quinta, por el *Seimas*, que había sido elegido en 1936 y estaba compuesto por partidarios del Presidente A. Smetona. Bajo este proyecto constitucional, la posición del Presidente fue reforzada significativamente en el proceso legislativo, es decir, el *Seimas* votaba

¹⁶⁴ *Ibid*, p. 361.

¹⁶⁵ *Ibid*.

¹⁶⁶ A. B. Zakrzewski, *Konstytucja Litwy. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, pp. 17 y 18.

sólo los proyectos de ley que después eran transmitidos al Presidente, quien disponía de un periodo de treinta días para aceptarlos o devolverlos al *Seimas* para que reflexionase de nuevo sobre ellos. En caso de conflicto entre el *Seimas* y el Gobierno, el Presidente estaba legitimado para disolver la cámara o cesar al Gobierno. Además, el Consejo de Ministros o al menos tres quintas partes de los diputados, podían presentar proyectos de cambio de la Constitución. Después de que el *Seimas* votara el proyecto de cambio de la Constitución, el Presidente podía aceptarlo y promulgarlo, o disolver el Parlamento. Si como mínimo la mitad de los miembros del nuevo Parlamento presentaba y votaba el mismo proyecto de cambio de la Constitución, logrando un voto de al menos tres quintas partes, el Presidente estaba obligado a su promulgación¹⁶⁷. Se eliminó la posibilidad de convocar un referéndum constitucional.

Bajo los gobiernos de A. Smetona se formó un régimen autoritario que introdujo límites para la prensa y la actividad política, lo que supuso que los partidos políticos de la oposición fueran disueltos en 1936.

Como hemos podido ver, durante el periodo de entreguerras Lituania llegó a elaborar nada menos que cinco constituciones, en una secuencia similar a la de Polonia. Primero se introdujo el sistema parlamentario con el Presidente como órgano representativo, que también actuaba en situaciones de crisis. La debilidad de los sistemas parlamentarios, la fragmentación de los partidos políticos en el Parlamento, junto con la inestabilidad y poca duración de los Gobiernos, generaron el descontento de la sociedad, de modo que las soluciones parlamentarias quedaron desacreditadas. Como consecuencia de la crisis política y del aumento de la popularidad de las agrupaciones de extrema derecha y de los movimientos nacionalistas, en 1926, se produjo –en ambos países– un golpe de Estado, tras el que los gobiernos democráticos fueron sustituidos por gobiernos autoritarios que se dieron nuevas constituciones –en Polonia en 1935 y en Lituania en 1938– mediante las que introdujeron la regla de la unidad e indivisibilidad del poder.

¹⁶⁷ *Ibid*, pp. 21-22.

Antes de la I Guerra Mundial las naciones checa y eslovaca formaban parte de la Monarquía austro-húngara, pero pertenecían a una parte diferente de esta unión real. Los checos, como país miembro del Imperio austriaco, gozaban de cierta capacidad de influencia. En cambio la situación de Eslovaquia era menos favorable, ya que se hallaba en una situación de mucha mayor debilidad como país miembro de la Corona húngara ¹⁶⁸.

El 30 de octubre de 1918 el Consejo Nacional Eslovaco proclamó la separación de Eslovaquia y Hungría, así como su ingreso voluntario en la nueva Checoslovaquia. Y aunque la proclamación incluía una cláusula que especificaba la autonomía de la nación eslovaca dentro de los límites del nuevo Estado, lo cierto es que la Constitución del 13 de noviembre de 1918 no previó la conformación de órganos representativos separados para Eslovaquia¹⁶⁹. La inicial falta de voluntad política de la élite checa a la hora de permitir la autonomía de Eslovaquia dentro de los límites de Checoslovaquia generó una crisis política en el nuevo Estado. Uno de los partidos más fuertes de Eslovaquia, el Partido Popular Eslovaco, presentó en la Asamblea Nacional un primer proyecto oficial de introducción de la autonomía en Eslovaquia, lo que finalmente influyó en la decisión del Gobierno de Checoslovaquia de atribuirle una autonomía limitada que comenzó a operar el 14 de julio de 1927. Eslovaquia, por primera vez en su historia, se convirtió en una unidad política autónoma¹⁷⁰.

El 22 de noviembre de 1938 la Asamblea Nacional proclamó la ley de autonomía de Eslovaquia, sobre la base de esta ley se creó el Parlamento eslovaco, con sede en Bratislava, y en diciembre del mismo año se celebraron las primeras elecciones parlamentarias, en las que se alzó con la victoria el Partido Popular Eslovaco dirigido por el sacerdote J. Tiso, quien al mismo tiempo ejercía las

¹⁶⁸ K. Skotnicki, *Konstytucja Slowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 4.

¹⁶⁹ B. Pytlik, "Prezydent Slowacji" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 603.

¹⁷⁰ B. Pytlik, "Prezydent Slowacji" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 603.

funciones de Presidente del Gobierno autonómico eslovaco¹⁷¹. Tenemos que señalar que en cambio no se crearon instituciones autonómicas ni en la parte checa (Bohemia), ni en Moravia y Silesia.

El 14 de marzo de 1939, en función del pacto de Múnich del 29 de septiembre del año anterior, Checoslovaquia fue partida y se creó la República de Eslovaquia, con una Constitución propia de 21 de julio de 1939 que seguía el ejemplo del fascismo italiano y alemán. Sus autores intentaron juntar soluciones contradictorias, por ejemplo el régimen de gobierno parlamentario se unía al monopartidismo¹⁷². El Presidente era elegido por el Parlamento para un mandato de siete años, pero estaba dotado de competencias muy significativas y que en la práctica acabaron excediendo el límite determinado por la Constitución¹⁷³. El Presidente representaba al Estado en las relaciones internacionales, en relación con el poder legislativo convocaba y cerraba las sesiones del Parlamento, tenía la competencia de veto de las leyes, formaba el Gobierno, nombraba y cesaba al Primer Ministro y ministros y tenía la competencia de participar en sus reuniones así como de presidirlas. Según la Ley Constitucional de 1940 tenía también la competencia de promulgar decretos con fuerza de ley¹⁷⁴.

Después de que las autoridades eslovacas firmaran un pacto con el Tercer Reich por el cual Alemania se obligaba a proteger la integridad de Eslovaquia, J. Tiso fue elegido primer Presidente de la República de Eslovaquia. En todo caso, la Constitución de 1939 no llegó a jugar un papel significativo en la historia del país. En julio de 1940, en base al compromiso de Salzburgo, “consejeros” alemanes fueron introducidos al Consejo de Ministros de Eslovaquia, de modo que la

¹⁷¹ B. Pytlik, “Prezydent Slowacji” en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 604 .

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR,Varsovia, 2005, p. 42.

¹⁷⁴ B. Pytlik, “Prezydent Slowacji” en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 606.

autonomía de las autoridades eslovacas disminuyó bastante. Ello activó la oposición, y se creó el Consejo Nacional Eslovaco como órgano central del movimiento opositor.

Podemos concluir que el periodo de entreguerras en Eslovaquia nos muestra dos marcos políticos: por una parte adoptó gobiernos democráticos cuando formaba parte de Checoslovaquia y por otro lado estuvo bajo el mandato de gobiernos autoritarios con una posición significativa del jefe de Estado durante su periodo (1935-1945) como país independiente y soberano.

El Principado de Bulgaria fue creado según los acuerdos del Tratado de Berlín de agosto de 1878 que significaron el final de la guerra ruso-turca. A través de este tratado Bulgaria quedó bajo la administración temporal rusa que quedó obligada a reunir a la nobleza búlgara con el propósito de elaborar una Constitución para el Principado. El contenido de la Constitución, aprobada el 28 de abril de 1879, se acercaba al de la Constitución de Bélgica de 1831¹⁷⁵. La Ley Fundamental proclamó a Bulgaria como monarquía constitucional heredera con el príncipe como jefe de Estado, que contaba con la competencia de disolver el Parlamento, convocar nuevas elecciones y aprobar las leyes aceptadas por el Parlamento¹⁷⁶.

El siguiente cambio en el sistema ocurrió en 1908, cuando Bulgaria consiguió su independencia y el primero de sus reyes, el zar Fernando I, impuso cambios en la Constitución de 1879 que tenían como fin el reforzamiento de su posición en el sistema de los órganos¹⁷⁷. El zar era al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del Gobierno que gozaba de la competencia de la iniciativa legislativa, pero los ministros presentaban los proyectos de ley en su nombre, tenía también la competencia de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. En los casos en los que se determinaba la imposibilidad de convocar el Parlamento, el zar podía promulgar órdenes con fuerza de ley que tenían que ser aprobadas por

¹⁷⁵ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, pp. 5-6

¹⁷⁶ *Ibid*, p. 6.

¹⁷⁷ *Ibid*, p. 9.

la Asamblea Nacional en su primera sesión. El Parlamento no podía oponerse con eficacia a la voluntad del zar, es decir, no tenía el derecho de cesar al zar, además para que las leyes tuviesen validez necesitaban ser aceptadas por el jefe de Estado y el voto de censura aprobado al ministro tuvo consecuencias en el momento de su aprobación por el zar¹⁷⁸. El poder ejecutivo era ejercido por el Primer Ministro y por los ministros, todos ellos eran nombrados y cesados por el jefe de Estado. El Gabinete era responsable ante el soberano y ante la Asamblea Nacional, lo que obligaba al zar a respetar la voluntad del Parlamento en el procedimiento de creación del Gobierno. El soberano también tenía competencias significativas en la esfera de los asuntos internacionales y de la defensa del Estado¹⁷⁹. Como se puede ver, las competencias del zar no tenían solamente un carácter simbólico o limitado. Se puede decir que la Constitución creó las bases necesarias para hacer posible una dictadura del soberano.

Aunque en 1918 Bulgaria se proclamó como República, ésta acabó derribada pocos días después por el ejército alemán. Al inicio de octubre del mismo año, el zar Fernando abdicó en favor de su hijo Boris III en un intento de salvar la situación del país. El Gobierno popular de A. Stambolijski deseaba reducir la posición del soberano, y el nuevo zar se vio obligado a aceptar la situación porque entre los radicales estaba tomando fuerza la posibilidad de derribarlo¹⁸⁰.

En 1934 el Gobierno de K. Georgijev llevó a cabo un golpe de Estado, declaró ilegales los partidos políticos y retomó las funciones legislativas. El Gobierno intentó también debilitar la posición del zar. Esto hizo que en abril de 1935 Boris III creara el Gobierno de A. Toszev y retomara el poder legislativo y ejecutivo, reforzara su autoridad y empezara sus ocho años de dictadura.

El periodo de entreguerras en Bulgaria se caracterizó, pues, por los gobiernos reforzados del monarca; primero de Fernando I y después de su hijo Boris III.

¹⁷⁸ J. Karp, M. Grzyboski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sjmowe, Varsovia, 2002, p.9

¹⁷⁹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 26.

¹⁸⁰ *Ibid.*

Además, este tiempo fue un periodo caracterizado por una continua lucha por el poder entre las principales agrupaciones políticas de Bulgaria, seguidoras de diferentes ideologías, desde comunistas a fascistas.

La derrota de Turquía en el conflicto con Rusia en 1878 facilitó la proclamación de la independencia de Rumanía. En 1881, todas las potencias europeas reconocieron a Rumanía como país soberano. Su primer monarca fue Carlos I, después de su muerte en 1914 ocupó el trono su sobrino Fernando I.

La Constitución de 1923 llegó bastante después, a raíz de la unificación del país con la incorporación de la Transilvania, hasta entonces húngara. Ésta introdujo el principio de separación de poderes: el monarca participaba en el ejercicio del poder legislativo junto con el Parlamento bicameral y del poder ejecutivo junto con el Gobierno. El rey tenía competencia a disolver el Parlamento y convocar elecciones, así como la competencia de iniciativa legislativa y de vetar las leyes.

La Constitución adoptó el sistema parlamentario pero siguió reconociendo una posición bastante fuerte del monarca. En 1930 Carlos II fue proclamado Rey como resultado de la llegada al poder del Partido Nacional Campesino, a pesar de la oposición de los liberales. El desarrollo del movimiento fascista rumano incrementó la tensión política. Esto condujo a la proclamación de gobiernos crecientemente autoritarios desde mediados de los años treinta. En febrero de 1938 se produjo el golpe de Estado que provocó la disolución de los partidos políticos y el inicio de la dictadura regia.

La nueva Constitución de Rumanía, aceptada en el referéndum celebrado el 27 de febrero de 1938, dio al monarca el poder supremo. El rey tenía plena iniciativa legislativa, al mismo tiempo las cámaras gozaban de la misma competencia pero de forma limitada ya que las leyes aprobadas por el Parlamento tenían que ser sancionadas por el monarca. Sólo el rey tenía la competencia de la iniciativa del cambio de la Constitución mediante consulta previa con las cámaras del Parlamento. Para llevar a cabo el cambio de la Constitución se necesitaba una mayoría de dos tercios de los votos en cada una de las cámaras. El monarca tenía la competencia de promulgar decretos en el periodo de entre sesiones y en caso

de que disolviera las cámaras. Para su validez necesitaban ser aprobados posteriormente por el Parlamento¹⁸¹.

Si recapitulamos los datos expuestos hasta este punto cabe afirmar que durante el periodo de entreguerras todos los países objeto de la presente investigación tuvieron una experiencia (de mayor o menor duración) de gobiernos autoritarios. Podemos concluir que los estados más democráticos fueron Checoslovaquia, Polonia y Lituania, que consiguieron aprobar sus Constituciones y adoptaron gobiernos parlamentarios parecidos a los de la III República francesa. Pero no podemos olvidarnos de que tanto en Lituania como en Polonia se introdujeron unos cuantos modelos de gobierno diferentes durante el periodo de entreguerras, todo lo contrario a lo sucedido en la Primera República Checoslovaca, donde se construyó el sistema más estable y resistente a los cambios y golpes de Estado. Podemos hablar de diferentes motivos para explicar esta situación. El principal motivo fue que hasta 1935 Checoslovaquia tuvo como Presidente a T. G. Masaryk, que gozaba de mucha autoridad, al igual que su sucesor E. Benes, por eso la sucesión del cargo ocurrió sin incidencias. En la práctica, ni en Polonia ni en Lituania cristalizó un único modelo de jefe de Estado, no había ningún líder que pudiese conducir al país a través de las difíciles circunstancias políticas, económicas y sociales de aquella época. Es verdad que Polonia tuvo un líder político en la figura del Mariscal Pilsudski, quien aunque inició las reformas constitucionales justo después de recuperar la independencia del país no se decidió ni en 1922 ni en 1926 a tomar el cargo de jefe de Estado. En adición, el cambio de Constitución tan frecuente durante los veinte años del periodo de entreguerras nos convence de que Polonia y Lituania buscaban continuamente un sistema de gobierno óptimo para la nación. Ambos países siguieron sus propias soluciones constitucionales pero también retomaron soluciones ya existentes. La posición del jefe de Estado en las Constituciones (polaca de 1921 y lituana de 1922) reflejaba las regulaciones de la III República francesa. Pero el sistema parlamentario no resistió la extensa fragmentación

¹⁸¹ W. Brodziński, *System Konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 8.

política del Parlamento ni las circunstancias externas, es decir, la caída del orden democrático en la mayoría de países de Europa Central y del Este. Por desgracia, bajo esta situación las democracias instauradas se vinieron abajo por los golpes de Estado acaecidos en Polonia y Lituania en 1926 y por los gobiernos autoritarios de la segunda República en Checoslovaquia.

En los Parlamentos se hizo visible la dominación de una opción política y la marginalización de las fuerzas de la oposición. Como consecuencia, algunas de las regulaciones constitucionales democráticas no se realizaron de acuerdo con la voluntad de sus autores. Se empezaron a introducir las Constituciones autoritarias. La Constitución lituana del 15 de mayo de 1928 fue una de las primeras en Europa que se alejaba de los gobiernos democráticos hacia la dictadura (finalmente, como recordamos, el proyecto no fue aprobado). Su seguidora fue la Constitución polaca de 1935. A diferencia de las leyes anteriores, la elección del Presidente se trasladó del Parlamento a un órgano nuevo: el Representante Extraordinario de la Nación en el caso lituano y la Asamblea de los Electores en el caso polaco. A raíz de esto cambió la posición del Presidente, siendo significativo su distanciamiento del Parlamento.

Debido a que la nación eslovaca obtuvo su independencia y autonomía a finales de los años treinta del siglo XX, la institución del Presidente eslovaco no tiene una tradición demasiado larga. En el caso de Ucrania también resulta difícil hablar de un constitucionalismo propio dada su continua dependencia de Rusia y su inserción en la URSS a partir de 1919.

Durante el periodo de entreguerras se pudieron observar muchas características parecidas entre los sistemas políticos de Rumanía y Bulgaria. Primero, ambos países fueron monarquías: en Rumanía el jefe de Estado era el rey y en Bulgaria, el zar. Segundo, en los dos se produjeron continuos gobiernos autoritarios ejercidos directamente por el monarca o por un general en su nombre (en el caso rumano). En Bulgaria la dictadura se introdujo en los años veinte como reacción al aumento de la importancia política de las fuerzas de izquierda y a la introducción de las reformas revolucionarias en el ámbito social y económico. En Rumanía existió un sistema de gobierno democrático hasta mediados de los años

treinta del siglo pasado. El cambio se produjo como consecuencia del acercamiento a Alemania y de la dictadura de su monarca Carlos II. El tercer rasgo común fue el hecho de que el jefe de Estado jugó un papel significativo en la introducción de gobiernos autoritarios en ambas naciones, aunque en Bulgaria el zar se quedó fuera de los principales sucesos políticos hasta 1935. La Constitución búlgara de 1879 creó las premisas de la dictadura del monarca pero las competencias del zar no se diferenciaron mucho en comparación con las soluciones adoptadas en las monarquías de Europa Occidental. El peligro de una dictadura monárquica residía en la forma imprecisa en que se redactaron las regulaciones constitucionales, lo que permitió interpretarlas de modo excesivamente flexible¹⁸². Se puede decir que hasta mediados de los años treinta la política del Estado fluctuaba entre gobiernos democráticos y centros de poder con tendencias autoritarias y, como en casi toda Europa, Bulgaria tampoco escapó a la tendencia común respecto a la imposición de gobiernos fuertes. Por eso podemos resumir que la experiencia de los gobiernos totalitarios de entreguerras en ambos países, junto con el régimen comunista instaurado posteriormente, hace que Bulgaria y Rumanía fueran algunos de los países del presente estudio en los que la tarea de construcción de una democracia de futuro se presentara de forma más complicada.

Más adelante comprobaremos si el periodo constitucional de entreguerras influyó en la recuperación de la democracia después de la caída del comunismo en los países comparados en este estudio.

2.1.2. El modelo del jefe de Estado en el periodo del socialismo real

Después de la II Guerra Mundial, en Europa Central y del Este se creó una nueva situación política en la que, como consecuencia del papel hegemónico adquirido por la URSS en esta parte de Europa, se ensayó la extensión a todos estos países

¹⁸² T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 26.

de los modelos políticos y constitucionales gestados en la Unión Soviética. Sin perjuicio de ello, algunos países como Polonia¹⁸³ y la República Checoslovaca¹⁸⁴ trataron de mantener sus gobiernos en el exilio, considerados garantía de su soberanía e independencia.

En el territorio de Polonia cristalizaron por un lado las organizaciones políticas que reconocían la sola legitimidad de las autoridades polacas que gobernaban desde el extranjero siguiendo las reglas constitucionales de 1935 y, por otro lado, el Partido Obrero Polaco, que formó organizaciones políticas inspiradas y controladas por las autoridades de la URSS y no reconocía la legalidad del gobierno polaco con sede en Londres. Además se formaron nuevos órganos en Polonia en los que el Consejo Nacional funcionaba como Parlamento provisional, su Presidente ejercía las funciones del jefe de Estado y el Comité de la Liberación Nacional ejercía el poder ejecutivo. El funcionamiento de los órganos del poder se basó parcialmente en las regulaciones de la Constitución de 1921.

¹⁸³ Después de la invasión alemana del 1 de septiembre de 1939 y la rusa del 17 de septiembre de 1939, las autoridades polacas tomaron la decisión de abandonar el país. El Presidente y el Consejo de Ministros pensaron en continuar su actividad en el extranjero. Debido al hecho de que el Presidente, los ministros y el jefe del Ejército polaco fueron internados en Rumanía, el Presidente I. Moscicki nominó a un nuevo jefe de Estado, Wl. Raczkiewicz. Los cambios en los altos cargos estatales se celebraron de acuerdo con las regulaciones constitucionales de 1935 y así se mantuvo la continuidad del Estado. Entre los años 1939 y 1945 las competencias del Presidente fueron bastante reducidas, sobre todo se limitaron las competencias de promulgar decretos y el nombramiento del Consejo de Ministros. De ese modo se intentó reforzar la posición del Primer Ministro, que gozaba de más apoyo entre las fuerzas políticas que el propio Presidente en J. Osiński, B. Pytlik, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej", en J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 482 .

¹⁸⁴ En julio de 1940, el Presidente E. Benes creó un Gobierno provisional en Londres que representaba a los checos y los eslovacos. El Gobierno estaba compuesto por representantes de todas las fuerzas políticas salvo los comunistas, que a pesar de eso reconocieron su legalidad. El Consejo Nacional fue un órgano legislativo compuesto por cuarenta personas que controlaba a los ministros y aconsejaba al Presidente, pero no tenía las funciones legislativas que ejercía el Presidente en, T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 42.

Al contrario que en el caso polaco, los comunistas checoslovacos no se apresuraron a crear centros de autoridad competidores con el gobierno en el extranjero. Primero porque el Partido Comunista Checoslovaco en los años treinta fue el único (junto con el Partido Comunista en la URSS) reconocido como partido legal en Europa Central y del Este. Y segundo, porque el Presidente Benes firmó un acuerdo con las autoridades soviéticas en Moscú en marzo de 1945 en el que estaba previsto incluir al Partido Comunista en el Gobierno que se formaría en Checoslovaquia después de su liberación¹⁸⁵.

Los partidos comunistas, aunque reforzados y relegitimados por su beligerancia antifascista durante la II Guerra Mundial, seguían sin gozar de la confianza de la mayor parte de la sociedad, por eso trataron de entroncar con las tradiciones institucionales y políticas del periodo de entreguerras, sobre todo en Checoslovaquia y Polonia. En parte por esa razón, en Checoslovaquia se mantuvo la institución del Presidente basada en las regulaciones de la Constitución de 1920 (E. Benes ejerció el cargo hasta junio de 1948), mientras que en Polonia la institución del Presidente como cargo unipersonal fue restituida en el año 1947 y se siguieron más de cerca las tradiciones del constitucionalismo polaco del periodo de entreguerras. La posición del Presidente polaco estuvo determinada por las leyes constitucionales del 4 de febrero de 1947 sobre la elección del Presidente y del 19 de febrero de 1947 sobre el sistema y la esfera de actividad de los más altos órganos de la República polaca (la Pequeña Constitución). Se introdujo el principio de separación de poderes, según el cual el poder legislativo lo ejercería el *Sejm*; el ejecutivo estaría en manos del Presidente, el Consejo de Estado y el Gobierno; y el poder judicial pertenecería a tribunales independientes. La separación de poderes organizada de este modo no se correspondía con los principios de la Constitución de 1921, a la que hizo referencia el constituyente en 1947. El Consejo de Estado se perfiló como el órgano que armonizaba la cooperación entre los órganos estatales y fue un elemento diferenciador. El Consejo de Estado estaba compuesto por el

¹⁸⁵ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 43.

Presidente del Consejo (que era el jefe de Estado), el Presidente y Vicepresidente del *Sejm*, el Presidente de la Cámara Alta de Control, el comandante en jefe del Ejército y los miembros nombrados por el *Sejm*¹⁸⁶. El Consejo de Estado tenía competencias como la iniciativa legislativa, aprobar decretos con fuerza de ley y expresar su acuerdo para promulgar algunas leyes, entre ellas la del presupuesto. El Presidente debía ser elegido por el *Sejm* con mayoría absoluta en presencia de al menos dos tercios del número de diputados y por un periodo de siete años. El Presidente era el Presidente del Consejo de Estado y controlaba la actividad de los consejos nacionales en diferentes niveles. El Presidente nombraba y cesaba ministros, convocaba, posponía y cerraba las sesiones parlamentarias, aunque no podía disolver el *Sejm* ni vetar las leyes, lo que indicaba la supremacía del *Sejm*. La posición del Presidente en Polonia entre los años 1947 y 1952 se diferenciaba de la posición del jefe de Estado determinado por la Constitución de 1921. Podemos decir que las autoridades comunistas se alejaron del tradicional papel de este cargo intentando preparar las bases para un nuevo sistema con diferentes principios.

El 22 de julio de 1952 el *Sejm* aprobó una nueva constitución de la República Popular de Polonia, que contemplaba una presidencia colegiada ejercida por un Consejo de Estado compuesta por el Presidente, el Secretario, cuatro suplentes y once miembros. El Consejo de Estado convocaría las elecciones al *Sejm* y publicaría decretos con fuerza de ley¹⁸⁷. Aunque se presentaron propuestas para la reactivación de una presidencia unipersonal durante el periodo comunista, la propuesta más real apareció a finales de los años ochenta del siglo XX.

La entrada del Ejército Rojo en territorio eslovaco el 4 de abril de 1945 provocó la constitución del Gobierno del Frente Nacional Checo y Eslovaco. Además se proclamó el llamado “Programa de Kosice” donde se garantizaban los mismos derechos a ambas naciones. Los eslovacos trataron de que el país recuperado se

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 49.

¹⁸⁷ J. Osiński, B. Pytlik, “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 483.

vertebrase como una federación. En diciembre de 1945 fue confirmado el Consejo Nacional Eslovaco, creado por la oposición como órgano del poder legislativo y ejecutivo para los asuntos referidos a la nación eslovaca. En cambio, el Presidente de Checoslovaquia decidía sobre los asuntos referentes a toda la nación. Con el tiempo, en función del primer acuerdo de Praga de 1946 entre el Gobierno de Checoslovaquia y el Presidium del Consejo Nacional Eslovaco, se dio a la mayoría de asuntos un carácter referente a toda la nación, lo que provocó que el Consejo Nacional Eslovaco acabara ostentando unas competencias bastante limitadas¹⁸⁸.

Durante el periodo comunista crecieron las tendencias centralistas, lo que se reflejó muy bien en el segundo acuerdo de Praga. El Consejo Nacional Eslovaco fue obligado a consultar permanentemente sobre sus actividades con los órganos centrales, lo que hizo que los órganos eslovacos se acabaran sometiendo en la práctica a los ministros centrales¹⁸⁹. El 26 de mayo de 1946 se celebraron en Checoslovaquia las primeras elecciones libres a la Asamblea Nacional. La victoria en el territorio eslovaco del Partido Democrático Eslovaco, que apoyaba firmemente las tendencias separatistas, influyó en la creación del tercer acuerdo de Praga, que aumentó aún más la influencia de los órganos centrales en la actividad del Consejo Nacional Eslovaco¹⁹⁰. Al inicio de 1948 los comunistas tomaron el poder en Checoslovaquia, y el 9 de mayo promulgaron una nueva Constitución que reconocía la autonomía nacional de los eslovacos y su igualdad con los checos, pero que al mismo tiempo reforzaba la unión del país, desacreditando como nacionalistas a los órganos de poder eslovacos.

Si embargo, a mediados de la década de los cincuenta se produjeron cambios en la política nacional. La Ley Constitucional del 31 de julio de 1956 sobre los órganos nacionales aumentó las competencias del Consejo Nacional Eslovaco. El 11 de julio de 1960 se aprobó en Checoslovaquia una Constitución que de nuevo

¹⁸⁸ B. Pytlik, "Prezydent Slowacji" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 607.

¹⁸⁹ K. Skotnicki, *Konstytucja Slowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 11.

¹⁹⁰ *Ibid.*

representaba una etapa del recorrido hacia la centralización del sistema. Por último, el 27 de octubre de 1968 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Constitucional que introducía –más nominal y simbólicamente, que de manera efectiva– la federalización de Checoslovaquia. Como podemos ver, el proceso de creación de una federación en la que existían dos repúblicas nacionales (checa y eslovaca) y la división de las competencias entre la federación y las repúblicas fue muy difícil y progresó de manera lenta y oscilante. Durante todo el periodo de existencia de la federación se pudo observar el reforzamiento de la federación a costa de las repúblicas.

Después del pacto Ribbentrop-Molotov, Lituania se encontró en la esfera de influencia de la URSS. El Presidente Smetona entregó el poder al Primer Ministro Antanas Merkys y abandonó el país. Antes de dimitir, Merkys designó como Primer Ministro al comunista Justas Palteckis, el candidato propuesto por Moscú. El nuevo Primer Ministro asumió las competencias del Presidente, disolvió el Parlamento y convocó elecciones que se celebrarían el 14 de julio de 1940, según la nueva ley electoral. Las primeras declaraciones del nuevo Parlamento fueron; la proclamación de la República Socialista lituana y el acceso de ésta a la URSS, lo que ocurrió el 3 de agosto de 1940¹⁹¹.

En 1941 el territorio de Lituania fue ocupado por Alemania. Esto propició la aparición de una corriente antirusa que intentaba reconstruir un país lituano independiente con la ayuda alemana. El 23 de junio se creó un Gobierno provisional dirigido por Juozas Ambrazevicius, quien anuló la resolución del Parlamento sobre el acceso de Lituania a la URSS. Por otro lado, el Comité Supremo de Liberación de Lituania, creado el 25 de septiembre de 1943, preveía la derrota de Alemania y la reconstrucción del país lituano con la ayuda de los países occidentales¹⁹². El apoyo del Ejército Rojo predestinó el éxito de una

¹⁹¹ J. Zieliński, "Prezydent Litwy" en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 363.

¹⁹² A. B. Zakrzewski, *Konstytucja Litwy. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 25.

tercera opción, que era la reconstrucción del sistema de los años 1940-1941 y la incorporación de Lituania a la URSS.

Después de que en 1940 Lituania se incorporara a la URSS, se produjo la eliminación de la figura del Presidente, innecesario una vez el país había perdido su independencia, y su desaparición durante cincuenta años de los órganos del poder.

Por lo que hace a Bulgaria, los gobiernos autoritarios y proalemanes fueron finalmente derribados por las agrupaciones de izquierda. En un referéndum celebrado en agosto de 1946 se decidió la proclamación de la República Popular Búlgara. El hijo de Boris III, Simeón II, que había subido al trono después de la muerte de su padre, fue forzado a abdicar y abandonó de inmediato el país¹⁹³. Y aunque en el periodo de la elaboración de una nueva Constitución se tomó en cuenta la conveniencia de la introducción de un jefe de Estado unipersonal, al final se adoptó una jefatura colegiada. En Bulgaria se siguió el ejemplo de la Constitución de la URSS de 1936 de una manera más estricta que la de los otros países que adoptaron un sistema socialista¹⁹⁴.

En Rumanía la situación política del país y sobre todo la pérdida de al menos una tercera parte de su territorio en favor de Hungría, la URSS y Bulgaria¹⁹⁵, provocaron la toma del poder en 1940 por parte del general proalemán Ion Antonescu (jefe de Gobierno con amplios poderes). En septiembre del mismo año se suprimió la Constitución y el rey Carlos II abdicó en favor de su hijo

¹⁹³ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, pp. 10-11.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ En junio de 1940 la Unión Soviética, sin la oposición de Alemania, con la cual había firmado en agosto de 1939 un pacto de no agresión, ocupó Besarabia y el norte de Bucovina. El 20 de agosto, ante la presión de Alemania, Rumanía cedió parte de Transilvania a Hungría y el 7 de septiembre cedió el sur de la Dobrudja a Bulgaria.

Miguel I. En agosto de 1944, el rey Miguel, todavía menor de edad, desbancó del poder al general Antonescu y a su Gobierno y restituyó la Constitución de 1923, además suprimió la legislatura fascista de los años 1940-1944 y proclamó una amnistía política que no incluyó al general Antonescu ni a sus colaboradores, también creó un Gobierno de expertos con el general K. Sanatescu como Primer Ministro.

El Gobierno rumano decidió entonces unirse a una coalición antialemana. La situación en Rumanía se hizo muy tensa, en diciembre de 1944 el rey creó un nuevo Gobierno con el general M. Radescu como Primer Ministro. En enero de 1945, los partidarios de los gobiernos izquierdistas se enfrentaron con el ejército en Bucarest. La guerra civil parecía inminente y para evitarla el rey cesó al Gobierno de M. Radescu y creó el Gobierno de P. Groza, formada en su mayoría por comunistas¹⁹⁶. Desde este momento empeoró la colaboración entre el rey y el Gobierno, lo que ocasionó la abdicación del rey el 30 de diciembre de 1947¹⁹⁷. Ese mismo día el Parlamento bicameral, elegido el año anterior en unas elecciones falseadas, suprimió la Constitución de 1923 y proclamó la República Popular Rumana con la autoridad suprema en un Consejo de Estado formado por cinco miembros. El 13 de abril de 1948 se adoptó una nueva Constitución basada en el modelo soviético y se anuló la Constitución de 1938. Un órgano principal del poder estatal fue el Parlamento unicameral, la Gran Asamblea Popular que elegía entre los diputados al Presidio de la Asamblea Popular, es decir, a una jefatura de Estado colegiada compuesta del Presidente, tres vicepresidentes y catorce miembros, que representaba al país en las relaciones exteriores pero que no tenía influencia real en el proceso decisorio, que descansaba en los órganos del Partido Comunista¹⁹⁸. Cuatro años más tarde, en 1952, se aprobó una nueva Constitución que se acercaba todavía más a la soviética, pero no se realizó ninguna modificación en las regulaciones referentes al jefe de Estado colegiado.

▣ W. Brodziński, *System Konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 9.

¹⁹⁷ W. Brodziński, *System Konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 51.

¹⁹⁸ B. Pytlik, "Prezydent Rumunii", en J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 571.

En 1965, N. Ceausescu tomó el cargo de Secretario General del Partido Comunista Rumano, reforzando así su propia posición política. Como fruto de su actividad, el 28 de marzo de 1974 se creó el cargo de jefe de Estado unipersonal con el fin de mejorar la efectividad de resto de órganos estatales en la esfera de la política interior y exterior. Además, se subrayó que la existencia de una institución unipersonal contaba con la ventaja de no necesitar la convocatoria de sesiones del Consejo de Estado para tomar decisiones que necesitaban resolverse inmediatamente. A pesar de existir la Gran Asamblea Popular y el Consejo de Estado, el órgano superior era el Presidente, que en realidad actuaba en nombre de los dos órganos restantes. El Presidente fue elegido por el Parlamento con mayoría de dos tercios de los votos por un periodo de cinco años, es decir, el periodo de duración del mandato del Parlamento. Su elección se celebraba siempre en la primera sesión del nuevo Parlamento. El jefe de Estado representaba al país en las relaciones interiores y exteriores, era el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, nombraba a los ministros, presidía las reuniones del Gobierno y promulgaba decretos¹⁹⁹.

Polonia fue de entre los países de la región el que resistió más tiempo a la creación de un sistema de impronta soviética en su territorio. No obstante, con el tiempo el sistema en esta región se unificó porque la Constitución de cada país se acabó basando en las regulaciones constitucionales de las Constituciones de la URSS de 1936 –y más tarde de 1977–, que rechazaron el principio de la división de poderes. En éstas, las competencias se hallaban nominalmente repartidas entre los principales órganos de poder: el *Soviet* Supremo de la URSS (órgano representativo), el Presidio del *Soviet* Supremo (órgano decisorio), y el Consejo de Ministros de la URSS (organo ejecutivo). Las funciones del jefe de Estado las ejercía de manera colegiada el Presidio del *Soviet* Supremo, solo nominalmente subordinado al Parlamento. Todos los países de Europa Central y del Este asimilaron el modelo de jefatura de Estado colectiva, pero este modelo no se

¹⁹⁹ B. Pytlik, "Prezydent Rumunii", en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 573.

trasladó literalmente a todos ellos. Polonia y la República Checoslovaca hicieron referencia a los principios del sistema parlamentario de entreguerras, con el Presidente como jefe de Estado. En Checoslovaquia funcionó la figura del Presidente unipersonal durante todo el periodo del socialismo real. Polonia introdujo el jefe de Estado colegiado, es decir, el Consejo de Estado, y este no era el Presidio del Parlamento como en otros países. Al principio, Bulgaria y Rumanía mantuvieron la monarquía pero adoptaron bastante rápido las nuevas constituciones, siguiendo como ejemplo la Constitución de la URSS de 1936, con la introducción de la jefatura de Estado colegiada que fueron los Presidios de los Parlamentos. Lituania y Ucrania, a causa de su incorporación directa a la URSS, no tuvieron otra opción que seguir la legislación soviética por lo que el cargo del Presidente no estuvo previsto en sus leyes. En Bulgaria el modelo del jefe de Estado evolucionó desde el Presidio del Parlamento hasta un órgano colegiado separado²⁰⁰. En Rumanía la evolución del jefe de Estado fue más diferenciada. Se distinguió entre Presidio de la República Popular Rumana, Presidio del Parlamento, Consejo de Estado y, después de 1974, el Presidente de la República Popular Rumana, al mismo tiempo Presidente del Consejo de Estado. Como recordamos, la introducción de la jefatura de Estado unipersonal fue interpretada como una necesidad del funcionamiento racional y efectivo del Estado²⁰¹ aunque en realidad fue consecuencia de la intención de centralizar el poder en manos de una persona, es decir, N. Ceausescu.

La posición del jefe de Estado colegiado fue muy similar en todos los países: estaba compuesto por miembros del Parlamento, su mandato estaba relacionado con el del Parlamento y estaba subordinado al Parlamento. No obstante, el carácter colegiado del jefe de Estado causó que no siempre fuese capaz de ejercer las funciones normalmente realizadas por el Presidente unipersonal en representación del Estado. Esto provocó la aparición de tendencias para distinguir y reforzar la posición del Presidente del Consejo de Estado.

²⁰⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 55.

²⁰¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 63.

Los dirigentes del Partido Comunista interpretaron la institución del Presidente como una forma de reforzar la posición de su partido, cuyo líder podría ocupar el cargo más alto del país y contar con importantes competencias. De ese modo se justificaba la posición del partido comunista en cada país, que dominaba en el Parlamento y disponía del cargo más alto e influyente del Estado²⁰².

2.1.3 La institucionalización de las Presidencias en los procesos de cambio de régimen.

Todo lo dicho hasta ahora permite alcanzar una única conclusión: la de que durante el periodo de entreguerras, y en un contexto altamente volátil, los países de la Europa Central y de Este ensayaron soluciones ora monárquicas, ora republicanas, con jefes de Estado en ocasiones fuertes y en ocasiones más débiles, pero siempre con fórmulas unipersonales, mientras que en el periodo socialista las jefaturas de Estado solo fueron significativas cuando coincidieron con el liderazgo del partido único, y a menudo fueron suprimidas y sustituidas por órganos colegiados.

Así las cosas, surge una pregunta: ¿qué premisas favorecieron la introducción o restauración de la institución de la Presidencia en Polonia, Ucrania, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía al inicio del proceso de transformación hacia la democracia?

Primero, cabría hablar de premisas de naturaleza política. La restauración del cargo del Presidente se justificó en parte por la conveniencia de mantener la estabilidad del país y también de contar con mecanismos idóneos para tomar decisiones rápidas en el caso de falta de una cooperación armónica entre el Parlamento y el Gobierno. En este caso se puede concluir que el cargo de jefe de Estado fue concebido como el de un árbitro que vigilaría el correcto funcionamiento del país en una situación de cambio de régimen.

²⁰² *Ibid*, p. 68.

Segundo, se puede distinguir entre las premisas que se refieren a las tradiciones constitucionales del país adoptadas antes de la II Guerra Mundial, como es el caso de Polonia y Lituania, y las premisas que intentaban conseguir que el cargo del Presidente supusiera una ruptura con el pasado autoritario, como es el caso de Ucrania, Eslovaquia, Bulgaria y en Rumanía.

Y en tercer lugar no habría que olvidar el papel de las democracias occidentales, que surgían como ejemplo para crear la institución del jefe de Estado, o incluso la propia anomalía de las presidencias colegiadas, poco frecuentes en el Derecho constitucional comparado.

La institución del Presidente fue introducida en todos los países de Europa Central y del Este a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo veinte. La creación de una jefatura de Estado unipersonal en lugar de un Consejo de Estado vino pareja a la elaboración de las nuevas Leyes Constitucionales en los países de la zona donde el constituyente decidió además si el jefe de Estado tendría una posición fuerte o sólo representativa.

De entre los países que vamos a estudiar, el primer país en adoptarla fue Polonia y el último Lituania.

En Polonia, como hemos mencionado antes, ya durante el periodo comunista aparecieron algunas propuestas encaminadas a la restitución de la Presidencia que no fueron tratadas seriamente por parte de los dirigentes del Partido Obrero Unificado Polaco²⁰³. La idea de una presidencia unipersonal se retomó únicamente cuando la profunda crisis política sufrida a finales de los años

²⁰³ A principios de los años ochenta, después de la crisis política, aparecieron ideas relacionadas con la reforma del sistema y volvió la propuesta de la restauración del jefe de Estado. Por ejemplo, el constitucionalista St. Gebethner presentó la propuesta de introducir el cargo del Presidente que ejerce la función del arbitrio: sería un garante del sistema, estaría elegido por la Nación y tendría una significativa esfera de competencias. Esto fue una forma de introducir el semipresidencialismo en Polonia. S. Gebethner, *Modele rządów prezydenckich*, Varsovia, 1982, pp. 62-67, citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia 2005, p. 69.

ochenta obligó a tomar en consideración reformas sustanciales del sistema político, siendo su fruto las negociaciones de la Mesa Redonda celebradas entre el 6 de febrero y el 5 de abril de 1989), que posteriormente fueron sancionadas por la Ley Constitucional de 1989. El Presidente estaba llamado a ser el elemento que reforzara el nuevo sistema y el garante de su efectividad, y su restitución se justificó por la necesidad de mantener la estabilidad del país y de tomar decisiones en caso de falta de colaboración armoniosa entre las cámaras y el Gobierno. Por otro lado, la posibilidad –plausible– de que el Presidente fuera a ser un alto dirigente del Partido Obrero Unificado Polaco hacía previsible que este fuera a ser a la vez el garante de una transición tranquila y sin revanchismos, el llamado a parar cambios demasiado radicales del sistema político.

El Partido Obrero Unificado Polaco y sus partidos satélite propuso la idea de restaurar la figura del jefe de Estado con el fin de retener parte del poder o al menos poder influir desde arriba en el proceso de transformación en curso. Su proyecto se basaba en una concepción del Presidente según la cual actuaría como árbitro y se le atribuirían amplias competencias²⁰⁴. Desde el inicio, la oposición de Solidaridad no estuvo de acuerdo con la idea, considerando que su propuesta era un ataque al proceso de transición en curso, objetando además que un Presidente con tantas competencias debía ser elegido en elecciones generales o por medio de una Asamblea Nacional, elegida a su vez en elecciones libres²⁰⁵. Al final la oposición se avino a la reforma constitucional propuesta por las agrupaciones en el poder, bajo la condición de que la elección del Senado fuera en elecciones totalmente libres. Los acuerdos de la Mesa Redonda referidos al Presidente decían que sería el Senado, junto con el *Sejm*, el que elegiría al Presidente por mayoría absoluta y por un plazo de seis años. Los candidatos

²⁰⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 23.

²⁰⁵ *Ibid.*

serían propuestos por una cuarta parte de los diputados y senadores²⁰⁶. Según los acuerdos de la Mesa Redonda, por un lado el Presidente era el más alto representante del país en las relaciones interiores y exteriores. Además, velaría por la observación de la Constitución, la salvaguardia de la soberanía, la seguridad del Estado y la inviolabilidad e integridad de su territorio. Por otro lado, era uno de los órganos del poder ejecutivo, junto con el Consejo de Ministros, que contaba con posibilidades de influir en otros órganos. Así las cosas, el Presidente polaco fue visto como un “freno” que pararía las iniciativas demasiado radicales del Parlamento en el que iba a estar representada la oposición.

La Ley Constitucional de abril de 1989, que concretó lo pactado en la Mesa Redonda, estableció que el jefe de Estado convocaba elecciones parlamentarias y presentaba al *Sejm* la propuesta de nombrar o cesar al Primer Ministro. El Presidente tenía iniciativa legislativa y capacidad de llevar las leyes ante el Tribunal Constitucional para verificar su constitucionalidad. Además, podía disolver el *Sejm* en caso de no formar el Consejo de Ministros en el plazo de tres meses, no aprobar la Ley de Presupuesto o de aprobar la directiva que obstaculizaba al Presidente en el ejercicio de sus competencias.

Hay que subrayar, como lo ha hecho en su libro B. Dziemidok-Olszewska, que la restauración del cargo del Presidente en Polonia no la decidieron las tradiciones constitucionales sino sólo las circunstancias políticas, el interés de los comunistas del momento²⁰⁷ y el hecho de que éstos contaran con un candidato en concreto para el cargo: el general W. Jaruzelski²⁰⁸. Otro autor, W. Sokolewicz, añade *‘el momentáneo efecto político fue más importante que las razones de la*

²⁰⁶ J. Osiński y B. Pytlik, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 484.

²⁰⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 23.

²⁰⁸ M. Wyrzykowski, “Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 45.

*doctrina o que el acercamiento a un modelo de sistema ideal*²⁰⁹. El modelo del Presidente-árbitro con la posibilidad de que tomara decisiones autoritarias era, en suma, una concepción nueva, que no reflejaba los modelos existentes ni entroncaba tampoco con las tradiciones constitucionales polacas²¹⁰.

La siguiente Ley Constitucional, es decir, la llamada Pequeña Constitución de 1992, fue aprobada con el pretexto de eliminar las contradicciones existentes en las soluciones anteriores, que estaban generando muchos conflictos políticos, así como para adoptar el modelo a la nueva situación política en la que ya no era necesaria la convivencia con los comunistas. La Pequeña Constitución no introdujo sin embargo una nueva concepción de la institución del Presidente, sino que mantuvo el modelo de la presidencia en la forma existente desde 1989, es decir una Presidencia fuerte, con algunos cambios como la elección general del jefe de Estado, ya introducida por la Ley Constitucional del 27 de septiembre de 1990. La introducción de las elecciones presidenciales generales y directas constituía, junto con la actividad política posterior a este momento, una prueba de la construcción en Polonia del sistema semipresidencial, que seguía el ejemplo de la V República francesa.

La lógica pregunta que podría formularse es ¿por qué en 1990 se decidió abandonar el método de elección del jefe de Estado por parte del Parlamento? Para responder a esta cuestión no se debe considerar la referencia a la tradición constitucional polaca, pues la elección del Presidente en elecciones generales y directas no forma parte de la misma. Los argumentos que responden a la anterior pregunta fueron diversos. Uno de ellos consideraba la necesidad de adaptar la legitimidad del jefe de Estado a la potestad relativamente fuerte que ya tenía el Presidente bajo la Ley Constitucional de 1989. Además existía una fuerte tendencia a alejarse del pasado autoritario e introducir las instituciones

²⁰⁹ W. Sokolewicz, "Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej", *Studia Konstytucyjne*, tom VIII, Varsovia 1990, pp. 32-33 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 24.

²¹⁰ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 109.

democráticas en lo posible. Otro argumento fue el hecho de que el 65%²¹¹ de los Diputados no provenían de elecciones democráticas, por eso se cuestionó el mandato de la Asamblea Nacional en cuanto a la elección del Presidente en la Polonia libre. El argumento que más influyó hacia este tipo de elecciones fue el significativo apoyo por parte de la sociedad²¹², de lo que hablaremos en profundidad más adelante.

Las elecciones directas fueron introducidas en Polonia con la intención de reforzar al jefe de Estado, para apoyar su papel de árbitro, al armonizar la cooperación entre el Gobierno y el Parlamento. En tal sentido el objetivo del jefe de Estado no sería el de gobernar el país sino el de actuar como mediador, especialmente en situaciones de crisis constitucional. Más adelante se profundizarán los principales argumentos para esta idea.

La Ley Constitucional de 1989 sólo fue una modificación provisional de la de 1952. Después de las elecciones presidenciales de 1990, en las que L. Wałęsa obtuvo un arrollador triunfo, la nueva legislatura del *Sejm*, elegida ya de manera plenamente democrática en 1991²¹³, empezó a trabajar en una nueva

²¹¹ Según el pacto de la Mesa Redonda, el 65% de los mandatos de los Diputados tenían que ser miembros del Partido Obrero Unificado Polaco y de sus partidos satélite, y el 35% serían distribuidos mediante elecciones libres. Este 35% equivale a 161 mandatos, todos fueron a parar a miembros de Solidaridad en T. Borkowski, "System rządów w nowej Konstytucji", *Państwo i Prawo*, núm. 11/12, 1997, p. 82.

²¹² En la literatura se advierte que la adopción del modelo de elecciones generales y directas para elegir al jefe de Estado debe tener en cuenta sus consecuencias. Una de ellas es la fuerte posición del Presidente en todos los ámbitos del sistema de poder estatal, además tiene que representar los intereses comunes de toda la Nación, en consecuencia no debe ligarse a ninguna de las opciones políticas para asegurar así su neutralidad en M. Kruk, "Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zdłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku, Zakamycze, Cracovia, 1994, p. 166.

²¹³ Las elecciones del 27 de octubre de 1991 son una paradoja, Polonia inició los cambios en la Europa Oriental pero fue el último país de la región en celebrar unas elecciones parlamentarias libres, en estos comicios el partido de la Unión Democrática consiguió el 16 por ciento de los votos y el antiguo partido comunista el 18 por ciento, lo que dio lugar a una complicada situación política, en M. Wyrzykowski, "Las reformas constitucionales en Polonia", en C. Flores Juberías

Constitución. Sin embargo, el *Sejm* esta políticamente muy dividido y contaba con un poder débil, motivos por los que tuvo que recurrir a Wałęsa para obtener su apoyo²¹⁴. Durante 1992 la Unión Democrática (el grupo más influyente del *Sejm* en ese momento) sometió a la consideración de una comisión extraordinaria del propio Parlamento un proyecto de "Constitución interina" sobre la división de poderes, que disminuía los poderes del Presidente.

En 17 de octubre de 1992 se adoptó una nueva Constitución, que acabó conociéndose coloquialmente como la "Pequeña Constitución", debido a su carácter provisional, parcial y transitorio, centrado en regular las relaciones entre ejecutivo y legislativo y superar la grave controversia abierta sobre las atribuciones y competencias del Presidente, del Primer Ministro y del legislativo²¹⁵. La nueva Ley Constitucional de 1992 optó por un sistema semipresidencial que estaba respaldado por el principio de la división de poderes (art. 1)²¹⁶. El poder ejecutivo se dividía entre un Gobierno, responsable ante el Parlamento, y un Presidente, que en cambio no era políticamente responsable ante éste. Además previó el equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo, pero en la práctica este equilibrio no se produjo debido a la falta de madurez del sistema de partidos (reflejada en el gran número de partidos presentes en el *Sejm*), que generó una baja eficiencia en la labor del

(dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 45.

²¹⁴ T. Borkowski, "System rządów w nowej Konstytucji", *Państwo i Prawo*, núm. 11/12, 1997, p. 82.

²¹⁵ A. Garrido, "Los riesgos del semipresidencialismo en Polonia y Rusia", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feriό Ceriol*, núm. 26-27, 1999, p. 213.

²¹⁶ El principio de triple división del poder goza de reconocimiento por parte del Legislador postcomunista porque se contrapone a la doctrina de unidad del poder en la que se basa el Estado comunista. También es la consecuencia y la garantía del Estado de derecho. Además en la división del poder se nota la expresión del pluralismo político, en S. Holmes, "a Forum of Presidential Powers, The post-Communist Presidency", *East European Constitutional Review*, vol. 2, 1994, p. 25.

Parlamento²¹⁷. Esto contribuyó a exacerbar los ánimos antiparlamentarios y, en consecuencia el descontento de la sociedad, que llevaría a una interpretación de la Constitución a favor del ejecutivo, lo que acababa con el equilibrio.

Si se consideran la fuerte posición que Wałęsa consiguió a consecuencia de su triunfo en las elecciones generales, su ambición política y la posición fuerte que preveía la Constitución de 1992 para el jefe de Estado, ¿se podría pensar que se estaban realizando peligrosos cambios en dirección a un gobierno de mano fuerte que podrían perjudicar la estabilidad del país? La práctica constitucional bajo la Constitución de 1992 mostraría como el Presidente Wałęsa aprovechó los vacíos existentes en dicha Constitución para interpretar las competencias presidenciales en su beneficio.

En adición, la inclusión del Presidente en el poder ejecutivo le acercó al Gobierno, y al mismo tiempo hizo más difícil para el jefe de Estado el cumplimiento de su función como árbitro (la principal causa por la que Jaruzelski fue restituido en 1989). Por eso algunos de los constitucionalistas como R. Mojak y M. Kruk opinaban que era mejor excluir al Presidente de la triple división del poder y establecer al jefe de Estado como el cuarto poder²¹⁸. Más adelante trataremos más profundamente el tema de la posición del Presidente.

Como se ha dicho, las soluciones anteriores fueron el resultado del hecho de que la Pequeña Constitución fuera creada en un periodo de tensos conflictos políticos entre el Parlamento y el Presidente. La fuerte personalidad de Wałęsa en confrontación con un Parlamento débil y dividido hizo difícil limitar las reforzadas competencias presidenciales, por eso la Pequeña Constitución fue el resultado de un compromiso entre los partidarios del sistema parlamentario y los partidarios del sistema semipresidencial. El fruto de este compromiso fue una fórmula nueva, privada de coherencia. Según W. Sokolewicz, el sistema

²¹⁷ W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 36.

²¹⁸ P. Sarnecki, "Władza wykonawcza w Malej Konstytucji", *Państwo i Prawo*, núm. 6-7, 1995, p. 12

denominado por la Pequeña Constitución es el de un parlamentarismo racionalizado, con un papel particularmente acentuado del Presidente elegido en las elecciones generales²¹⁹.

La Pequeña Constitución reguló el proceso de transformación del sistema en los años comprendidos entre 1992 y 1997, siguiente etapa de la evolución del constitucionalismo polaco. Las soluciones del sistema adoptadas en este acto normativo y la práctica creada en su base influyeron en la forma de las instituciones y en el sistema de gobierno elegido por la futura Constitución polaca. Los proyectos de la nueva Constitución se construyeron sobre la base del sistema ya existente y propusieron para el Presidente una parecida esfera de competencias. Ninguno de los proyectos propuso la concepción del jefe de Estado únicamente como órgano representativo al modo estrictamente parlamentario. El modelo del Presidente fuerte puede encontrarse en cambio en el proyecto propuesto por el Presidente L. Wałęsa, quien a menudo hizo referencia a las soluciones de la Constitución francesa de 1958 según la cual el Presidente, como jefe del poder ejecutivo, sería un elemento activo de la política del Estado. Por otra parte, el proyecto más cercano a las soluciones del parlamentarismo clásico en este momento fue el propuesto por los postcomunistas ²²⁰, lo que podría interpretarse como una contradicción si recordamos que, como hemos mencionado, en la primera etapa de transformación durante las reuniones de la Mesa Redonda, esta agrupación exigía el reforzamiento significativo del jefe de Estado.

Como resultado del trabajo sobre la nueva Constitución de 1997 las partes se pusieron finalmente de acuerdo para debilitar aun más la institución del jefe de Estado. La cuestión todavía por resolver era la referente a la elección del modelo concreto de la presidencia, que tenía que corresponderse con la forma de sistema

²¹⁹ W. Sokolewicz, "Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Malej Konstytucji 1992 roku", *Przegląd Sejmowy*, núm. 1, 1993, p. 23.

²²⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 36.

introducida. Una cuestión era segura: finalmente este cargo estaba presente en la tradición del constitucionalismo polaco después de cuarenta años de ausencia.

En cuanto a cómo se llegó a crear la institución del Presidente después de la caída del comunismo en el resto de países, cabría comenzar por Ucrania.

En función de la declaración de soberanía del 16 de julio 1990, Ucrania empezó el periodo de creación de sus nuevas instituciones independientes ²²¹. La Ley Constitucional que enmendó a la Constitución de 1978 adoptada el 5 de julio de 1991, creó la figura del Presidente como máxima autoridad del país ²²². La siguiente Ley Constitucional, del 14 de febrero de 1992, creó al Presidente como jefe de Estado y jefe del poder ejecutivo, dotándolo de una amplia esfera de competencias entre las que se incluían el derecho de participación en los debates del Parlamento, la firma de las leyes, el derecho de veto, la disolución del Parlamento, el derecho de promulgación de los decretos y el nombramiento del Primer Ministro ²²³. Todas estas competencias, junto con su elección por sufragio universal, atribuyeron al Presidente grandes posibilidades de actuar independientemente de las por otra parte todavía endebles fuerzas políticas ucranianas. La elección para este cargo de Leonid Kravchuk, representante de las ideas moderadas, garantizaba el progreso de los cambios en el sistema ucraniano²²⁴.

²²¹ A. P. Zajec, "Nowa konstytucja Ukrainy", *Przeгляд Sejmovy*, núm. 6, 1997, p. 51.

²²² E. Zieliński, "System konstytucyjny Ukrainy", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 14.

²²³ La fuerte posición constitucional del Presidente no se reflejaba en otros actos, por eso el Presidente ejercía su poder a través de los decretos. Las primeras elecciones generales del Presidente celebradas en 1991 fueron ganadas por L. Kravchuk, quien ejerció su poder en mayoría gracias a los decretos leyes, el ganador de las siguientes elecciones, celebradas con anticipación en 1994, fue L. Kuchma que subordinó a su figura el Consejo de Ministros también gracias a los decretos leyes, en B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 56.

²²⁴ E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 15.

La reforma de la Constitución de 1978 no era suficiente por si sola para poner en marcha un Estado democrático de Derecho, de modo que en los años noventa comenzaron los trabajos destinados a la elaboración de la nueva Constitución. No obstante, los cambios en el mapa de fuerzas políticas frenaron los trabajos constitucionales varias veces. El primer proyecto de la nueva Constitución de Ucrania fue anunciado el 1 de julio de 1992, posteriormente fue sometido a referéndum pero no consiguió ser aceptado. En la sesión del Consejo Supremo ²²⁵ del 8 de octubre de 1993 se discutió una versión distinta del proyecto presentada por el nuevo Presidente, Leonid Kuchma, que introdujo la posición reforzada del Presidente en lugar del sistema parlamentario del primer texto. Pero ninguna de las dos propuestas llegó a convertirse en Constitución.

Los trabajos sobre la nueva Constitución se aplazaron por culpa de la crisis económica y política relacionada con la difícil situación con Rusia (conflicto sobre la Flota del Mar Negro y el estatuto del Crimen) y también por las elecciones parlamentarias y presidenciales celebradas en 1994. En ese mismo año se acarició la idea de seguir las soluciones polacas y aprobar primero una “Pequeña Constitución” que regularía las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo. Esta propuesta se reforzó con un argumento de naturaleza política ya que el recién elegido Consejo Supremo estaba muy fragmentado, lo que no garantizaba terminar los trabajos con éxito y aprobar una nueva Constitución ²²⁶. El otro argumento que acompañaba a la idea de regular cuanto antes las relaciones entre los principales órganos estatales fue el desacuerdo sobre el modelo del poder ejecutivo entre el Presidente L. Kuchma y los diputados socialistas y comunistas en el Consejo Supremo. Mientras que el Presidente se inclinaba por una figura fuerte del jefe de Estado, los diputados propusieron relegar la institución de la presidencia.

²²⁵ El Consejo Supremo o *Verkhovna Rada* (Верховна Рада) es el legislativo unicameral de Ucrania.

²²⁶ R. Mojak, “Republika Ukrainy” en E. Gdulewicz (ed.), *Ustroje państw współczesnych*, t. II, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 262.

Los comunistas y los socialistas se opusieron a la posición reforzada del jefe de Estado, por eso bloquearon los trabajos relacionados con la preparación del proyecto de la Constitución y su aprobación²²⁷. Dado que Kuchma gozaba de un gran apoyo social, más grande que el del Parlamento, propuso un referéndum para resolver el conflicto y verificar el nivel de apoyo al Parlamento y al Presidente en la sociedad. En una hipotética situación en la que el proyecto del Presidente L. Kuchma no fuera aceptado por el Consejo Supremo, él hubiera podido ordenar la votación sobre su proyecto en referéndum²²⁸, pero el Consejo Supremo no quería permitir dicha solución, ya que tenía miedo a que la sociedad aceptara el proyecto presidencial y por eso se puso de acuerdo con él en referencia a la aceptación de la Pequeña Constitución que sancionó el modelo de los gobiernos presidenciales.

En octubre de 1995 se convocó una nueva Comisión para preparar el proyecto de la Constitución de Ucrania. Como antes, también esta vez el proyecto fue muy controvertido. Los aspectos más cuestionados fueron de nuevo la posición del Presidente, su relación con el Parlamento y el Gobierno, el modelo del Parlamento (único o bicameral) y el estatuto de la región de Crimea. Ante el nuevo bloqueo, el Presidente volvió a amenazar al Consejo Supremo con convocar otro referéndum si no se aprobaba la nueva Constitución. Finalmente, la Constitución se aprobó el 28 de junio de 1996 y confirmó el modelo del Presidente fuerte ya existente en Ucrania, pero en comparación con las competencias existentes hasta aquel momento se puede decir que las atribuciones del Presidente quedaron un tanto limitadas. El Presidente ya no era el jefe de Gobierno, pero todavía tenía atribuciones significativas que estaban unidas a la situación política existente en el país en aquel momento y que le dejaban gobernar activamente e influir en el ejecutivo. Se sancionó el modelo de los gobiernos semipresidenciales.

²²⁷ E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 16.

²²⁸ El conflicto constitucional podía ser resuelto sólo mediante referéndum porque todavía no se había elegido al Tribunal Constitucional propuesto en 1990 en la enmienda de la Constitución de 1978, en R. Mojak, "Republika Ukrainy" en E. Gdulewicz (ed.), *Ustroje państw współczesnych*, t. II, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 263.

Lo que se puede explicar lógicamente: Ucrania intentaba evitar que en las nuevas circunstancias políticas se pudiera reeditar el viejo modelo soviético, concentrando todo el poder en manos de un solo partido, por eso intentó introducir el principio de separación de poderes y garantizar un ejecutivo efectivo. Los líderes carismáticos jugaron un papel importante en la creación del sistema, uno de ellos fue Kuchma, quien hizo que la posición del jefe de Estado fuera una institución dominante, limitó la autonomía del Gobierno y disminuyó el papel del Parlamento²²⁹.

El 8 de diciembre de 2004 fue adoptada una Ley Constitucional que cambió la Constitución de 1996. Las regulaciones introducidas eran tan significantes que podemos decir que el sistema de gobierno de Ucrania pasó del semipresidencialismo al parlamentarismo racionalizado, lo que significaba un cambio de peso en las relaciones entre los principales órganos del Estado. Las competencias del poder ejecutivo se limitaron en favor de un reforzamiento del legislativo, donde el Consejo Supremo de Ucrania era el principal sujeto y tenía el derecho de nombrar y revocar al Consejo de Ministros. La mencionada ley era una herencia dejada por el antiguo Presidente de Ucrania, L. Kuchma, quien era consciente de que su mandato de diez años se terminaba definitivamente. Escogió como su sucesor a V. Yanukovich, líder del pro-ruso Partido de Regiones, pero también se dio cuenta de que las elecciones presidenciales podrían ser ganadas por, V. Yushchenko, líder del partido opositor Nuestra Ucrania. En previsión de que –como sucedió– acabara pasando esto último, los cambios en la Constitución estaban pensados para limitar la posición del Presidente en la estructura de los órganos estatales y en el proceso de gobierno del Estado y aumentar las competencias del Consejo Supremo de Ucrania respecto al Consejo de Ministros ²³⁰. Como hemos mencionado ya, el 6 de octubre de 2010 el Tribunal Constitucional ucraniano decidió anular la Ley Constitucional del 8 de diciembre de 2004, de reforma de la Constitución de 1996, reconociendo que fue

²²⁹ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Torun, 2000, p. 256.

²³⁰ S. Zakrzewska, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 roku", *Consensus Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, p. 243.

aprobada habiendo infringido la Constitución. La sentencia fue elaborada en interés del entonces Presidente V. Yanukovich, elegido tras el paréntesis de Yushchenko, restaurando la supremacía del jefe de Estado y al mismo tiempo debilitando la posición del Gobierno y del Parlamento.

Lituania empezó su camino hacia la independencia declarando su soberanía el 18 de mayo de 1989. A continuación comenzó a adoptar las leyes que proponían recuperar su existencia como Estado (como la restitución de su propia lengua y del emblema nacional). Posteriormente, el 11 de marzo de 1990 fue proclamada la declaración para restituir la independencia y el 9 de febrero de 1991 fue celebrado un referéndum sobre la cuestión donde la mayoría de los ciudadanos se mostraron a favor ²³¹. Al mismo tiempo, se iniciaron los trabajos para crear y reconstruir las reglas del sistema de gobierno, donde las instituciones adoptadas en los primeros años de transformación tuvieron gran influencia en la forma definitiva de las instituciones políticas. En las primeras elecciones democráticas del país, celebradas en 1990, se produjo la significativa victoria del Movimiento Lituano por la *Perestroika* conocido como *Sájudis* y dirigido por V. Landsbergis, que obtuvo 90 escaños de 141 posibles ²³². El nuevo Consejo Supremo adoptó el acto para restaurar la independencia del país, derogó la Constitución soviética de 1978 y restableció la Constitución lituana de 1938. Teniendo en cuenta que las regulaciones de ésta última no podían cumplir con las condiciones y necesidades de la Lituania de finales del siglo XX, la decisión de restituirla fue más un acto simbólico que marcaba la continuidad con el sistema constitucional del país durante el periodo de entreguerras que una declaración llamada a tener consecuencias legales. Una vez subrayada la continuidad del Estado lituano, con la siguiente Ley Constitucional del 11 de marzo de 1990, se suspendió la

²³¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 60.

²³² M. Podolak, P. Pochodyła, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (ed.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2003, p. 61.

Constitución de 1938 ²³³ introduciendo al mismo tiempo nuevas fórmulas que combinaban las regulaciones constitucionales del periodo de entreguerras con las de la época socialista.

Durante el provisorio constitucional, los trabajos constitucionales sobre la nueva Constitución estuvieron dominados –también en este caso– por un conflicto sobre la posición del Presidente. Las agrupaciones nacionalistas apoyaban una presidencia reforzada, mientras que la oposición comunista intuía que esta posición se dirigía a favorecer a una persona concreta propuesta para este cargo (V. Landsbergis, líder del *Sájudis*, en aquel momento presidente del Parlamento) y apoyaba el sistema parlamentario por temor a concentrar excesivo poder en un líder nacionalista.

En un referéndum celebrado el 23 de mayo de 1992 fueron sometidos a la votación dos proyectos constitucionales, el primero elaborado por el *Sájudis* y el segundo por la comisión constitucional, ambos habiendo previsto un modelo con una fuerte figura presidencial. Según los resultados del referéndum ninguna de las dos propuestas recibió el número imprescindible de votos para ser aprobada. Durante los siguientes trabajos sobre la Constitución se volvió a producir el mismo enfrentamiento de dos modelos: por un lado el sistema de gobierno con posición dominante del Presidente y por otro la supremacía del Parlamento. Como resultado de ello se adoptó un modelo semipresidencial. El Consejo Supremo sometió su proyecto a votación en el referéndum del 25 de octubre de 1992, junto con las elecciones parlamentarias. Esta vez se adoptó la Constitución y el jefe de Estado recibió una posición reforzada ²³⁴.

²³³ A. E. Senn, “Lituania, historia de la teoría y práctica constitucional de Lituania” en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 537.

²³⁴ A. E. Senn, “Lituania, historia de la teoría y práctica constitucional de Lituania” en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 554.

En Checoslovaquia el líder de la oposición, V. Havel, fue elegido Presidente de la República inmediatamente después de los acontecimientos acaecidos en la llamada “Revolución de terciopelo” de noviembre de 1989. Pero, al menos en un primer momento, el cambio de la persona que ocupa el cargo y de su signo político no fue acompañado con cambios en las competencias. Aunque el jefe de Estado no tenía competencias para ejercer la política de forma directa podía controlar la constitucionalidad tanto la actividad de los otros órganos como su equilibrio.

En 1990 se fijó la fecha de las elecciones parlamentarias²³⁵ y se recortó el mandato de los órganos representativos, incluyendo el Presidente, a una duración de dos años, dentro de los cuales debería haberse aprobado una nueva serie de Constituciones, tanto federal como de las Repúblicas ²³⁶. Solo que a

²³⁵ Las elecciones parlamentarias a las cámaras de la Asamblea Federal y a los Parlamentos de las Repúblicas (el Consejo Nacional Checo y el Consejo Nacional Eslovaco) se celebraron el 8 y 9 de junio de 1990. Los movimientos políticos que apoyaban los cambios y provenían de la oposición, el Foro Cívico en la República Checa y la Sociedad contra la Violencia en Eslovaquia, obtuvieron una victoria significativa.

²³⁶ Independientemente del debate sobre el futuro de la Federación, se decidió retomar los trabajos constitucionales en ambas repúblicas. Esta decisión procedía de las provisiones de la Ley Constitucional ‘sobre la Federación Checo-Eslovaca’ (Núm. 143/1968, art. 142) que fue votada durante la primavera en Praga en 1968, establecía que después de votar una nueva Constitución federal ambas repúblicas adoptarían sus propias Constituciones. Para los políticos y constitucionalistas eslovacos que prepararon esta regulación esto significaba un paso hacia la democratización, lo que podría cumplir con el objetivo de obtener una posición igual dentro de la Federación por parte de Eslovaquia.

causa de los recurrentes conflictos sobre la estructura del país ²³⁷, la Asamblea Federal no avanzó en sus preparaciones. Las siguientes elecciones parlamentarias del 5 y 6 de junio de 1992 fueron ganadas por los pro-federalistas conservadores de V. Klaus en la República Checa y por los nacionalistas de centro-izquierda de V. Mečiar en Eslovaquia. Como resultado de la falta de compromiso entre unos y otros se firmó un acuerdo de disolución de la Federación que fue adoptado por la Asamblea Federal el 25 de noviembre de 1992 ²³⁸.

La República de Eslovaquia apareció así como país independiente el 1 de enero de 1993. Su Constitución había sido adoptada por el Consejo Nacional de Eslovaquia ²³⁹ el 1 de septiembre de 1992, y en ella se preveía la institución del Presidente. La Constitución eslovaca estableció un sistema parlamentario con una posición fuerte del Parlamento que, junto con un sistema de partidos muy fragmentado e inestable, se podía comparar con los regímenes de la III y IV Repúblicas francesas. Además, la Constitución hizo referencia a las soluciones constitucionales de entreguerras y del periodo comunista. La posición del Presidente en el sistema de los órganos estatales no generó ninguna discrepancia durante el desarrollo de los trabajos constitucionales y fue adoptada de las

²³⁷ Los eslovacos exigieron crear una federación real y justa, es decir, privar a los checos de una posición privilegiada en el país. V. Mečiar, Presidente del Gobierno eslovaco, intentaba reforzar las competencias del poder republicano y limitar las competencias del poder federal. Por el contrario, el Presidente de Checoslovaquia, V. Havel, apoyaba la federación pero sus iniciativas sobre la forma del futuro país no tuvieron éxito. El Presidente V. Havel propuso proyectos de leyes que reforzarían la posición del Presidente y le dejarían tomar decisiones que podrían influir en la creación del sistema del país; entre ellos una enmienda a la ley sobre un referéndum que dejaría al Presidente la potestad de convocar referéndum sin previo acuerdo del Parlamento y la ley sobre la Federación de Checoslovaquia. Ambos proyectos fueron rechazados.

²³⁸ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 139-141.

²³⁹ El Consejo Nacional de la República de Eslovaquia (en eslovaco, *Národná rada*, a menudo abreviado como NR SR) es el legislativo unicameral de Eslovaquia.

regulaciones constitucionales de 1960, las regulaciones referentes al poder legislativo fueron adoptadas de la Constitución de 1920.

La necesidad de repartir las competencias de los órganos del poder legislativo y ejecutivo no fue regulada suficientemente en la Constitución eslovaca, lo que condujo a numerosos conflictos entre los órganos principales y a la primacía del poder ejecutivo. Los sucesivos gobiernos de Mečiar permitieron comprobar que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, por una parte, y la estabilidad de los gobiernos, por otra parte, habían quedado más en función de un contexto político que del texto de la Constitución y también que las ambiguas regulaciones de la Constitución podían influir negativamente en la estabilidad de los Gobiernos democráticos, de lo que hablaremos más adelante en profundidad.

Después de las elecciones de 1998, socialistas, cristiano-demócratas, liberales y verdes se unieron en su oposición a la deriva autoritaria de V. Mečiar. Para esos representantes de muy amplio espectro político no fue fácil ponerse de acuerdo con los valores y procedimientos básicos. A pesar de eso la coalición presentó un consenso cuando los diputados votaron una amplia reforma constitucional ²⁴⁰. Con las reformas de la Constitución de 1999 y 2001 elaboradas por el gobierno de M. Džurinda, se introdujeron reglas constitucionales más racionales y se mejoraron las relaciones entre los principales órganos estatales.

Con la reforma de enero de 1999 se introdujo la elección presidencial directa. En adición, se reguló con más claridad la esfera de la autonomía del Presidente y sus relaciones con otros órganos del poder: se eliminó la posibilidad de cesar al Presidente por parte del Parlamento y además, en caso de que el Presidente no pudiese ejercer su cargo sus competencias se trasladarían al Presidente del Parlamento en lugar de al Gobierno como ocurría hasta ese momento. Y con la del año 2000, las competencias entre los principales órganos del poder se volvieron aún más repartidas. De ese modo las regulaciones constitucionales reflejaron mejor el principio de separación de poderes.

²⁴⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 126.

Bajo la influencia de los cambios ocurridos en los países del antiguo bloque socialista, en 1990 también se introdujeron cambios institucionales en el sistema político búlgaro encaminados a introducir la institución del Presidente ²⁴¹. Sobre el particular, los partidos socialistas y de oposición tenían diferentes ideas, de modo que fueron varias las propuestas discutidas, como la de restablecer la monarquía constitucional; crear una república parlamentaria; o crear una república con fuerte posición del Presidente ²⁴².

Los cambios democráticos se iniciaron con las reuniones de la Mesa Redonda entre los representantes de socialistas aun en el poder y la oposición ²⁴³ para debatir, como en Polonia, una forma del sistema nuevo y democrático. El primero de los temas de discusión fue la institución del Presidente que fue previsto como garante de los cambios pacíficos del país y al que se quiso dotar de fuertes competencias. El conflicto se produjo sobre su modo de elección: la parte gobernante (el Partido Comunista Búlgaro) apoyaba las elecciones generales y directas, mientras que la oposición (la Unión de Fuerzas Democráticas) propuso la idea de la elección del jefe de Estado por parte de la Asamblea Nacional. Para resolver la situación anterior se convocó un referéndum, que favoreció la elección del Presidente por parte del Parlamento ²⁴⁴. Además se adoptó una solución parecida a la polaca en lo referente a que el Presidente del Consejo de

²⁴¹ Algunos rasgos característicos de la situación política en Bulgaria durante el periodo socialista eran el alto grado de aceptación del poder comunista por la sociedad, la carencia de una oposición organizada y la debilidad de las tendencias reformativas.

²⁴² A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The Transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, pp. 135 y 148.

²⁴³ El 7 de diciembre de 1989 se creó la Unión de las Fuerzas Democráticas, su presidente era Y. Yelev y estaba compuesta por dieciocho agrupaciones, partidos y organizaciones que apoyaron la democratización, el pluralismo, el Estado de derecho y la economía de mercado, en A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The Transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, p. 28.

²⁴⁴ A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The Transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, p. 110.

Estado existente, P. Mladenov, asumiera el nuevo cargo y fuera el garante del mantenimiento del poder por parte del pPartido comunista, al igual que W. Jaruzelski lo estaba siendo –por el momento– en Polonia ²⁴⁵ lo que sería la garantía de un proceso evolutivo y moderado para alejarse del sistema del socialismo real, pero con la influencia del Partido Comunista.

La institución del Presidente en Bulgaria fue introducida el 2 de abril de 1990 mediante una enmienda a la Constitución de 1971. Se adoptó un modelo de Presidente como árbitro que estabilizaría el sistema político. Un año más tarde, el 12 de julio de 1991, la nueva Constitución de Bulgaria –la primera nueva Constitución adoptada en los países del antiguo bloque socialista– daría lugar a la paradoja de que el país con el régimen más duro y cerrado, privado de algunos movimientos de liberación, con una clase de dirigentes rígida que no tuvo ninguna oposición hasta la mitad de los años ochenta, empezara a dar firmes y exitosos pasos hacia la democracia después de la caída de “telón de acero”. Y que además lo hiciera bajo el liderazgo del Partido Socialista Búlgaro, heredero del Partido Comunista Búlgaro, que había obtenido la mayoría en la Gran Asamblea Nacional después de las elecciones del 10 y el 17 de junio de 1990. El 17 de septiembre de 1991 se adoptó la ley sobre las elecciones por sufragio universal al Presidente y al Vicepresidente ²⁴⁶, si bien en su primer ensayo fue Y. Yelev (de la Unión de Fuerzas Democráticas) el elegido como primer Presidente de Bulgaria en unas elecciones populares.

A diferencia de los otros países investigados en el presente trabajo, la transformación del sistema en Rumanía tuvo un carácter muy dramático. Los

²⁴⁵ T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 110.

²⁴⁶ El cargo de Vicepresidente sólo existe en Bulgaria, de entre los países investigados en este trabajo, tiene como su principal función la de sustituir al Presidente, a pesar de eso ayuda al Presidente en el ejercicio de sus funciones, como se puede ver el Vicepresidente no tiene competencias propias, su esfera de actividades depende del jefe de Estado, en G. Koksanowicz, “Republika Bulgarii” en A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The Transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, p. 139.

cambios se realizaron como resultado de las luchas entre el ejército y la ciudadanía que ocurrieron en Timisoara y en Bucarest, donde los rumanos manifestaron su desacuerdo con la dictadura del Presidente N. Ceausescu. El 22 de diciembre de 1989 tomó el poder el Frente de Salvación Nacional, que estaba formado por los miembros del Partido Comunista. Ese mismo día el Consejo del Frente promulgó el acto que proclamaba la creación de la democracia, constituyendo un poder provisional con el Presidente provisional I. Iliescu. El segundo acto introdujo la República el 27 de diciembre de 1989 y restituyó el Parlamento bicameral siguiendo el ejemplo de la Constitución de 1923 ²⁴⁷.

Como sabemos, la institución del Presidente en Rumanía ya había sido introducida por la Ley Constitucional del 28 de marzo de 1974, en el marco del proceso de fortalecimiento en el poder del dictador N. Ceausescu, por tanto ya existían precedentes en el momento en que ocurrió la transformación del sistema político posterior al comunismo. El 14 de marzo de 1990 fue aprobado el decreto ley sobre las elecciones al Parlamento y presidenciales en Rumanía ²⁴⁸, que regulaba el modo de elección y las competencias de estas dos instituciones, normas que operaron a modo de Constitución transitoria ²⁴⁹ a la espera de que el nuevo Parlamento elegido elaborase la nueva Constitución.

En Rumanía, el periodo de cambio del sistema rompió radicalmente con la Constitución anterior y preparó una nueva Constitución, lo que contrasta con la

²⁴⁷ R. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, pp. 10-11.

²⁴⁸ Las elecciones parlamentarias y presidenciales se celebraron el 20 de mayo de 1990. En las elecciones participó casi el ochenta y seis por ciento de los autorizados a votar. En las elecciones presidenciales, I. Iliescu consiguió más del ochenta y cinco por ciento de los votos, mientras que los candidatos de los partidos de la oposición consiguieron en total el quince por ciento restante. En las elecciones parlamentarias, los candidatos del Frente de la Salvación Nacional recibieron el apoyo de dos tercios de los ciudadanos que votaron. De estos datos se deduce la gran oportunidad que consiguió la agrupación al poder para conducir el proceso de transformación.

²⁴⁹ W. Brodziński, Tryb uchwalenia i wejście w życie Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991, en Z. Witkowski (dir.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Torun, 1998, p. 151.

situación de otros países postsocialistas, donde las regulaciones fueron cambiadas gradualmente (como por ejemplo en Polonia y Ucrania) y la existencia de leyes provisionales desincentivó a las autoridades para elaborar cuanto antes nuevas bases legales para el funcionamiento del país. Los constitucionalistas rumanos buscaron de manera inmediata soluciones que aseguraran el fuerte y efectivo poder ejecutivo, por eso adoptaron muchas soluciones de la Constitución de la V República francesa. Podemos decir que la Constitución rumana crea la figura del Presidente "*a la francesa*"²⁵⁰. En adición "*las tentaciones de personalización del poder que habrían favorecido la adopción – como en Polonia, Lituania y Rumanía– de una “presidency tailored specifically for one man”*"²⁵¹, que no era otro que el carismático líder del frente de Salvación Nacional I. Iliescu.

La nueva Constitución fue aprobada el 25 de noviembre de 1991, siendo de inmediato criticada por la oposición por adoptar una forma de gobierno con una posición demasiado reforzada del Presidente²⁵². En ella el jefe de Estado preside pero también gobierna, como lo apunta F. Julien-Laferriere:

“El régimen instituido por la Constitución es, sin duda, parlamentario, (...). Pero este parlamentarismo está organizado de una manera original: por una parte, el Presidente de la República tiene atribuciones importantes que lo convierten en un verdadero actor de la vida política y en un elemento fundamental del Poder Ejecutivo; por otra parte, las relaciones entre el Ejecutivo y el

²⁵⁰ F. Julien-Laferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 286 .

²⁵¹ S. Bartole, “Pluralismo y separación de poderes en las nuevas Constituciones de la Europa Oriental” en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 729, respecto a S. Holmes “The Postcommunist Presidency” *East European Constitutional Review*, núm. 2/4-3/1 (1993-1994), p. 37 .

²⁵² W. Skrzydło, “Republika Rumunii”, en E. Gdulewicz (ed.), *Ustroje państw współczesnych*, t. II, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 174.

Parlamento se reglamentan estrechamente, para evitar la inestabilidad gubernamental”²⁵³.

Rumanía no gozaba de mucha tradición democrática, bajo esta situación los creadores de la Constitución de 1991 se vieron forzados a referirse a las regulaciones adoptadas en otros países democráticos de Europa Occidental. Sobre todo siguieron como ejemplo las experiencias de la V República francesa, en la que se podían encontrar soluciones que aseguraban un fuerte poder ejecutivo incluso en las difíciles condiciones de transformación del sistema rumano. Así el jefe de Estado fue dotado de numerosas competencias que en su mayoría no necesitaban el refrendo.

Tras una década de rodaje, la Constitución de Rumanía fue enmendada en octubre de 2003, para introducir en ella dos cambios significativos. En primer lugar el mandato del Presidente fue alargado hasta los cinco años, por lo que desde entonces no es igual en su duración al mandato del Parlamento, que se quedó en los cuatro años. El segundo cambio fue la introducción *expressis verbis* del principio de separación de poderes en el art. 1, en el que el Presidente está incluido junto con el Gobierno dentro del poder ejecutivo. Y aunque este principio no fue definido en la regulación anterior, la práctica y las regulaciones restantes indicaron claramente que estuvo presente en el sistema político del país.

Conviene mencionar también que en el caso de Rumanía y Bulgaria existía la posibilidad de restituir la monarquía. Como explica W. Sokolewicz

“los postulados para reconstruir la monarquía que aparecieron en algunos países postcomunistas de Europa del Sur (Rumanía, Bulgaria, Serbia) consiguieron un importante apoyo. La monarquía puede ser allí un factor que integra a una sociedad con una tradición democrática muy frágil y que de

²⁵³ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 285.

repente pasó de la dictadura (en caso de Rumanía muy opresiva) a la libertad”²⁵⁴.

Frustradas eras restauraciones, el papel del rey Miguel I en Rumanía se reveló con el tiempo más bien simbólico ya que no participaba en la vida política, sino que era visto más como una autoridad ²⁵⁵, al contrario que el de Simeón II en Bulgaria, que sí dio el paso de intervenir directamente en la vida política de su país, fundando un partido, concurriendo a las elecciones en 2001, y llegando incluso a convertirse en Primer Ministro. Ambos soberanos, en cambio, se comportarían de manera idéntica al afirmar su lealtad a la Constitución y al régimen republicano existente. Con el tiempo parece que ni en la sociedad rumana ni en la búlgara había serias tendencias para reconstruir la monarquía ²⁵⁶.

²⁵⁴ W. Sokolewicz, “Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja”, *Państwo i Prawo*, núm. 8, 1992, p. 14, citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku, Ujęcie porównawcze*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2005, p. 86.

²⁵⁵ El conocido intelectual rumano, N. Manea, dijo: “*El rey no puede contar con un apoyo significativo de la sociedad (...) en esta región de Europa está presente la creencia de que la persona con rasgos paternos y con buenas relaciones en el Oeste podría ayudar en la reconstrucción de la imagen del país (...) No estoy seguro si esto es real. La mayoría de los errores que ocurrieron durante los últimos años en Rumanía resultaron del hecho de que la gente miró demasiado atrás en lugar de mirar hacia el futuro*”, Véase “Dlaczego Iliescu kocha króla. Rozmowa z N. Manea”, en *Gazeta Wyborcza* de 22 mayo de 2001, citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 87.

²⁵⁶ Como muestra T. Słomka lo confirman los resultados de las elecciones presidenciales de Bulgaria celebradas en noviembre de 2001. El Primer Ministro, Simeón II, apoyó en la campaña electoral al Presidente P. Stroyanov, quien aspiraba a ser reelegido. Pero en la segunda vuelta Stoyanov fue batido por el dirigente del Partido Socialista Búlgaro, G. Parvanov. Anteriormente el Tribunal Constitucional había dictaminado que Simeón II no podía participar en las elecciones como era su intención porque según el artículo 93.2 de la Constitución búlgara no cumplía con la condición de domicilio, ya que vivía en España. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 87.

Como opina S. Gebethner la introducción del cargo presidencial en un país en el que no existían estas tradiciones tenía como fin, sobre todo, el reforzamiento del poder del individuo²⁵⁷. Pero también, como añade el mismo autor, “*en Rumanía y Bulgaria a través de la creación de la institución del Presidente se intentaba sobre todo manifestar un giro político realizado por las fuerzas poscomunistas, así como demostrar una ruptura con el pasado autoritario (...)*”²⁵⁸.

Es el momento de preguntarse si el precedente del periodo constitucional de entreguerras influyó durante la recuperación de la democracia en la conformación del cargo de Presidente en los países comparados.

En el caso de Polonia, Eslovaquia y Lituania podemos responder afirmativamente a esta pregunta, en el sentido de que en estos procesos influyeron mucho sus propias experiencias históricas y el desarrollo de la institución del jefe de Estado en esta parte de Europa, aunque junto con estos factores también influyeron las soluciones constitucionales y la práctica de las otras repúblicas democráticas modernas.

En Ucrania, al igual que en Rumanía, apenas existía una experiencia de instituciones ejecutivas propias, de modo que la institución del Presidente fue construida en función de la tradición de una monarquía autoritaria y de la dictadura de un líder del partido comunista. Por eso ambos países adoptaron una fuerte posición del jefe de Estado, en la que los líderes carismáticos jugaban un papel importante en la creación de un nuevo sistema de gobierno dirigido a conseguir la democracia. Además, Ucrania y Rusia siguieron las soluciones presidenciales del sistema estadounidense, mientras que Rumanía tomó como ejemplo la posición reforzada del Presidente francés. En Bulgaria, a pesar de la carencia de experiencia democrática, la transformación se inspiró más en los

²⁵⁷ S. Gebether, *Modele rządów prezydenckich*, Varsovia, 1982, p. 56 citado por T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 109.

²⁵⁸ S. Gebether, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Varsovia, 1998.

hechos ocurridos en Polonia, lo que condujo a las negociaciones de la Mesa Redonda y construyó una democracia dentro de los límites del sistema parlamentario racionalizado, aunque también en este caso se puede ver la presencia de elementos presidenciales como el característico cargo de Vicepresidente.

Como se puede ver, en los países en transformación comparados en el presente estudio se optó por dar una posición de fuerza al jefe de Estado. Se hizo referencia a los rasgos del semipresidencialismo como la posibilidad de tomar decisiones rápidas que optimizan el proceso de transformación, siendo Ucrania y Rumanía los ejemplos más característicos. Es interesante preguntarse entonces si la presidencia reforzada condujo al ejercicio del poder de un modo más expeditivo, así como si la solución de la figura del Presidente con posibilidades de tomar importantes decisiones fue la más adecuada para los países en transformación. Más adelante intentaremos buscar las respuestas a estas preguntas.

2.2 EL PRESIDENTE: SU POSICIÓN Y SU PAPEL

La posición del Presidente en el sistema de órganos del Estado está determinada por la forma de gobierno adoptada en cada país, por el principio de separación de poderes, y por las funciones atribuidas. También influye en el posicionamiento del Presidente su modo de elección, y su responsabilidad. Procede, pues, analizar todos estos factores de manera metódica.

2.2.1. Sistema de gobierno

En Polonia, tanto la Ley Constitucional de 1989 como la “Pequeña Constitución” de 1992 adoptaron un sistema que se acercó al modelo de la V República francesa. El Presidente, elegido en elecciones generales y directas, tenía una

amplia esfera de competencias, de las cuales sólo una parte necesitaba ser refrendada. Además, contaba con una posición reforzada en lo referente a defensa, asuntos exteriores, asuntos interiores y seguridad del Estado. La Constitución de 1997 adoptó el sistema parlamentario racionalizado con el Presidente como árbitro político y garante de la continuidad del poder. Pero también hizo referencia al sistema alemán con reforzada posición del canciller, pues para asegurar la estabilidad del Gobierno se introdujo una moción de censura constructiva, el Gobierno resultaba privilegiado en el proceso legislativo y el Primer Ministro tenía una posición fuerte e independiente. Esto, junto con la posición del Presidente polaco (más reforzada en comparación con la de su homólogo alemán), creó un modelo híbrido en el sistema de gobierno en Polonia.

Con la Constitución, la posición del Presidente polaco se vió debilitada en comparación con las soluciones anteriores. No obstante, todavía tiene la función del arbitrio, que excede el límite de la posición tradicional del jefe de Estado en un sistema parlamentario clásico. Además, los elementos del presidencialismo presentes en el sistema polaco son: elecciones universales, amplia esfera de prerrogativas y reforzada posición en las competencias de defensa y seguridad del Estado.

Hasta los cambios de la Constitución de Ucrania en 2004, el sistema de gobierno ucraniano fue siempre un sistema con una presidencia fuerte, a pesar de que se realizaron varias modificaciones. En 1991 se introdujo el sistema semipresidencial, que en la práctica adoptó una forma presidencial en septiembre de 1993 ²⁵⁹. La Constitución de 1996 adquirió algunas características del sistema parlamentario cuando el Consejo Supremo obtuvo más competencias, pero el Presidente seguía teniendo una posición central entre los órganos del poder. La Constitución mantuvo el sistema semipresidencial, como

²⁵⁹ V. Shishkin, "The Status of the Presidents in the System of Government of Ukraine", en *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wojtowicz, (eds.), Lublín, 2001, p. 403 (citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2003, p. 151).

resultado de un compromiso que reflejaba del mejor modo posible las circunstancias políticas y sociales del momento²⁶⁰.

Después de los cambios de 2004, el sistema con el que se ejerce el poder en Ucrania se sitúa en la esfera de los gobiernos parlamentarios racionalizados y la figura del Presidente está dentro del poder ejecutivo. Y como ya hemos mencionado, la sentencia del Tribunal Constitucional de Ucrania pronunció que la última enmienda en la Constitución introducida en 2004 no era válida y por eso se restituyó una vez más el sistema semipresidencial en Ucrania, establecido por la Constitución de 1996.

En Lituania se escogió el sistema semipresidencial siguiendo como ejemplo el sistema constitucional finlandés con reforzada posición del jefe de Estado, especialmente en la esfera de la política exterior. El sistema semipresidencial fue también, como recordamos, resultado de un compromiso entre dos diferentes opciones sobre el futuro del país, donde la mayoría parlamentaria representada en el *Sajudis* prefería el modelo semipresidencial y la minoría anteponía el parlamentarismo por temor a los abusos de poder por parte del Presidente²⁶¹.

En Eslovaquia se introdujeron los gobiernos parlamentarios racionalizados como consecuencia de la tradición política. La posición del Presidente fue modificada, en un principio el cargo del jefe de Estado fue contradictorio, como hemos dicho antes, por un lado el Presidente tenía competencias significantes y por otro existía la posibilidad de que el Parlamento lo revocara a causa de razones políticas. Las enmiendas de 1999 y 2001 acercan al Presidente a la figura de un jefe de Estado que actúa efectivamente, ejerciendo funciones del arbitraje.

²⁶⁰ A. Wilson, "Ukraine: two presidents and their powers" en R. Taras (ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge University Press, 1997, p. 88.

²⁶¹ S. Staciokas, "The Status of the President in the system of Government", en *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wojtowicz, (eds.), Lublín, 2001, p. 379 (citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w panstwach Europy Srodowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2003, p. 178).

En Bulgaria fue introducido el sistema parlamentario. El art. 1.1 de la Constitución de 1991 caracteriza a Bulgaria como una República con un sistema parlamentario de gobierno ²⁶². El Presidente no tiene influencia en la política del Gobierno pero participa en el procedimiento de creación del Gobierno al ser el jefe de Estado y árbitro entre las relaciones del Parlamento con el Consejo de Ministros. Después de las elecciones al Parlamento, el Presidente designa un nuevo Primer Ministro entre los candidatos propuestos por las agrupaciones que obtuvieron la mayoría en el nuevo Parlamento. Bulgaria, como Eslovaquia, cuenta con un sistema parlamentario con una característica opuesta a este modelo, es decir, con las elecciones generales y directas del Presidente ²⁶³.

En Rumanía fue creado un semipresidencialismo ²⁶⁴ que sigue las regulaciones de la V República francesa, lo que influye en la creación de una posición reforzada del Presidente. Sin embargo:

“Las características que distinguen al régimen francés no están presentes o son significativamente débiles en el texto de la Constitución rumana. Así pues, el Presidente rumano no tiene las prerrogativas imprescindibles del Presidente francés, como la aprobación de las leyes a través de referéndum y las competencias excepcionales en situaciones de crisis. En el caso del resto de funciones, el Presidente rumano tiene una posición más débil que la de su homólogo francés: el nombramiento y cese del Primer Ministro no son sus competencias discrecionales, depende más del Parlamento, la participación en las reuniones del Gobierno es completamente diferente, etc.²⁶⁵”.

²⁶² J. Radev, “Prezident Republiki Bolgarii” en *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wojtowicz, (eds.), Lublín, 2001, p. 365.

²⁶³ M. S. Shugart, “Of President and Parliaments”, en *East European Constitutional Review*, vol. 2, núm. 1, 1993, p. 32.

²⁶⁴ T. Gallagher, “Democratisation in the Balkans: Challenges and Prospects”, *Democratisation* vol. 2, núm. 3, p. 347.

²⁶⁵ T. Draganu, *Drept constitutional si institutii politice. Tratat elementar*, vol. II, Lumina LEX, Bucarest, 1998, p. 230 (citado por E. S. Tanasescu, “The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System”, *European Constitutional Law Review*, núm. 4, 2008, p. 99).

A pesar de la última enmienda de la Constitución rumana todavía es difícil definir el sistema político del país. Algunos expertos encuentran visibles similitudes con el sistema de la V República francesa y lo consideran un sistema parlamentario con elementos del semipresidencialismo, otros lo califican de “políticamente indefinido” o parlamentario por adoptar un Parlamento bicameral, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento o el derecho del Presidente de resolver el Parlamento. La posición del Parlamento bicameral se ha visto reforzada en comparación con el Parlamento francés. Estoy de acuerdo con los constitucionalistas que reconocen el estatus constitucional del Presidente como relativamente débil en comparación con el de la Constitución de la V República francesa. Añaden que la Constitución rumana refleja el ejemplo francés, pero la apariencia es más fuerte que la similitud real porque la Constitución de Rumanía no es tan coherente como su modelo ²⁶⁶. Otros dijeron que la Presidencia rumana es activa pero limitada ²⁶⁷.

Resumiendo, por un lado Polonia, Eslovaquia y Bulgaria adoptaron el sistema parlamentario con elementos del presidencialismo (elecciones generales y directas del Presidente, amplia esfera de las prerrogativas del jefe de Estado). Por otro lado, en Rumanía, Lituania y Ucrania se introdujo el sistema semipresidencial pero de forma diferenciada, es decir, con presencia de elementos característicos del sistema parlamentario (el Presidente forma parte del poder ejecutivo dual y sus competencias necesitan el refrendo). De estos tres países, Lituania es el que se sitúa más cerca del sistema parlamentario, mientras que la Constitución de Rumanía es la que se acerca más al modelo semipresidencial. Sin embargo, la función arbitraria del Presidente parece ser más visible que sus competencias ejecutivas. El sistema de gobierno adoptado en

²⁶⁶ B. Lime, “Le système constitutionnelle Roumain”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Etranger* p. 366 citado por R. Brodziński, “System Konstytucyjny Rumunii”, wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 46.

²⁶⁷ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 35

Ucrania refuerza la posición del Presidente en su relación con el Gobierno y por eso a veces se sale de los límites del semipresidencialismo, acercándose al sistema presidencial presente en muchas de las Repúblicas que se construyeron en el territorio de la antigua URSS.

El cargo de Presidente atravesó etapas fundamentales en su evolución, lo que no significa que en un futuro cercano no puedan ocurrir algunos cambios más. Los últimos cambios políticos y constitucionales en Ucrania condujeron de nuevo a una concentración del poder en torno al Presidente, a la disminución de la independencia del Gobierno y a la limitación del papel del Parlamento. En Polonia, después de una etapa con posición reforzada del Presidente, se redujo su papel y se reforzó el del Primer Ministro y el del Gobierno. En Rumanía y Lituania, a pesar de dotar a los Presidentes de competencias ejecutivas, en primer plano se encuentra su función del arbitrio.

Tabla 2. Sistema de Gobierno adoptado en cada uno de los países comparados						
<i>País</i>	<i>Polonia</i>	<i>Ucrania</i>	<i>Eslovaquia</i>	<i>Lituania</i>	<i>Bulgaria</i>	<i>Rumanía</i>
<i>Sistema de gobierno</i>	Parlamentario racionalizado	Semipresidencial	Parlamentario racionalizado	Semipresidencial	Parlamentario racionalizado	Semipresidencial

Fuente: elaboración propia

2.2.2. El principio de separación de poderes

Como apunta C. Flores Juberías “para el constitucionalismo democrático, la división de poderes es un principio fundamental”²⁶⁸ lo que explica que junto con la

²⁶⁸ C. Flores Juberías, “Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este”, en C. Flores Juberías (ed.), *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universidad de València, 2002, p. 174.

transformación del sistema en los países postcomunistas, apareció la cuestión de separación de poder. Además, en los debates constitucionales en todos los países de nuestra investigación se discutió el asunto de la posición del cargo de Presidente en la triple división de poderes.

En el sistema de división de poderes el Presidente puede estar situado “dentro” del poder ejecutivo, como sucede en el caso de los países que adoptaron el sistema parlamentario; “ser” el poder ejecutivo, como pasa en el caso de los países con régimen presidencial; estar “por encima” de la triple separación de poderes (como en el caso de Rusia) ²⁶⁹; o ser un moderador “al margen” de la triple división de poderes. En esta última situación el Presidente normalmente toma una posición neutral sobre los intereses políticos, y sólo usa su autoridad en situaciones de crisis y de inestabilidad política.

En los países de Europa Central y del Este se introdujo el principio de separación de poderes; y aunque el Presidente no siempre ha quedado situado de manera explícita dentro de la triple división, el sistema de gobierno adoptado y las competencias del Presidente permiten calificarlo como órgano del poder ejecutivo.

El art. 1 de la “Pequeña Constitución” polaca de 1992 mencionó al *Sejm* y al Senado como órganos del poder legislativo, y al Presidente y el Consejo de Ministros como órganos del poder ejecutivo, mientras que los tribunales formaban el poder judicial. Al mismo tiempo, el constituyente polaco mantuvo vigente el art. 2 de la Constitución de 1952 que decía que el poder supremo pertenecía a la nación, que lo ejercía a través de sus representantes elegidos para la Cámara y el Senado. El Presidente era definido como la máxima autoridad del Estado por el art. 28 de la Pequeña Constitución,.

Durante los trabajos sobre la nueva Constitución polaca el posicionamiento de la figura del Presidente en el sistema de división de poderes creó nuevos conflictos, al perfilarse dos propuestas divergentes relacionadas con la situación del

²⁶⁹ S. White, “Russia: Presidential leadership under Yeltsin”, en R. Taras (ed.) *Postcommunist Presidents*, Cambridge U. P., 1997, p. 47.

Presidente en el sistema de los órganos estatales. En la primera de ellas el Presidente formaba parte del ejecutivo, junto con el Consejo de Ministros, lo que suponía la repetición de una regulación similar de la Pequeña Constitución de 1992. En la segunda propuesta no se incluyó al Presidente en el sistema de los órganos que ejercían el poder, sino que se optó por concebirlo como un árbitro, al margen del juego entre los restantes órganos del Estado. Uno de los partidarios de la segunda solución fue el experto de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional P. Sarnecki, quien durante los trabajos constitucionales, propuso la idea de calificar al jefe de Estado como garante de la continuidad del poder estatal y árbitro de su estabilidad, para lo que era necesario situarlo fuera del poder ejecutivo. Según su opinión, para ser un árbitro entre poderes y asegurar que estos continuaran ejerciendo todas sus funciones, el Presidente no podía formar parte de ninguno de ellos²⁷⁰.

Finalmente la Constitución de 1997 introdujo de forma explícita el principio de separación de poderes clasificando claramente los órganos del poder. El art. 10.1 de la Constitución de Polonia (en adelante, CP) dice que: *“El sistema de Polonia se basa en la división y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”*. Y en su apartado 2 distingue que: *“El poder legislativo es ejercido por el Sejm y el Senado, el poder ejecutivo por el Presidente y el Consejo de Ministros, y el poder judicial por las cortes y los tribunales”*.

En base a este artículo el Presidente polaco es un elemento importante de la división de poderes, forma parte del ejecutivo dual y, junto con el Consejo de Ministros, ejerce la dirección política del país. La Constitución polaca dividió con claridad las competencias de ambos órganos del poder ejecutivo. El jefe de Estado polaco dispone de prerrogativas de carácter ejecutivo, pero puede usarlas tomando en cuenta el existente dualismo del poder ejecutivo, por eso tiene que considerar el punto de vista del jefe de Gobierno.

²⁷⁰ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XIII, p. 60, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 98.

Además, el posicionamiento de la figura del Presidente en el sistema de órganos estatales también fue confirmado por la estructura de la Constitución. El capítulo quinto titulado “El Presidente de la República” (y su art. 126 que abre las regulaciones sobre el Presidente) está situado después del capítulo titulado “La Cámara de Diputados y el Senado” pero antes del capítulo sobre el Consejo de Ministros y la administración.

También los Presidentes ucraniano, lituano, eslovaco, búlgaro y rumano están cualificados como órganos del poder ejecutivo.

De acuerdo con el art. 6 de la Constitución de Ucrania (en adelante, CU), que introduce el principio de separación de poderes, el Presidente y el Consejo de Ministros forman parte del poder ejecutivo, pero es el Presidente quien lidera y confiere tareas al resto de órganos del poder ejecutivo. La Constitución ucraniana no nos dice nada sobre el equilibrio de los tres poderes. Justo después del capítulo sobre el Consejo Supremo, que en su art. 75 distingue al Consejo Supremo como el único órgano del poder legislativo, se encuentra el capítulo quinto, que trata sobre el Presidente y en su art. 102 lo define como jefe de Estado. Entonces el Presidente está situado en el segundo puesto en la estructura de los órganos estatales, aunque si consideramos su actividad es un órgano más influyente en la política del Estado que el Consejo Supremo.

La posición del Presidente de Lituania es resultado de un compromiso político. El Parlamento es el órgano dominante y el Presidente, según el art. 77 de la Constitución de Lituania (en adelante, CL) es el jefe de Estado, representa al Estado lituano y ejerce todos los deberes a los cuales le obliga la Constitución y las leyes. El capítulo sexto de la Constitución trata sobre el Presidente, su posición, elección y competencias. Este artículo se encuentra detrás del capítulo sobre el *Seimas* y antes del capítulo sobre el Consejo de Ministros. Y aunque se asume que el Presidente forma parte del poder ejecutivo, no es el órgano que dirige la política del Estado e influye con sus decisiones en su funcionamiento. El Presidente es el órgano que ejerce la voluntad del constituyente expresada en la Constitución y las leyes. No obstante, sus competencias pueden crecer en importancia en una situación de falta de mayoría estable que suponga una

amenaza para el funcionamiento normal del sistema político. Además, la Constitución da al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior, dependiendo si ejerce o no esta posibilidad de su personalidad, carisma y capacidad.

Durante los trabajos sobre la futura Constitución eslovaca se reflexionó respecto a diferentes ideas relacionadas con el posicionamiento de la figura del jefe de Estado en el sistema de los órganos del poder. Finalmente, el constituyente decidió atribuir al Parlamento un papel dominante, siendo el Presidente un órgano simbólico. Y aunque la Constitución de 1992 se enmendó varias veces, el constituyente eslovaco no incluyó de forma explícita el principio de separación de poderes. Sin embargo, las relaciones entre los principales órganos estatales se basan en este principio. El Presidente y el Consejo de Ministros forman parte del poder ejecutivo dual.

Inicialmente las regulaciones constitucionales que se referían al Presidente fueron ambiguas, lo que provocó una serie de graves crisis políticas cuando, primero, la coalición gobernante intentó revocar al Presidente M. Kováč en mayo de 1995, y luego el cargo de Presidente estuvo vacante desde marzo de 1998 hasta junio de 1999 y el Primer Ministro V. Mečiar adoptó la mayoría de sus competencias. Después de las enmiendas constitucionales aprobadas en 1999 y 2001, las controversias sobre la posición de Presidente y el Primer Ministro desaparecieron porque se distinguieron claramente las competencias de ambos órganos.

En la actualidad la Constitución incluye al Presidente y al Gobierno en el capítulo sexto, titulado “El poder ejecutivo”. En su parte primera se define al Presidente como jefe de Estado que con sus decisiones asegura el funcionamiento correcto de los órganos estatales y que representa a la República de Eslovaquia en las relaciones interiores y exteriores. El Presidente ejerce su cargo de acuerdo con su conciencia y convicción (art. 101 de la Constitución de Eslovaquia, en adelante, CE). La parte segunda del mismo capítulo trata sobre el Gobierno, que antes de la enmienda de la Constitución de 2001 era definido como “máximo órgano del poder ejecutivo” (art. 108 de la CE), es decir, dominaba la política del

Estado. En el presente está descrito como “órgano principal del poder ejecutivo” y ejerce la política junto con el Presidente.

El art. 8 de la Constitución búlgara (en adelante, CB) proclama el principio de separación de poderes, toda vez que la Asamblea Nacional ejerce el poder legislativo; el Consejo de Ministros y el Presidente ejercen el poder ejecutivo; y los tribunales independientes ejercen el poder judicial. El capítulo cuatro de la Constitución está destinado al Presidente, y su art. 92 afirma que el Presidente es el jefe de Estado, el sujeto que encarna la unidad de la Nación y el representante de la República en las relaciones interiores.

El Presidente rumano también puede considerarse incluido dentro del poder ejecutivo, aunque bajo las regulaciones de 1991 no lo estuviera *expressis verbis*. La ausencia de claras regulaciones constitucionales fue criticada durante los trabajos de elaboración de la Constitución de Rumanía. La oposición tuvo miedo a que esta ausencia pudiera servir de base para el excesivo reforzamiento del poder presidencial²⁷¹. En cambio, la enmienda de la Constitución de octubre de 2003 incluyó en su art. 1, de modo muy claro, el principio de separación de poderes. De acuerdo con este principio el Presidente y el Consejo de Ministros ejercen el poder ejecutivo, pero el Presidente no está identificado como el jefe del ejecutivo²⁷². Los artículos sobre el Presidente se encuentran en el capítulo segundo de la Constitución titulado “Los poderes públicos”, en el que se define la posición del Parlamento, Presidente y Gobierno y las relaciones entre ellos.

Resumiendo, podemos decir que el principio de separación de poderes está presente en cada una de las Constituciones de los países comparados, aunque no de forma explícita en el caso lituano y eslovaco.

²⁷¹ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 42.

²⁷² W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, en E. Gdulewicz, *Ustroje PA Współczesnych*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2002, p. 167.

Hay que subrayar que el Presidente es una parte independiente del poder ejecutivo, pero en ninguno de los países –con la excepción del caso ucraniano– fue identificado como el más alto órgano del poder ejecutivo,

Además, se advierte el reforzamiento de la posición del Parlamento si consideramos la estructura de la Constitución de cada país, que en primer lugar regula la problemática del Parlamento y después la del Presidente y el Gobierno. Una excepción es el caso ucraniano en el que, aunque las regulaciones sobre el Presidente aparecen después del capítulo sobre el Consejo Supremo, según el resto de artículos de la Constitución y de las leyes relacionados con la figura del Presidente podemos concluir que es éste quien –principalmente– gobierna el Estado.

Tabla 3. El principio de separación de poderes y la posición del Presidente						
PAIS	POLONIA	ESLOVA- QUIA	LITUANIA	UCRANIA	RUMANÍA	BUGARIA
<i>Principio de separación de poderes</i>	<i>expressis verbis</i> art, 10.1 y 2	forma implícita, enumeración de los órganos que tienen el poder en determinadas esferas	forma implícita, enumeración de los órganos que tienen el poder en determinadas esferas	<i>expressis verbis</i> , art. 6	después de la enmienda de 2003 <i>expressis verbis</i> , art. 1	<i>expressis verbis</i> , art. 8
<i>Artículos dedicados al Presidente</i>	Capítulo V, art.126	Capítulo VI, art. 101	Capítulo VI, art. 77	Capítulo VI, art. 102	Capítulo II, art. 80	Capítulo IV, art. 92

Fuente: elaboración propia

2.2.3 El papel del Presidente

El Presidente es una institución particular que puede ser descrito como el símbolo de la organización estatal. A menudo es tratado como la autoridad o

máximo representante del país, pero también como el protector de la nación. En muchos de los sistemas políticos se atribuye al Presidente el papel del árbitro máximo de los conflictos surgidos en el país, quien modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder y resuelve las diferencias de naturaleza política²⁷³. Por eso este órgano tiene que ejercer unas funciones especiales.

Para analizar mejor el papel del Presidente se puede distinguir, como hace T. Słomka, entre “funciones” y “tareas” del jefe de Estado. Las “funciones” son los papeles del Presidente que influyen en el gobierno del país, como ser el más alto representante del Estado en las relaciones interiores y exteriores, el garante de la continuidad del poder estatal, y ejercer como árbitro. Por otro lado, las “tareas” del Presidente son las actividades del jefe de Estado con las que ejerce un ámbito determinado de la política, aquí distinguimos al Presidente como garante de la observancia de la Constitución, la soberanía, la seguridad del Estado y la inviolabilidad e integridad del territorio²⁷⁴.

El Presidente, como más alto representante del país, tiene la obligación de representar a su país en las relaciones internacionales y a las autoridades estatales ante la sociedad. El Presidente simboliza al Estado y es su representante, pero como regla general no participa en el proceso de gobierno. La excepción son los países que adoptaron el sistema presidencial y también aquellos donde el jefe de Estado es la figura superior dentro del poder ejecutivo, por ejemplo Rusia, o la Francia de la V República. Normalmente el Primer Ministro y los ministros son los órganos que administran el país y que son responsables políticamente ante el Parlamento. La institución que protege al jefe de Estado es el refrendo, en virtud de la cual el ministro o el jefe del Consejo de Ministros firma los actos del Presidente y asume la responsabilidad política por ellos.

²⁷³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2003, p. 128.

²⁷⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA_JR, Varsovia, 2005, p. 115.

Si analizamos las competencias del jefe de Estado en relación con su función de máximo representante del país en las relaciones exteriores hay que indicar dos de importancia fundamental: la competencia de ratificar y denunciar los acuerdos internacionales, y la de nombrar y revocar a los representantes de su país ante otros Estados y ante las organizaciones internacionales. Además, no podemos olvidarnos de esa otra importante función representativa del Presidente que se ejerce a través de sus visitas oficiales a otros países y el recibimiento de otros jefes de Estado que visitan el suyo. Hay que recordar que la función de dirigir la política exterior en los países investigados pertenece al Consejo de Ministros, con la excepción de Lituania, por eso sus pasos tienen que estar de acuerdo con las reglas de la política exterior adoptada por el Gobierno.

En adición, el Presidente es visto como inspirador de la política exterior, indicando las direcciones de su desarrollo. Esta situación ocurre en todos los países investigados en el presente estudio, donde los jefes de Estado gozan de una autoridad particular en los asuntos de política exterior.

Otra función del Presidente es la de arbitraje. Podemos decir que la política de neutralidad del Presidente se realiza más en un plano teórico que práctico. En la realidad el candidato a la presidencia necesita de –y suele contar con– un partido que le apoye para resultar elegido y para ejercer sus funciones con efectividad. Por otra parte, los partidos en el poder necesitan contar con la persona del Presidente para implementar sin obstáculos su programa político²⁷⁵. Su facultad “moderadora” es ejercida a través de las competencias discrecionales, cuanto éstas existen. El problema es si son suficientes para ejercer el poder moderador o no, y si el Presidente las ejerce para “moderar” o para “liderar”. La realización de la función del arbitrio en el sistema de ejercicio del gobierno incluye tres elementos principales. Primero, el Presidente vigila la Constitución y reacciona en los momentos en que el órgano estatal o su funcionario realizan actividades que violan las regulaciones constitucionales. Segundo, vigila el funcionamiento

²⁷⁵ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przeгляд Sejmovy*, núm. 3, 1996, p. 41.

de los poderes para prevenir o eventualmente disolver los conflictos que ocurran en el procedimiento de ejercicio del poder, por eso tiene que ser una institución de carácter neutral. Tercero, es un garante de los principales valores del Estado²⁷⁶. Los instrumentos que tiene a su disposición el Presidente deciden sobre el arbitraje presidencial (las competencias de disolver el Parlamento, el derecho de convocar referéndum, el derecho de veto legislativo y el recurso ante el Tribunal Constitucional)²⁷⁷.

Hay que decir que la esfera del arbitraje presidencial en los países de la Europa Central y del Este se manifiesta sobre todo a través de las competencias propias que no necesitan ser refrendadas. Además, la presidencia de los países analizados se basa en un activo equilibrio no sólo de las potestades sino también de los diferentes intereses políticos. El Presidente rumano E. Constantinescu y los Presidentes búlgaros Y. Yelev y P. Stoyanov, jugaron un papel muy importante en el alejamiento de los conflictos entre las principales fuerzas políticas.

Respecto a la otra función del Presidente –la de ser el garante del poder estatal–, podría preguntarse por qué es el Presidente y no el Parlamento el garante del poder estatal. La respuesta es bastante clara. Primero, el mandato del Presidente es de ordinario más largo que el del Parlamento, de modo que tiene a su favor el elemento de la continuidad. Segundo, el Parlamento es un órgano colegiado, por lo que en situaciones extraordinarias –piénsese en lo difícil que le resultaría reunirse al Parlamento en una situación de guerra– podría resultarle difícil garantizar efectivamente el funcionamiento de los órganos estatales. Para ejercer la función del garante del poder estatal el Presidente necesita tener unas competencias concretas, sobre todo asegurar el funcionamiento del país en

²⁷⁶ J. Osiński, B. Pytlik, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, en J. Osiński (eds.) *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 493.

²⁷⁷ St. Gebethner, "Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna", en St. Gebethner, R. Chrusciak (eds.) *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Varsovia 1997, p. 101.

situaciones de amenaza y poder introducir el estado de guerra o el estado de excepción.

Otra función de garantía que tiene el Presidente es la de velar por la supremacía de la Constitución. En esta esfera las competencias más importantes del jefe de Estado son el control de la constitucionalidad de las leyes presentadas para su firma, la posibilidad de recurrir las leyes del parlamento ante el Tribunal Constitucional, el rechazo a firmar una ley que el Tribunal Constitucional reconozca como inconstitucional, el veto legislativo, la iniciativa legislativa en materia de cambio de la Constitución, o la posibilidad de convocar un referéndum para aceptar la ley de cambio de la Constitución. Aparte de la Constitución polaca (art. 126.2), sólo la Constitución rumana expresa claramente la función del Presidente como garante de la Constitución, encomendándole la tarea de vigilar el respeto de la Constitución pero también el efectivo funcionamiento de las autoridades públicas (art. 80.2 de la Constitución de Rumania, en adelante CR).

Si reflexionamos sobre las competencias del Presidente como vigilante de la soberanía y la seguridad del Estado, hay que destacar las competencias relacionadas con la ejecución de la función de más alto dirigente del Estado. Aquí se incluye sobre todo la potestad de introducir el estado de guerra y de excepción, así como de convocar la movilización de las Fuerzas Armadas para proteger el país.

Todos los Presidente de los países de la región tienen competencias relacionadas con la función de velar por la seguridad del país. La posición de los Presidentes de la región como vigilantes de la seguridad y la protección del país se puede ver como puramente nominal, pero puede presentar elementos de influencia en la política de defensa del país y en el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. En esta esfera, así como en la política exterior, resulta fundamental el entendimiento entre el Presidente y el Gobierno, sobre todo con el Ministro de Defensa.

Las Constituciones de los países investigados en el presente trabajo enumeran claramente las funciones del Presidente como más alto representante del Estado. La caracterización general del Presidente polaco se incluye en el art. 126 de la

Constitución de 1997 que dice en su apartado primero que *‘el Presidente es el máximo representante de la República de Polonia²⁷⁸ y garante de la continuidad del poder del Estado’*. En su apartado segundo dice que *“El Presidente de la República velará por la observancia de la Constitución, la salvaguarda de la soberanía y la seguridad del Estado, así como la inviolabilidad e integridad de su territorio”*. En último apartado dice que *“El Presidente de la República ejercerá sus atribuciones dentro de los límites y con arreglo a los principios determinados en la Constitución y en las leyes’*. Esta concepción es una continuación de la idea de la presidencia expresada en la Ley Constitucional de 1989 y de la Pequeña Constitución de 1992. Como ha dicho P. Sarnecki se trata de una concepción del Presidente como árbitro político, que no ejerce directamente el gobierno pero que está por encima de todos los órganos de poder, que no es su dirigente, pero vigila si sus actividades están de acuerdo con la Constitución y con el bienestar de la nación²⁷⁹.

El art. 126 de la CP, en opinión de muchos expertos, determina las funciones del Presidente e indica sus fines. Para Dziemidok-Olszewska *“fue escrito con la finalidad de interpretar las normas constitucionales y para hacer que el Presidente sea consciente de los fines a los que debe aspirar durante el ejercicio de sus competencias”²⁸⁰*. La interpretación del art. 126 de la CP recuerda a la de la doctrina francesa en referencia a la regulación del art. 5 de la Constitución de 1958, en el que se afirma que *“El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados”*.

²⁷⁸ En función de este artículo el Prof. J. Osiński justificó el comportamiento del Presidente L. Kaczyński, quien deseaba representar a Polonia en las cumbres de la Unión Europea, a pesar de que el país estaba representado por D. Tusk, jefe del Gobierno, J. Osiński, B. Pytlik, “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, en J. Osiński (eds.) *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 494.

²⁷⁹ P. Sarnecki, “Władza wykonawcza w Malej Konstytucji”, *Państwo i Prawo*, núm. 5, 1997, p. 11.

²⁸⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *“Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 131.

El art. 5 de la Constitución francesa también es reconocido como una regulación general en relación a otras regulaciones constitucionales de las cuales se pueden interpretar las competencias y obligaciones del Presidente²⁸¹.

La función del arbitrio fue tomada en consideración durante los debates constitucionales y, aunque no está expresada directamente en la Constitución, se puede extraer del art. 126 de la CP. Según este artículo el Presidente vigila el efectivo y armonioso funcionamiento de las instituciones estatales además de disolver cualquier conflicto ocurrido, mientras que por otra parte vela por los valores principales que son la base de la existencia del país y su nación²⁸².

Las mismas regulaciones que regulan el puesto del Presidente y que influyen en la determinación de sus funciones están incluidas en las Constituciones de todos los países de Europa Central y del Este que son objeto de nuestra investigación.

El cargo de Presidente de Ucrania, como hemos dicho, es una nueva institución, introducida por la ley del 5 de julio de 1991 sobre la creación de la institución del Presidente de la República Socialista Soviética de Ucrania (USSR). Al mismo tiempo, la ley cambió la Constitución de la URSS de 1978 introduciendo el capítulo 12 sobre el Presidente, donde el artículo 114 decía que el Presidente era el más alto funcionario del Estado y el dirigente del poder ejecutivo. El mismo día se aprobaron dos leyes más, de carácter reglado, sobre el Presidente y su elección²⁸³. La siguiente enmienda en la Constitución del 14 de febrero de 1992 atribuyó al Presidente la función del jefe de Estado y del poder ejecutivo²⁸⁴. El Presidente, con la aceptación del Consejo Supremo, designaba al Primer Ministro y presentaba también la moción sobre su cese, nombraba y cesaba a los ministros, derogaba las decisiones del Consejo de Ministros si las consideraba contradictorias con la Constitución, con las leyes o con los decretos del

²⁸¹ A. Jamruz, Status konstytucyjny prezydenta Francji, *Państwo i Prawo*, núm. 6, 1990, p. 86.

²⁸² T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 114.

²⁸³ A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszałek, Torun, 2009, p. 17

²⁸⁴ *Ibid*, p. 19.

Presidente. Además creaba, reorganizaba y liquidaba los ministerios. La Constitución de 1996 también le confiere al Presidente de Ucrania un puesto muy alto en la jerarquía de los órganos del poder público, ya que tiene importantes competencias en la esfera de gobierno y legislativa. El hecho que el Presidente pueda promulgar órdenes y decretos tiene un significado importante para la posición del jefe de Estado ucraniano y la esfera de sus decisiones, porque le da posibilidades de influir de un modo efectivo en el proceso de gobierno del estado, por eso es un órgano muy activo.

Según la Constitución el Presidente es el jefe de Estado, garante de su soberanía, integridad territorial y del respeto hacia la Constitución y derechos y libertades del ser humano y del ciudadano (art. 102 de la CU)²⁸⁵. Las regulaciones de la Constitución ucraniana consideran al Presidente un alto representante del Estado que dispone de las competencias en referencia a diferentes poderes. La Constitución determina las relaciones entre el jefe de Estado y el Gobierno y también entre el Presidente y el Parlamento. En función de la Constitución el Presidente ejerce tres funciones: representativa, ejecutiva (planifica la política estatal junto con el Gobierno) y de garantía (tiene competencias en la defensa y seguridad del Estado)²⁸⁶. Además, al igual que el resto de Presidentes de esta parte de Europa, ejerce la función de árbitro, lo que estabiliza y asegura el funcionamiento de los órganos estatales. El jefe de Estado ucraniano ejerce un tipo de arbitraje autoritario, lo que significa que influye de forma determinante en el funcionamiento de otras instituciones y participa activamente en el proceso de gobierno. Durante los cuatro años (2006-2010) transcurridos bajo la enmienda en la Constitución de 1996 del 8 de diciembre de 2004, el Presidente intentó especialmente estabilizar la situación política del país, porque el órgano dominante era el Consejo Supremo de Ucrania. El Presidente era el principal órgano del poder estatal y ejercía tareas de naturaleza general, sobre todo indicaba la dirección a seguir a los otros órganos ejecutivos.

²⁸⁵ R. Mojak, "Republika Ukrainy" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 274.

²⁸⁶ S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, p. 221.

El Presidente lituano es visto como la más alta autoridad del Estado y como el defensor de los intereses nacionales. Lo que significa que el Presidente no dirige el Estado, pero sí influye en las situaciones en las que el funcionamiento normal del sistema político está amenazado por la carencia de una mayoría estable en el Parlamento. Además, las reglas constitucionales dan al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior. La Constitución de Lituania dice que el Presidente encabeza y representa el país, y ejerce las tareas que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 77 de la CL). El Presidente lituano no es ni demasiado débil ni demasiado fuerte, su papel real en relación con el resto de órganos es el de máxima autoridad y representante de los intereses nacionales. También, es un árbitro real que actúa en los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo²⁸⁷.

En la primera versión de la Constitución eslovaca de 1992, el Presidente ejercía el tradicional papel del jefe de Estado y disponía de las atribuciones que aseguraban su independencia. Un ejemplo significativo fue la falta del refrendo en la Constitución eslovaca hasta 2001. Por otra parte, según la primera concepción de Mečiar y sus partidarios, el papel de Presidente se debería limitar a apoyar al Gobierno y ser un máximo representante del país. Siguiendo este razonamiento se introdujo en la Constitución la elección del Presidente por la Asamblea Nacional, su responsabilidad política y la suplencia del ejercicio de sus competencias por parte del Gobierno en caso de vacancia del cargo. Por esos sus atribuciones constitucionales se podían determinar sólo como potenciales²⁸⁸.

Según los cambios posteriores a 1999, el Presidente juega un papel más importante que anteriormente, el Presidente es también el representante del país quien con sus decisiones asegura el correcto funcionamiento de los órganos

²⁸⁷ M. Podolak, P. Pochodyla, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, p. 348

²⁸⁸ W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (ed.), Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 209 .

estatales²⁸⁹. El Presidente ejerce el cargo de acuerdo con su conciencia y convencimiento y no puede ser limitado por ninguna orden. Las competencias del Presidente eslovaco se pueden reproducir a través del art. 101 de la CE que dice que el Presidente asegura con sus decisiones el correcto funcionamiento de los órganos constitucionales. W. Zakrzewski opina que la esfera de las competencias constitucionales del Presidente permite decir que es un órgano independiente que puede ejercer sus funciones activamente como jefe de Estado, participar en el proceso legislativo, o ser el árbitro político²⁹⁰. En comparación con las regulaciones anteriores, la posición del jefe de Estado se independizó y eso hizo que se reforzara.

Según el art. 92.1 de la Constitución búlgara, el Presidente personifica la unidad de la nación y representa al país en las relaciones internacionales. El catálogo de las competencias propias del Presidente búlgaro que le dejan funcionar como árbitro es bastante limitado: convoca el Gobierno provisorio, designa al Primer Ministro, disuelve la Asamblea Nacional, tiene el derecho del veto legislativo y promulga las leyes.

En caso de Bulgaria no podemos olvidarnos de mencionar la figura del Vicepresidente, que no es un órgano independiente ni tiene competencias fijas. El jefe de Estado no necesita consultar sus decisiones con el Vicepresidente para que sean efectivas, pero en cambio puede, en aplicación del art. 104 de la CB “*atribuir al vicepresidente el ejercicio de sus competencias*”. Los Constitucionalistas búlgaros presentan dudas sobre la racionalidad de la existencia del cargo de Vicepresidente e indican que el Vicepresidente no existe en los sistemas semipresidenciales donde el jefe de Estado tiene más competencias²⁹¹.

²⁸⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 136.

²⁹⁰ W. Zakrzewski, “Republika Słowacka”, en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 209.

²⁹¹ J. Kart, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 46.

La Constitución de Rumanía atribuyó a su Presidente la función representativa del país, ser el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país (art. 80.1 de la CR), la observancia de la Constitución y el buen funcionamiento de las autoridades públicas (art. 80.2 de la CR). Este artículo caracteriza más bien la posición del Presidente y su papel, y determina las funciones principales y direcciones de actividad del jefe de Estado rumano²⁹². Con este fin el Presidente rumano ejerce la función de mediador entre los poderes estatales y entre el Estado y la sociedad²⁹³. En los siguientes artículos se enumeran las competencias del Presidente. El mencionado art. 80 de la CR, que se refiere al papel del Presidente rumano, se trata más como una directiva general imprescindible para interpretar las regulaciones constitucionales de las cuales resultan las competencias concretas del jefe de Estado. Según éste el Presidente debe ejercer la función de mediador. ¿Significa eso que tiene que aparecer como un árbitro que no debe interferir directamente en el proceso de gobierno? ¿O como un mediador que activamente interfiere en la resolución de las disputas políticas? Según el mencionado art. 80 de la CR el Presidente debe, sobre todo, vigilar la Constitución y el funcionamiento correcto de las autoridades públicas.

Por lo general las Constituciones no crean la distinción de las funciones de mediador de forma tan visible como lo hace la Constitución rumana.

Las denominaciones de la posición del Presidente presentadas en las Constituciones nos dejan formular las siguientes conclusiones.

La primera es que todas las Constituciones de los países comparados incorporan en sus textos regulaciones en referencia a la posición y el papel del Presidente²⁹⁴.

²⁹² W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (ed.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 174.

²⁹³ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 119.

²⁹⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 80.

La segunda es que se puede distinguir entre dos tipos de regulación: por una parte las regulaciones cortas y lacónicas, que se limitan a atribuir la función de jefe de Estado al Presidente, y por otro lado las más largas y detalladas; que determinan el papel del Presidente. Dos ejemplos que destacan de estas regulaciones son el art. 87.1 de la Constitución italiana de 1947, y el art. 5 de la Constitución francesa de 1958. Los constituyentes de los países postcomunistas, en su mayoría, tomaron como ejemplo el modelo francés. La clara influencia del art. 5 de esta última constitución se puede observar, sobre todo, en las regulaciones constitucionales de Polonia, Ucrania, Bulgaria y Rumanía.

Tercero, que la mayor parte de las regulaciones relacionadas con la institución del Presidente originan dificultades interpretativas. Las dudas en referencia al alcance de su carácter normativo fueron formuladas en todos los países donde las Constituciones incluyen regulaciones parecidas. En Polonia y Rumanía, al igual que en Francia, la caracterización constitucional de la figura del Presidente fue reconocida como carente de efecto normativo directo, de modo que las concretas competencias del Presidente debían ser buscadas en otros artículos de la Constitución. En los países donde el Presidente recibió un papel más importante e influyente estas regulaciones tienen una concreción mayor y no sólo un valor simbólico, por ejemplo eso ocurre en Ucrania bajo la regulación de la Constitución de 1996²⁹⁵.

También hemos comprobado que al principio del proceso de transformación la posición reforzada del Presidente, que formaba parte del poder ejecutivo, creaba un equilibrio respecto al Parlamento, especialmente en una situación en la que ambos órganos eran elegidos por sufragio popular y gozan de un fuerte mandato. Hoy en día el Presidente es tratado más como una autoridad o máximo representante del país, también como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder, resuelve los conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior de la nación.

²⁹⁵ M. V. Buromensky, "The Status of the President in the System of Executive Power in the States of Central and Eastern Europe", en K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (ed.), *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and East Europe*, 2001, p. 280.

En adición, podemos resumir que el significativo papel del jefe de Estado entre los órganos del poder depende no sólo de las regulaciones constitucionales, su posición y competencias, sino también de las relaciones con el Parlamento y su composición. El papel del Presidente aumenta en una situación de sintonía política entre su figura y la mayoría parlamentaria, cuando ambos órganos están unidos por un programa político. La situación se presenta de forma completamente distinta bajo las mismas regulaciones constitucionales en el caso en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen a diferentes opciones políticas que la representada por el Presidente (cohabitación)²⁹⁶.

En este sitio hemos intentado analizar el papel del Presidente, mostrando los elementos del sistema y el funcionamiento de la figura del jefe de Estado en Europa Central y del Este. Se puede concluir que el Presidente ejerce un importante papel en el sistema de gobierno y en el sistema político del Estado. Es un árbitro activo que vela por la cooperación armoniosa entre los órganos estatales, además es un intermediario en los conflictos que pueden ser peligrosos para el funcionamiento del país. El modelo de presidencia en los países de Europa Central y del Este se está acercando a la concepción del poder neutral, donde el jefe de Estado se sitúa por encima de los conflictos políticos pero sin ser indiferente ante ellos. De este modo el Presidente figura como un elemento clave del sistema de gobierno, y por eso el sistema de gobierno tiene más posibilidades de funcionar efectivamente y sin conflictos.

2.3 LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Al tiempo que se creaba o recreaba la institución de la Presidencia de la República durante los primeros compases de la transformación del sistema en Europa Central y del Este fue imprescindible tomar también decisiones sobre el modo de llevar a cabo esa elección. Asunto éste sobre el que no solo no se adoptó

²⁹⁶ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.) Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 176.

una solución uniforme, sino que en ocasiones se produjeron casos de cambio en el modo de elección, y que fue tan discutido como su esfera de competencias.

La práctica constitucional ofrece al respecto dos posibilidades: la elección indirecta por parte del Parlamento u otro órgano de carácter colegiado, o la elección popular directa. Como sabemos, esta decisión influye tanto en la posición del Presidente como en su papel en el sistema de los órganos del poder estatal. Aunque la elección directa del jefe de Estado no tiene que significar necesariamente la obtención de amplias prerrogativas ni, al contrario, un Presidente elegido mediante elección indirecta deba necesariamente quedar relegado a una función de importancia secundaria, lo cierto es que las implicaciones mutuas entre forma de elección y relevancia constitucional son inevitables, y operan en el sentido de que una elección popular parece presuponer y justificar unas competencias, al tiempo que una elección indirecta anticipa un perfil político más bajo.

La inclusión del Presidente dentro del poder ejecutivo produce, como ha apuntado W. Sokolewicz, *'el modo de su elección por medio de elección popular directa, que parece ser más apropiado para el principio de separación de poderes que cualquier otro modo de elección'*²⁹⁷. La elección popular directa para determinar la figura del Presidente refuerza su mandato y su autoridad. El Presidente es un representante de la Nación que lo ha elegido, por eso tiene un fuerte mandato. También la muy común posibilidad de elección del Presidente en dos vueltas tiene una significación importante. Según este modo el Presidente puede alegar el apoyo de la mayoría de los ciudadanos²⁹⁸. Este tipo de elección, independientemente del resto de regulaciones constitucionales, refuerza la posición del Presidente en el sistema de poder. El Presidente, como representante de la nación, puede oponerse al poder legislativo lo que al mismo

²⁹⁷ W. Sokolewicz, "Podział władzy- idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy" en *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Varsovia, 1995, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 80.

²⁹⁸ K. Complik, „System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Konstytucyjnego”, *Państwo I Prawo*, 1996, núm. 5, p. 4.

tiempo le facilita el ejercicio de la función de árbitro de modo efectivo. El sistema de elección popular directa crea también un importante argumento que amplía la interpretación de la Constitución en favor del poder presidencial. En Francia, la introducción de la elección popular directa en 1962 facilitó una interpretación reforzada de las competencias presidenciales que dejó actuar al Presidente en las áreas en las que la Constitución no mencionaba o no prohibía *expressis verbis*²⁹⁹.

Por otro lado, la elección popular directa puede dar lugar a amenazas para el sistema político. Aprovechando el resultado de las mismas, el Presidente puede presentar su legitimación popular como una especie de acuerdo con la nación, abusando del sentimiento populista para conseguir sus propósitos (como hizo L. Wałęsa en Polonia)³⁰⁰. Además, la elección popular directa también influye de modo significativo en los partidos políticos y en el sistema de partidos. El modo de elegir al Presidente por mayoría absoluta a dos vueltas conduce por un lado a una fragmentación del sistema de partidos y por otro lado a la construcción de dos grandes bloques políticos. Como demuestra con creces la experiencia francesa, en la primera vuelta todos los partidos, incluso los más pequeños, presentan sus candidatos para verificar su popularidad y disponer de una baza negociadora en caso de que vaya a haber una segunda vuelta electoral. Mientras que la disputa entre los dos candidatos que competirán en la segunda vuelta crea la bipolarización de la escena política, que propicia una rivalidad entre dos bloques políticos, a menudo uno de ellos representa a la derecha y el otro a la izquierda. Por eso el método de elección general del Presidente bajo unas circunstancias de estabilidad política no es favorable para los partidos pequeños³⁰¹.

En los países de Europa Central y del Este se ha observado una tendencia a favorecer el procedimiento de la elección popular directa para determinar la figura del jefe de Estado. Este es el modo de elección aplicable en todos los países

²⁹⁹ A. Jamróz, „Status konstytucyjny prezydenta Francji”, *Państwo i Prawo*, núm. 9, 1990, p. 86.

³⁰⁰ J. Ciapała, „Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)”, Varsovia, 1999, p. 58.

³⁰¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 145.

presentados en este trabajo, aunque no en cambio en los que hemos dejado fuera, ya que el Presidente es elegido por el Parlamento en Hungría, Letonia, Estonia, Albania y, hasta las últimas elecciones presidenciales, que se celebraron en enero de 2013, también lo fue en la República Checa³⁰². El Presidente es en cambio popularmente elegido en otros países de la región que tampoco analizaremos en detalle, como Serbia, Croacia, Macedonia o Montenegro.

El número de países de la región en los que se introdujo la elección popular directa del Presidente aumentó desde los inicios del cambio de régimen, en particular a partir de la segunda mitad de los noventa. En Polonia, al igual que en Bulgaria y Eslovaquia, las primeras elecciones del jefe de Estado fueron

³⁰² El 2 de marzo de 2011, la coalición de centroderecha y la oposición socialdemócrata acordaron que el Presidente de la República Checa sería elegido en votación popular y directa a dos vueltas y no por el Parlamento. Según la nueva enmienda, los diez senadores, los veinte diputados o cincuenta mil ciudadanos tendrían la competencia de presentar el candidato a Presidente. Junto con el cambio de la Constitución, el Partido Social Demócrata Checo (ČSSD) sugería limitar una parte de las prerrogativas del Presidente, con lo que no está de acuerdo el Partido Demócrata Cívico (ODS) del Primer Ministro P. Nečas. Los posibles cambios se referían al modo de elegir los miembros del Consejo del Banco Nacional Checo, los jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo de Administración, que en la actualidad son elegidos únicamente por el Presidente. El ČSSD quiere que estas nominaciones sean ejercidas con acuerdo del Gobierno o el Senado. Con estas sugerencias también están de acuerdo los miembros de la coalición gobernante; TOP 09 y Asuntos Público. Las negociaciones también se refieren a la limitación de la inmunidad del Presidente. Casi el ochenta por ciento de la sociedad apoyó el cambio del modo de elección del Presidente y este cambio se incluyó en el acuerdo de la coalición gobernante y en el programa de la ČSSD, que forma la oposición. Como sabemos, las elecciones generales y directas reforzarán el mandato del Presidente, pero por otra parte lo unirán más con la agrupación política que apoyara y financiara su campaña electoral. Para que estas regulaciones entren en vigor, el Parlamento tuvo que enmendar la Constitución. Ambas Cámaras del Parlamento aprobaron el cambio en febrero de 2012 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. De acuerdo con las nuevas reglas, las elecciones se celebraron al término del mandato del Presidente V. Klaus, al inicio de 2013. Durante la primera vuelta, celebrada el 11 y 12 de enero de 2013, el socialdemócrata y ex Primer Ministro, M. Zeman, y el Ministro de Asuntos Exteriores, K. Schwarzenberg, obtuvieron el mayor número de votos con un 24,24% y un 23,4% respectivamente. Los dos entraron en la segunda vuelta, que se celebró el 25 y 26 de enero de 2013, y que finalmente ganó M. Zeman con un 54,81% de los votos, mientras que K. Schwarzenberg obtuvo el 45,19%.

realizadas en sede parlamentaria; en los dos primeros casos como resultado de las negociaciones de la Mesa Redonda.

En el caso de Polonia la Asamblea Nacional, integrada por los miembros de una y otra cámara, tenía a su cargo la elección de Presidente polaco por mayoría absoluta en presencia de al menos la mitad de sus miembros, siendo la duración del mandato de seis años. El candidato para ocupar el puesto de Presidente debía ser presentado por al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional. Pero el 27 de septiembre de 1990 el *Sejm* cambió la Constitución e introdujo del método de elección popular directa del Presidente, que fue interpretado como uno de los elementos clave del proyecto para construir un sistema semipresidencial en Polonia. El contexto político de esta decisión estaba relacionado con el distanciamiento de los acuerdos de la Mesa Redonda, que constituyó el modo de elección indirecta del Presidente, y el contexto personal se relacionó con la ambición política del líder de Solidaridad, L. Wałęsa. Además, el nuevo método de elección del Presidente tuvo también como objetivo justificar el cambio del Presidente W. Jaruzelski. La primera elección popular directa se celebró el 25 de noviembre de 1990 y en su segunda vuelta, el 9 de diciembre de 1990, L. Wałęsa fue elegido.

En Bulgaria, el Presidente también fue inicialmente elegido por la Asamblea Nacional –su legislativo, en este caso unicameral– y por mayoría absoluta. Como resultado del proceso de cambio de régimen, el 17 de septiembre de 1991 se aprobó la ley sobre la elección del Presidente mediante elección popular directa. Las primeras elecciones presidenciales se celebraron el 12 de enero de 1992, y en su segunda vuelta el *tandem* opositor resultó elegido, con Y. Yelev como Presidente, y B. Dimitrov como Vicepresidente. Al igual que en Polonia, la introducción de la elección popular directa del Presidente formaba parte de un plan más amplio, es decir, la introducción del sistema presidencial. Sin embargo, la historia del autoritarismo búlgaro explica de un modo muy claro las desventajas de la concentración de poderes en manos de una persona, lo que podría provocar el riesgo de aparición de tendencias dictatoriales. El Presidente Y. Yelev fue un gran partidario del modelo presidencial y de la elección popular

directa del jefe de Estado³⁰³. Además, como en Polonia, este modo de elección del Presidente contó con gran apoyo entre los ciudadanos búlgaros.

Bajo la Constitución eslovaca de 1992 se requería una mayoría de tres quintas partes en el Parlamento para elegir al Presidente, lo que hacía que en ocasiones la elección fuera difícil de conseguir si el Parlamento estaba fragmentado. Por ejemplo, en 1993 el difícil proceso de encontrar un candidato presidencial apropiado concluyó con la denominación de M. Kováč. Su mandato terminó después de cinco años pero su sucesor no fue elegido a pesar de la realización de cinco rondas de votación³⁰⁴.

En Eslovaquia cambio del modo de elección del Presidente fue una reacción a los largos años de comportamiento autoritario de V. Mečiar y a la falta de procedimientos democráticos. El detonante lo produjo la situación creada a raíz de que un político popular como el Presidente M. Kováč criticara a la coalición gobernante y por eso perdiera la posibilidad de ser reelegido para el cargo de Presidente, al producirse un bloqueo en el Parlamento por parte de una mayoría que no le aceptaba. Como consecuencia de esta situación, V. Mečiar actuó como Presidente bajo la fórmula de sustitución constitucional. No obstante, las competencias como la disolución del Parlamento, la promulgación de leyes, la designación del Primer Ministro y de los ministros, no fueron transferidas al Gobierno. La oposición temía que la prolongación de esta situación pudiera dar lugar a una crisis constitucional y por eso propuso un referéndum sobre la introducción de la elección presidencial directa. La coalición gobernante se opuso al referéndum, con el argumento de que la Constitución no preveía la posibilidad de enmendarse a sí misma a través de un referéndum. Ambas partes acudieron al Tribunal Constitucional para pedir la interpretación de la cuestión del referéndum. El 20 de mayo de 1997 el Tribunal Constitucional se pronunció,

³⁰³ A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government. The transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, p. 215.

³⁰⁴ D. Malová-E. Láštík, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, 2001, p. 118.

en el sentido de que el referéndum era un medio legal para cambiar la Constitución, pero añadió que una enmienda constitucional votada en referéndum tenía que ser aprobada por mayoría de tres quintas partes en el Parlamento para conseguir su entrada en vigor. Por eso el resultado de cada cambio de la Constitución conseguido en referéndum es sólo una recomendación al Parlamento³⁰⁵.

La elección del Presidente en elecciones indirectas y la adopción de la solución, que exigía al candidato a la presidencia la obtención tanto en la primera como en la segunda votación de una mayoría de tres quintas partes de los votos de los diputados, fueron un obstáculo difícil de salvar, sobre todo si consideramos que el Consejo Nacional de la República Eslovaca estaba muy fragmentado. La falta de introducción en la segunda vuelta del requisito de mayoría simple impidió al Parlamento eslovaco elegir al futuro Presidente. Además, si consideramos que la Constitución eslovaca reguló de modo poco común y muy ambiguo la cuestión de la sustitución del Presidente, es decir, en caso de vacante del cargo el Gobierno y el Primer Ministro ejercerían las competencias, entonces el cambio del modo de elección del Presidente nos parece razonable y justificado.

Las elecciones parlamentarias de 1998 terminaron con los gobiernos de V. Mečiar y abrieron una etapa nueva en el sistema constitucional del país. Las nuevas fuerzas políticas representadas en el Consejo Nacional cambiaron el modo de elección del Presidente introduciendo el método de elección popular directa en 1999. Sin embargo, el nuevo Parlamento, antes de la celebración de la primera elección popular y directa del Presidente, planificó para el 3 de diciembre de 1998 una nueva elección de Presidente según las reglas todavía vigentes. La elección no tuvo lugar porque no se presentó ningún candidato. La nueva coalición gobernante no presentó ningún candidato, de ese modo intentó asegurar la efectividad de la idea de introducir la elección popular directa del jefe de Estado y al mismo tiempo cumplir con las expectativas de la mayoría de

³⁰⁵ D. Malová-E. Láštík, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, 2001, pp. 119-120.

eslovacos³⁰⁶. La primera elección popular directa celebró su primera vuelta el 15 de mayo de 1990, pero no se escogió Presidente. El 28 de mayo de 1999 se celebró la segunda vuelta y el primer jefe de Estado elegido fue R. Schuster.

Ahora, el Presidente eslovaco tiene un fuerte mandato que proviene de las elecciones generales, pero no tiene instrumentos reales lo que crea una amenaza de incoherencia constitucional³⁰⁷.

En referencia a las elecciones populares directas a la presidencia es necesario también analizar el caso rumano. La ley sobre las elecciones presidenciales preveía unas elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, en opinión de algunos expertos constitucionales a fin evitar los conflictos entre el Presidente y el Parlamento, ya que se razonaba que los ciudadanos votarían a la misma opción política en ambas elecciones, evitando peligrosas “cohabitaciones”. Pero, como muestra lo sucedido en 1992, esto no siempre es así. En aquella ocasión la opción del Presidente I. Iliescu no consiguió el número de mandatos imprescindible en el Parlamento³⁰⁸ por lo que este tuvo que gobernar con un parlamento poco proclive a sus posiciones. En 2003 se diferenció entre la duración del mandato del Presidente y el del Parlamento, solución que se planteó con el fin de favorecer la mutua independencia entre el jefe de Estado y el Parlamento, así como de reforzar la autonomía del Presidente en el ejercicio de sus tareas.

En Ucrania la cuestión de la sucesión de Leonid Kuchma planeó de manera indiscutible sobre los significativos cambios que se produjeron en su sistema constitucional. Las elecciones de 2004, en las que numerosas falsificaciones

³⁰⁶ B. Pytlik, “Prezydent Republiki Slowackiej”, en J. Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, p. 631.

³⁰⁷ J. Wojnicki, “Parlamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa”, en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, p. 104.

³⁰⁸ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 39.

provocaron las protestas de la ciudadanía y, como consecuencia, la repetición de la segunda vuelta. La causa de estos hechos fue la voluntad de mantener el poder por los partidarios de Kuchma, que temían por la victoria del candidato de la oposición V. Yuschenko. Kuchma y su entorno intentaron hacer todo lo posible para no perder el poder. En otoño de 2003, en el Consejo Supremo de Ucrania se intentó cambiar el modo de elección del jefe de Estado por el sistema de las elecciones indirectas, lo que facilitaría que Kuchma continuara ejerciendo el poder como Presidente. Después se propuso un cambio de gobierno en el que se pasara del modelo semipresidencial al parlamentario. En vista de las propuestas de la oposición, las mencionadas enmiendas no fueron aprobadas. También fue curiosa la decisión tomada por el Tribunal Constitucional, que dictaminó que el Presidente Kuchma pudiera presentarse una vez más a las elecciones. Esta decisión se basaba en el hecho de que desde el momento de la adopción de la Constitución de Ucrania de 1996 sólo se habían celebrado unas elecciones presidenciales, por eso las elecciones de 2004 serían las segundas para Kuchma³⁰⁹. Como sabemos, el cambio del modo de la elección del Presidente no se produjo y el jefe de Estado ucraniano siguió siendo elegido de modo directo.

Como ya hemos mencionado, todos los Presidentes de los seis países comparados son elegidos por la nación por sufragio universal, directo y secreto. También tienen en común –desde la reforma de la Constitución de Rumanía de 2003– su elección por un periodo de cinco años, y el hecho de que puedan ser reelegidos una sola vez³¹⁰.

³⁰⁹ M. Dziubek, "Ukraina" en M. Barański (ed.) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Kstowice, 2005, p. 404 citado por R. Glajcer, M. Migalski, "Prezydent w Polsce po 1989 roku, Studium politologiczne, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 42.

³¹⁰ Esta regulación fue muy discutida en el caso de I. Iliescu durante las elecciones de 1996, en las cuales pretendía ser reelegido. Según algunos cálculos, Iliescu ya ha cumplido dos mandatos (el primero en las elecciones de mayo de 1990 antes de que se promulgara la Constitución y el segundo el ejercido entre 1992 y 1996). Otros argumentaban que Iliescu estaba ante su cuarto mandato si se consideraban todos los acontecimientos políticos importantes que ocurrieron después del 1 de diciembre de 1989 (considerados como sus siguientes mandatos), produciéndose el último de ellos después de entrar en vigor de la Constitución (1992-1996). El

Por lo que hace a las condiciones de elegibilidad, puede ser elegido Presidente cualquier ciudadano que se encuentre en plena posesión de sus derechos electorales y que sea mayor de treinta y cinco años en el caso polaco, rumano y ucraniano, o de cuarenta en el caso de Bulgaria, Lituania y Eslovaquia. El principio de domicilio no se incluye como condición en el caso de Polonia³¹¹, Rumanía y Eslovaquia, mientras que en los otros tres países, el candidato a Presidente tiene que haber residido en el país un mínimo de años antes de la celebración de las elecciones: al menos tres años en el caso de Lituania, cinco en Bulgaria y diez en Ucrania.

Será elegido Presidente el candidato que haya obtenido más de la mitad de los votos válidos. En el caso búlgaro y lituano con la condición de que en la votación participase más de la mitad de la población con derecho a voto. Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría requerida, se celebrarían nuevas elecciones dentro de los catorce días siguientes a la primera votación, en el caso de Ucrania en el tercer domingo después de las elecciones de la primera vuelta. Además, en el caso ucraniano³¹² y lituano, si en la primera votación participasen no más de dos candidatos y ningún de ellos recibiese el número de votos exigidos, se convocarían nuevas elecciones presidenciales.

Tribunal Constitucional sentenció que la Constitución no podía aplicarse a los casos que tuvieron lugar antes de su entrada en vigor. Por eso el Tribunal consideró que Iliescu no cumplió su primer mandato como Presidente bajo la Constitución de 1991 hasta después de la elección de 1992. La decisión del Tribunal Constitucional le permitió participar en las elecciones de 1996, que finalmente perdió. No obstante, Iliescu ganó las elecciones de 2003 y empezó su segundo mandato en E. S. Tanasescu, *The President of Romania, or: the slippery slope of a Political System*, "European Constitutional Law Review", 2008, núm. 4, p. 67

³¹¹ Lo que fue muy criticado por la doctrina polaca y provocó que el Tribunal Constitucional polaco se pronunciara en la sentencia del 26 de junio de 1995 (Dz. U. 95, núm. 78, poz. 398), en la que concluyó que vivir en territorio polaco durante un determinado tiempo (cinco años) indicado por la Ley Electoral a la Cámara de los Diputados no era requisito sine qua non en las elecciones presidenciales.

³¹² B. Pytlik, "Prezydent Ukrainy" en J. Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, p. 676

En la segunda vuelta participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en los primeros comicios y será elegido Presidente el candidato que haya obtenido el mayor número de votos³¹³.

En la mayoría de los países comparados (Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y Ucrania), el Tribunal Constitucional es el órgano competente para decidir sobre la validez de la elección del Presidente, si bien en el caso polaco lo es la Corte Suprema y, en Lituania, la Comisión Electoral del Presidente de la República³¹⁴.

³¹³ Como consecuencia de la competencia del Parlamento lituano de convocar elecciones presidenciales anticipadas, su mandato se reguló con más detalle en el artículo 87, que estipula que si el Seimas convoca elecciones anticipadas después de tres años de mandato y vuelve a ganar la misma persona, se considerará que esa persona será elegida para su segundo mandato de cinco años. Si el Seimas convoca elecciones presidenciales anticipadas antes de que trascurren tres años de mandato y el actual Presidente obtiene el triunfo, se considerará su elección para el tiempo restante del primer mandato. Y por último, si el Seimas convoca elecciones anticipadas durante el segundo mandato, la nueva elección del actual Presidente significa la posibilidad de ejercer el cargo sólo durante el periodo que queda hasta terminar ese mandato.

³¹⁴ El Seimas convoca la Comisión Electoral del Presidente de la República al menos cuarenta y cinco días antes de la fecha de las elecciones. El órgano está compuesto por el Presidente, tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por el Ministro de Justicia y tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por la Asociación de los Juristas de Lituania, en J. Zieliński, "Prezydent Litwy" en J. Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, p. 377

Tabla 4. La elección del Presidente en los países del presente estudio

PAÍS /SISTEMA	POLONIA	ESLOVAQUIA	LITUANIA	UCRANIA	RUMANÍA	BULGARIA
<i>Regulación</i>	Ley de 27 de septiembre de 1990 con la enmienda de 28 de octubre de 2000. Art. 127 de la CP	Enmienda realizada en 1999 a la Constitución de 1992	Ley de 22 de diciembre de 1992. Art. 78 de la CL	Ley de 28 de junio de 1999. Art. 103 de la CU	Ley de 15 de julio de 1992. Art. 81 de la CR	Art. 93 de la CB ³¹⁵
<i>Elecciones populares y directas</i>	Sí, el candidato tiene que ser apoyado por al menos cien mil ciudadanos	Sí (desde 1999), los candidatos son presentados por los grupos de diputados o por al menos quince mil ciudadanos	Sí, el candidato tiene que ser apoyado por veinte mil firmas	Sí, el candidato tiene que ser apoyado por un millón de ciudadanos al menos en 2/3 de los distritos tiene que recoger un mínimo de treinta mil firmas	Sí, el candidato tiene que ser apoyado por al menos doscientos mil electores	Sí, el candidato puede ser presentado por partidos políticos, coaliciones políticas y por al menos quince mil electores
<i>Mandato</i>	5 (+5)	5 (+5)	5 (+5)	5 (+5)	5 (+5) (hasta 2004, 4+4)	5 (+5)
<i>Requisitos</i>	Nacionalidad polaca 35 años Cualificado para ser elegido miembro del Sejm	Nacionalidad eslovaca 40 años Cualificado para ser elegido miembro del Consejo Nacional	Nacionalidad lituana 3 años de residencia en el país 40 años Cualificado para ser elegido miembro del <i>Seimas</i>	Nacionalidad ucraniana 10 años de residencia en el país 35 años Cualificado para elegir a los miembros del Consejo Supremo	Nacionalidad rumana 35 años Cualificado para ser elegido miembro del Parlamento	Nacionalidad búlgara 5 años de residencia en el país 40 años Cualificado para ser elegido miembro de la Asamblea Nacional

³¹⁵ En Bulgaria el Vicepresidente es elegido al mismo tiempo que Presidente y procede de la misma lista, según las reglas análogas del modo de elección del Presidente.

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

<i>Legalidad de las elecciones</i>	Asamblea Nacional (antes de 2005). Tribunal Supremo (desde 2005)	TC	Comisión Electoral del Presidente de la República	TC	TC	TC
<i>Dos vueltas</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Porcentaje de votos</i>	Mayoría ³¹⁶ absoluta	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta	Mayoría Absoluta	Mayoría Absoluta	Mayoría absoluta
<i>Razones para la expiración del mandato</i>	Fallecimiento Dimisión Invalidez de la elección Inhabilitación para el ejercicio de sus funciones causada por enfermedad grave Cese por Sentencia del Tribunal de Estado	Fallecimiento Sentencia del TC por alta traición o violación de la Constitución	Fallecimiento Dimisión Elección anticipada (art. 87 del CL) Violación de la Constitución Comisión de un delito Inhabilitación para el ejercicio de sus funciones causada por enfermedad grave	Fallecimiento Dimisión Cese por el Consejo Supremo Inhabilitación para el ejercicio de sus funciones causada por enfermedad grave	Fallecimiento Cese por Sentencia del TC Inhabilitación para el ejercicio de sus funciones causada por enfermedad grave Alta traición o violación de la Constitución pronunciada por el TC	Fallecimiento Dimisión presentada ante el TC Cese Inhabilitación para el ejercicio de sus funciones causada por enfermedad grave Alta traición pronunciada por el Tribunal Supremo (art. 103 de la CR)
<i>Sustitución</i>	Presidente del Sejm, en su defecto el Presidente del Senado	Gobierno y Primer Ministro y el Presidente del Consejo Nacional ³¹⁷	Presidente del Sejmas	Presidente del Consejo Nacional antes del 8.12.2004 Primer Ministro	Presidente del Senado, en su defecto el Presidente de la Cámara	Vicepresidente

³¹⁶ Mayoría absoluta: el candidato tiene que conseguir más del cincuenta por ciento de los votos con la condición de que en las elecciones participase más de la mitad de los ciudadanos autorizados a votar.

³¹⁷ La sustitución es compartida entre los órganos del poder legislativo y ejecutivo, lo que tiene como fin asegurar la cooperación, pero también el control mutuo del Parlamento y del Gobierno.

Fuente: elaboración propia

En los países de Europa Central y del Este objeto del presente análisis se ha optado por el modelo de la elección general del jefe de Estado.

En nuestra opinión, es indiscutible que el Presidente elegido mediante elección popular directa tiene un mandato más inequívoco y una legitimidad más clara para el ejercicio de sus funciones que el jefe de Estado elegido del otro modo. Más controvertida es la afirmación de que el Presidente elegido mediante elecciones generales y directas deba solo por ese motivo tener una posición más fuerte y una esfera de competencias más amplia que el Presidente elegido por el Parlamento. De hecho, resulta difícil encontrar el reflejo de este modelo de elección en la ampliación de las competencias del Presidente. Como sabemos, el modelo de elección del Presidente está ligado muy a menudo con el sistema de gobierno determinado. Es decir, en un sistema parlamentario el Presidente debería ser elegido por el Parlamento (o por el Parlamento junto con representantes de las partes compuestas por la federación, las regiones, las provincias etc.), mientras que en un sistema presidencial el Presidente es necesario que sea elegido por la Nación. Pero como nos muestra la práctica, mientras que en el sistema presidencial el Presidente sí es elegido mediante las elecciones populares, en el sistema parlamentario se aplica una amplia gama de modelos posibles de elección –o. Incluso, se renuncia a ella, como sucede en las monarquías parlamentarias– Por eso opino que en los países investigados la elección general del Presidente tiene como fin reforzar el mandato del jefe de Estado para que así pueda ejercer activamente su función del arbitrio. Los Presidentes de Polonia, Lituania, Eslovaquia, Ucrania, Bulgaria y Rumanía pueden decir que gozan de un fuerte mandato porque ésta proviene directamente de la Nación³¹⁸. Lo mismo se refiere a la función de la máxima representación del Estado en las relaciones exteriores e interiores. Es verdad

³¹⁸ T. Moldada, "Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczpospolitej", en R. Chruściak, T. Moldawa, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski System Polityczny w okresie transformacji*, Varsovia, 1995, p. 156 citado por T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze", ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 98

que, a excepción de Lituania (art. 84.1 de la CL) y de Ucrania (art. 106.3 de la CU), donde tiene garantizada la influencia en la política exterior del país, en el resto de países los Presidentes están limitados al ejercicio de la política exterior de acuerdo a las regulaciones constitucionales, que reservan un papel principal en este ámbito al Gobierno, pero en las relaciones interiores las elecciones generales influyen en el aumento de la autoridad del jefe de Estado. El Presidente es el más alto representante de la ciudadanía en el conjunto de las instituciones del Estado, por eso la Nación acepta de mejor grado que sea elegido mediante las elecciones populares directas.

Además, la fuerza real del mandato del Presidente depende no sólo del hecho de ser elegido en las elecciones generales sino también del grado del apoyo recibido. Un mayor número de votos reforzará la posición del Presidente y su autoridad³¹⁹.

También hay que recordar que el Presidente elegido en elecciones generales puede o no depender de los partidos políticos presentes en el parlamento, lo que por regla general sí sucede en el caso de las elecciones del jefe de Estado por el Parlamento. Finalmente, a través de las elecciones generales del jefe de Estado se crea una dependencia mutua entre el Presidente y el Parlamento, que también es elegido mediante elecciones generales³²⁰. Por ejemplo, si el Presidente toma una decisión sobre el veto legislativo siempre puede mencionar el apoyo que recibió de la Nación en el momento de su elección para defender su decisión.

La popularidad de la opción de la elección popular directa estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos, que no existían en el periodo

³¹⁹ St. Gebethner, "Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów Gładis publicznej, en W. Skrzydło (ed.) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Varsovia, 1997, p. 54, citado por T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze", ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 98

³²⁰ T. Szymczak, "Tryb wylaniania Prezydenta RP. Dylematy wyboru przez Zgromadzenie Narodowe i w drodze wyborów powszechnych" en W. Skrzydło (ed.) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Varsovia, 1997, p. 54, citado por T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze", ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 100

comunista³²¹. Con la adopción del método de las elecciones populares directas se aseguraba a los ciudadanos la posibilidad de la amplia participación en los procedimientos democráticos³²².

Resumiendo, si consideramos el razonamiento de M. Duverger cuando opina que no se elige al Presidente por medio de votación popular directa para que inaugure exposiciones de crisantemos sino para que actúe efectivamente³²³. De modo que el modo de elección del Presidente debe ser coherente con el conjunto de las soluciones del sistema de gobierno adoptado por un Estado. Siguiendo este razonamiento estoy de acuerdo con B. Dziemidok-Olszewska, que opina que la elección del Presidente por sufragio universal es una solución lógica del sistema adoptado en Ucrania, Lituania y Rumanía, mientras que en el resto de países investigado en este trabajo se puede observar una ausencia de soluciones adecuadas, toda vez que las elecciones populares directas para determinar la figura de jefe de Estado entran en conflicto con el ámbito de las competencias presidenciales³²⁴, como en los casos de Bulgaria, Eslovaquia, Ucrania, bajo su Ley Constitucional de 2004, y Polonia bajo la Constitución de 1997.

³²¹ La sustitución del modelo de elección general del Presidente por el Parlamento o por la Asamblea especial de electores sería tratada como un retroceso en los cambios democráticos. En, W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 38

³²² La gran aceptación por parte de la sociedad de este tipo de elección del jefe de Estado, por ejemplo, en Polonia en los sondeos realizados mientras se preparaba la Constitución de 1997, el 95% de los encuestados apoyaba la elección popular directa y, debido a este enorme apoyo, se decidió mantener este modo de elección en el sistema constitucional, olvidándose así la tradición constitucional del periodo de entreguerras donde el Presidente era elegido por el Parlamento, en B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 148

³²³ P. Sarnecki, "Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej" p. 144, en R. Glajcar, M. Michalski, *Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 415

³²⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 150

Tabla 5. Elecciones presidenciales en Polonia³²⁵			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
25. XI. 1990	L. Wałęsa (Solidaridad)	39,96%	74,3%
9. XII. 1990	St. Tyimiński (indep.)	23,1%	25,7%
	T. Mazowiecki (indep.)	18,1%	-
5. XI. 1995	Al. Kwasniewski (SdPR)	35,11%	51,72%
19. XI. 1995	L. Wałęsa (AWS)	33,12%	48,28%
	J. Kuroń (UW)	9,22%	-
8. X. 2000	Al. Kwasniewski (SLD)	53,9%	-
	Al. Olechowski (indep.)	17,3%	
	M. Krzaklewski (AWS)	15,57%	
9. X. 2005	D. Tusk (PO)	36,33%	45,96%
23. X. 2005	L. A. Kaczyński (PiS)	33,1%	54,04%
	A. Lepper (S)	15,11%	-
21. VI. 2010	B.M. Komorowski (PO)	41,54%	53,01%
4. VII. 2010	J.A. Kaczyński (PiS)	36,46%	46,99%
	G. B. Napieralski (SLD)	13,68%	-

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/poland/

Siglas: AWS-Acción de Solidaridad Electoral. PiS-Ley y Justicia/ conservadores. PO-Plataforma Cívica/ conservadores liberales. S-Autodefensa de la República Polaca/ populistas. SdRP-Partido Socialdemócrata de la República Polaca, llamado SLD desde el año 2000. SLD-Alianza de la Izquierda Democrática. UW-Alianza de la Libertad

Tabla 6. Elecciones presidenciales en Bulgaria³²⁶			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
12. I. 1992	Y. Yelev (SDS)	44,4%	52,8%
19. I. 1992	V. Valkanov (indep.)	30,4%	47,2%
	G. Ganchev (BBB)	16,8%	-

³²⁵ W. Jaruzelski fue el primer Presidente polaco después del cambio de sistema, resultó elegido por la Asamblea Nacional y ejerció su cargo entre 1989 y 1990

³²⁶ Los primeros Presidentes búlgaros elegidos por la Asamblea Nacional fueron: P. Mladenov, S. Todorov y N. Todorov (ejercieron el cargo en 1990), y Y. Yelev (ejerció el cargo entre 1990 y 1992)

27. X. 1996	P. Stoyanov (SDS) I. Morozov (BSP) G. Ganchev (BBB)	44,1% 27,0% 21,87%	59,7% 40,3% -
11. XI. 2001 18. XI. 2001	G. Pyrvanov (BSP) P. Stoyanov (SDS) B. Bonev (indep.)	36,39% 34,95% 19,27%	54,1% 45,9% -
22. X. 2006 29. X. 2006	G. Pyrvanov (BSP) V. Siderov (Ataka) N. Beronov (SDS)	64% ³²⁷ 21,48% 9,75%	75,94% 24% -
23. X. 2011 30. X. 2011	R. Plevnelijev (GERB) I. Katfin (BSP) M. Kuneva (indep.)	40,11% 28,96% 14%	52,58% 47,42% -

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/bulgaria/

Siglas: Ataka- Partido Nacionalista. BBB- Bloque de Negocios Búlgaro . BSP- Partido Socialista Búlgaro. GERB- Ciudadanos para el Desarrollo Europeo de Bulgaria. SDS- Unión de Fuerzas Democráticas

Tabla 7. Elecciones presidenciales en Eslovaquia³²⁸			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
15. V. 1999 29. V. 1999	R. Schuster (indep.) V. Mečiar HZDS) M. Vasharyova (DU)	47,37% 37,23% 6,6%	57,18% 42,81% -
3. IV. 2004 17. IV. 2004	I. Gasparovič (HZD) V. Mečiar (L'S HZDS) E. Kukan (SDKU)	28,28% 32,73% 22,1%	59,91% 40,08% -
21. III. 2009 4. IV. 2009	I. Gasparovič (HZD) I. Rodičova (SDKÚ-DS) F. Miklosko (KDS)	48,70% 38,05% 5,42%	55,53% 44,46% -

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/slovakia/

³²⁷ En las elecciones participó sólo el 42,51% de los ciudadanos. Para que las elecciones sean válidas se necesita al menos una mayoría.

³²⁸ M. Kováč, elegido por el Parlamento, ejerció el cargo de jefe de Estado de la República de Eslovaquia entre 1993 y 1998

Siglas: DU-Unión Democrática. HZD-Movimiento para la Democracia. HZDS-Movimiento para una Eslovaquia Democrática (L'S HZDS- 2003- Partido Popular- Movimiento para una Eslovaquia democrática). KDS-Conservadores Demócratas de Eslováquia. SDKU-Unión Democrática y Cristiana Eslovaca (en 2002 entró Unión Democrática, en 2006 entró el Partido Democrático SDKÚ-DS)

Tabla 8. Elecciones generales del Presidente en Lituania³²⁹			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
14. II. 1993	A. Brazauskas (LDDP) S. Lozoratis (indep.)	60,3% 38,28%	-
21. XII. 1997 4. I. 1998	A. Paulauskas (indep.) V. Adamkus (indep.) V. Landsbergis (TS-LK)	44,7% 27,6% 15,7%	49,69% 50,31% -
22. XII. 2002 5. I. 2003	V. Adamkus (indep.) R. Paksas ³³⁰ (LDP) A. Pauauskas (NS)	35,53% 19,66% 8,31%	45,29% 54,7% -
13. VI. 2004 27. VI. 2004	V. Adamkus (indep.) K. Prunskiene (LVZS) P. Auštrevičus (indep.)	30,7% 21,4% 19,30%	52,6% 47,4% -
17. V. 2009	D. Grybauskaite (indep.) A. Butkievičius (LSDP) V. Mazuronis (TT)	69,09% 11,82% 6,15%	-

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/lithuania/

Siglas: LDDP-Partido Democrático del Trabajo de Lituania. LDP-Partido Liberal Democrático. LSDP-Partido Socialdemócrata de Lituania (antiguo LDDP). LVZS- Unión Agraria Popular Lituana. NS-Nueva Unión Social-Liberal. TS-LK- Unión de la Patria/Conservadores de Lituania. TT- Orden y Justicia (antiguo LDP)

³²⁹ El Seimas eligió a los dos primeros Presidentes de la República de Lituania: V. Landsbergis (ejerció su cargo entre 1990 y 1992) y A. Brazauskas (ejerció su cargo desde noviembre de 1992 hasta febrero de 1993)

³³⁰ Su mandato expiró el 6 de abril de 2004 como consecuencia de la responsabilidad constitucional por crimen de alta traición

Tabla 9. Elecciones generales del Presidente en Rumanía			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
20.V. 1990	I. Iliescu (FSN) R. Cămpeanu (PNL) I. Ratu (PNTCP)	85,1% 10,6% 4,3%	-
27. IX. 1992 11. X. 1992	I. Iliescu (FSN) E. Constantinescu (CDR) G. Funar (PUNR)	47,3% 31,2% 10%	61,5% 38,57% -
3. XI. 1996 17. XI. 1996	I. Iliescu (PDSR) E. Constantinescu (CDR) P. Roman (PD)	32,25% 28,21%	45,6% 54,4% -
26. XI. 2000 10. XII. 2000	I. Iliescu (PDSR) C. Tudor (PRM) T. Stoloyan (PNL)	36,35% 28,34%	66,83% 33,17% -
28. XI. 2004 12. XII. 2004	A. Năstase (PSD) T. Băsescu (DA) C. Tudor (PRM)	40,9% 33,9% 12,6%	48,77% 51,23% -
22. XI. 2009 6. XII. 2009	T. Băsescu (PDL) M. Geoană (PSD) C. Antonescu (PNL)	32,44% 31,15% 20,02%	50,33% 49,66% -

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/rumania/

Siglas: CDR-Convención Democrática de Rumanía . DA- Justicia y Verdad. FSN-Frente de Salvación Nacional. PD- Partido Democrático. PDL- Partido Liberal Demócrata. PDSR- Partido Rumano Social Demócrata. PNL-Partido Nacional Liberal. PNTCP-Partido Nacional Campesino Cristiano Demócrata. PRM- Rumanía Grande. PSD- Partido Social Demócrata. PUNR- Partido de Unión Nacional Rumano (PC-Partido Conservador después de 2006)

Tabla 10. Elecciones generales del Presidente en Ucrania			
Fecha	Candidatos	Primera vuelta	Segunda vuelta
1. XII. 1991	L. Kravchuk (indep.) V. Czornovil (Pyx) L. Lukjanenko (PRU)	61,59% 23,27% 4,49%	-
26. VI. 1994 10. VII. 1994	L. Kravchuk (indep.) L. Kuchma (indep.)	38,38% 31,12%	45,06% 52,15%

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

	O. Moroz (SPU)	13,33%	-	
31. X. 1999	L. Kuchma (indep.)	36,49%	56,25%	
14. XI. 1999	P. Symonenko (PC)	22,24%	37,81%	
	O. Moroz (SPU)	11,29%	-	
31.X. 2004	V. Yushchenko (indep.)	39,9%	46,61%	51,99%
21.XI.2004 ³³¹	V. Yanukovich (PR)	39,26%	49,49%	44,2%
26.XII.2004	O. Moroz (SPU)	5,82%	-	-
17. I. 2010	V. Yanukovich (PR)	35,32%	48,95%	
7. II. 2010	J. Tymoshenko (BYoT)	25,05%	45,47%	
	S. Tihipko (PR)	13,06%	-	

Fuente: elaboración propia según

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/ucrania/ y

http://www2.essex.ac.uk/elect/electer/ukr_prelr.htm

Siglas: BYoT- Bloque Electoral de Yuliya Tymoshenko. PC- Partido Comunista. PR- Partido de las Regiones. PRU- Partido Republicano de Ucrania. Pyx- Movimiento Popular de Ucrania (Centroderecha). SPU- Partido Socialista de Ucrania

2.4 LAS COMPETENCIAS PRESIDENCIALES

Como es obvio, el Presidente realiza actos jurídicos en el ejercicio de sus competencias. Podemos distinguir entre actos que son fruto de la realización de las competencias del Presidente incluidas en la Constitución y actos que son emitidos en virtud de las leyes. Normalmente los jefes de Estado no tienen la competencia de promulgar actos con fuerza de ley, aunque esta situación es admisible en circunstancias excepcionales y se exige la posterior aceptación del acto por parte del Parlamento, como ha escrito R. Ludwikowski *“La atribución al jefe de Estado de la competencia de emitir decretos leyes garantizada por la Constitución sin la necesidad de aceptarlos por parte del poder legislativo está en*

³³¹ La Corte Suprema de Ucrania se pronunció el 3 de diciembre de 2004 y declaró inválidos los resultados de las elecciones del 21 de noviembre de 2004, por eso el 26 de diciembre de 2004 se repitió la segunda vuelta de las elecciones

*conflicto con la idea de constitucionalismo, la cual se basa en el principio del poder limitado y en el de separación de poderes*³³².

Además, si clasificamos las competencias del Presidente respecto a la libertad en el ejercicio de sus actividades, hay que diferenciar entre las que necesitan colaboración con el Gobierno u otras instituciones, y las que el Presidente puede ejercer por si mismo, ya que es su juego el que permite valorar hasta qué punto el Presidente puede ejercer un papel de mediador efectivo en el sistema político. En otras palabras: distinguir las atribuciones propias del Presidente que este ejerce de modo discrecional y sin la participación de los otros órganos estatales (las llamadas “prerrogativas”) de los actos presidenciales en los que se exige el refrendo.

El número de las prerrogativas indica el grado de mutua independencia de ambos órganos del ejecutivo y es un ejemplo del modelo arbitral de la presidencia³³³. Esta esfera de las atribuciones del jefe de Estado indica la posición real del Presidente en el sistema de gobierno y muestra el ámbito en el que el Presidente puede actuar de forma individual, incluso contra la voluntad del Parlamento y del Gobierno. Si las prerrogativas son numerosas y significativas la posición del Presidente es más fuerte³³⁴. Como explica M. Kallas una numerosa exclusión de los actos presidenciales del control del Gobierno y del Parlamento se podría justificar por el fuerte mandato del Presidente en el caso de aquéllos salidos de elecciones generales³³⁵.

El otro tipo de actos presidenciales es el que exige el refrendo. Éste confirma la validez del acto del jefe de Estado, y exige la cooperación entre el Gobierno y el Presidente, es decir, asegura la creación de la práctica y modo de actuar

³³² R. R. Ludwikowski, *“Prawo konstytucyjne porównawcze”*, Torun, 2000, p. 372

³³³ T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 118

³³⁴ P. Winczorek, *“Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997”*, Varsovia, 2000, p. 189 citado por T. Słomka, “Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze”, ASPRA_JR, Varsovia, 2005, p. 184

³³⁵ M. Kallsa, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Varsovia, 1997, p. 65

homogéneos del ejecutivo dual³³⁶. Además el refrendo constituye tanto una manifestación formal de cooperación mutua como un control mutuo entre el Presidente y el Gobierno³³⁷. Según B. Dzimidok-Olszewska el fin del refrendo es subordinar al control parlamentario los actos del jefe de Estado transfiriendo su responsabilidad al Primer Ministro o el Ministro correspondiente, que a su vez son responsables ante el legislativo. Por esta razón, el jefe de Estado debe coordinar sus actividades con el Gobierno, su posición es significativamente limitada pero, como hemos dicho antes, por otro lado, se armoniza la actividad del ejecutivo³³⁸. L. Garlicki subraya un aspecto político del refrendo:

“El papel real del refrendo depende de las relaciones actuales entre el Gobierno y el Parlamento. Si el Gabinete está formado por una mayoría parlamentaria estable, entonces no siempre estaría inclinado a aceptar las decisiones del Presidente, en realidad el Gobierno tomaría o controlaría algunas de las competencias del jefe de Estado. Un Gabinete débil, sobre todo uno que depende del Presidente, tiene menos posibilidades de estar opuesto a la voluntad del jefe de Estado incluso si eso vincula las confrontaciones con el Parlamento³³⁹”.

Otros ven el refrendo más como un modo de hacer que el Presidente sea dependiente del Gobierno, que como un modo de asumir la responsabilidad del

³³⁶ R. Mojak, “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, en W. Skrzydło (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublín, 1998, p. 318

³³⁷ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i w Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 53

³³⁸ B. Dzimidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 290

³³⁹ L. Garlicki, “Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury”, en *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencje. Warszawa-Senat RP. 22-23 lutego 1993*, Varsovia 1993, p. 70 citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA_JR, Varsovia, 2005, p. 182

Presidente. Por eso intentan excluir la más amplia esfera posible de los actos del Presidente de la exigencia del refrendo. El refrendo obliga a que la realización de las competencias presidenciales en la esfera del poder ejecutivo deba ser acordada previamente con el Gobierno. Según Z. Witkowski *“el refrendo es testimonio de la cooperación imprescindible de dos sujetos, de los que el primero conduce y el segundo controla la gestión de la política estatal”*³⁴⁰.

Los Presidentes de todos los países investigados en el presente trabajo tienen competencias que ejercen de modo discrecional sin la participación del resto de órganos estatales, y competencias que necesitan ser confirmadas por el Gobierno o por el Parlamento para obtener su validez.

En Polonia el refrendo estuvo presente en las Constituciones de entreguerras, pero en la Constitución de 1935 quedó bastante limitado a causa de la introducción de numerosas prerrogativas presidenciales. La Ley Constitucional de 1989 estableció que el requisito del refrendo sólo se debería referir a los actos más importantes del Presidente, actos que deberían ser enumerados en otra ley (art. 32.f). Solo que ésta nunca fue elaborada, lo que provocó que todos los actos del Presidente tuvieran carácter discrecional, reforzando así la posición del jefe de Estado. La Pequeña Constitución de 1992 también introdujo el refrendo de los actos presidenciales (art. 46) y fijó, al mismo tiempo, una lista de actos liberados de la obligación del refrendo (art. 47). Podemos decir que el constituyente polaco adoptó un modelo de “refrendo negativo”, es decir, todos los actos del Presidente exigían el refrendo, salvo los enumerados en el art. 47.

Actualmente, es el art. 144.2 CP el que regula la institución del refrendo *“Los actos del Presidente necesitarán, para su validez, el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros quien se responsabiliza de los mismos ante la Cámara de Diputados en virtud de dicho refrendo”*. Como resultado de la interpretación de la Constitución podemos decir que todos los actos del Presidente exigen la firma

³⁴⁰ Z. Witkowski, “Prezydent w projekcie Konstytucji RP, en *Ocena projektu Konstytucji RPKomisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Materiały z sympozjum 16 XII 1995, J. Krukowski (dir.) 1996, p. 56, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003 p. 296

del Primer Ministro, con la excepción de las prerrogativas presidenciales enumeradas en el art. 144.3 de la CP. Las atribuciones constitucionales y legales que el Presidente puede ejercer de modo discrecional son:

- En relación con el Parlamento: la convocatoria de elecciones al *Sejm* y al Senado; la convocatoria de la primera sesión de un nuevo *Sejm* y del nuevo Senado; el acortamiento de la legislatura del *Sejm* en los casos establecidos por la Constitución; la iniciativa legislativa; la convocatoria de referéndum; la sanción o negativa a sancionar una ley; la remisión de un mensaje al *Sejm*, al Senado o a la Asamblea Nacional
- En relación con el Gobierno y sus miembros: la propuesta y nombramiento del Primer Ministro; la aceptación de la dimisión del Gobierno; la solicitud al *Sejm* para que exija la responsabilidad de un miembro del Gobierno ante el Tribunal de Estado; la separación de un ministro contra el que el *Sejm* ha aprobado un voto de desconfianza
- Competencias tradicionales del Presidente: la concesión de honores y condecoraciones; la designación de los jueces; el ejercicio del derecho de gracia; la concesión de la nacionalidad polaca y el otorgamiento del consentimiento para la renuncia a la nacionalidad polaca
- Nombramiento de otros órganos: del Primer Presidente y de los Presidentes de la Corte Suprema; del Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional; del Presidente y de los Vicepresidentes de la Corte Suprema Administrativa
- Otras atribuciones: la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional; la promulgación de órdenes; el otorgamiento del Estado de la Cancillería del Presidente de la República y el nombramiento y separación de su Jefe; la renuncia al cargo de Presidente de la República

En función de las regulaciones constitucionales ucranianas, los actos presidenciales que están promulgados en los límites establecidos por la

Constitución exigen el refrendo. El refrendo es ejercido por el Primer Ministro y por el ministro responsable del acto y de su ejecución (art. 106.4 de la CU)³⁴¹. El refrendo es exigible en los siguientes casos:

- En la esfera de las relaciones internacionales: representación del Estado; dirección de la política exterior del país; dirección y concertación de los acuerdos internacionales; toma de decisiones sobre el reconocimiento de nuevos países; nombramiento y cese de los representantes diplomáticos de Ucrania en otros países
- En relación con el poder legislativo: disolución del Consejo Supremo si sus reuniones no pueden comenzar en el plazo de treinta días desde la primera sesión ordinaria
- En relación con el Gobierno: nombramiento y cese, tras moción del Primer Ministro, de miembros del Gobierno, dirigentes de otros órganos centrales del poder ejecutivo y dirigentes de la administración pública
- En relación con temas de defensa y seguridad: nombramiento y cese de la jefatura de las Fuerzas Armadas de Ucrania; dirección de asuntos sobre seguridad nacional y defensa estatal
- En relación con los estados extraordinarios: introducción del estado de excepción, para lo que se necesita una afirmación posterior por el Consejo Supremo;
- En relación con el poder judicial: nombramiento de una tercera parte del Tribunal Constitucional; creación de las cortes
- Otorgamiento de grados militares; de los rangos diplomáticos más altos y de otros títulos especiales
- Formación, reorganización y liquidación, tras moción del Primer Ministro, de los ministerios y otros órganos centrales del poder ejecutivo

³⁴¹ B. Dziemidok-Olszewska, *"Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej"*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 300

La Constitución de Eslovaquia de 1992 no creó la institución del referendo³⁴², lo que dio lugar a una situación similar a la vivida en Polonia hasta 1992, cuando todos los actos del Presidente tenían el carácter de prerrogativas. Una situación tensa entre el Presidente M. Kováč y el Primer Ministro V. Mečiar produjo una actitud pasiva desde el punto de vista político por parte del jefe de Estado, por eso las competencias del Presidente se podían denominar sólo como potenciales. Pero el referendo sí se introdujo como resultado de cambios en la Constitución de 2001. Bajo esta reforma constitucional el referendo es ejercido por el Primer Ministro o por el ministro correspondiente y se refiere a tres actos del Presidente: acreditar a los ministros, otorgar la amnistía y ejercer la función de máximo dirigente de las fuerzas armadas (art. 102.2 de la CE). Se puede resumir que el resto de atribuciones del Presidente determinadas por la Constitución sin la restricción de participar en su ejercicio por parte de otros sujetos tienen carácter de prerrogativas presidenciales³⁴³. Las prerrogativas del Presidente eslovaco están enumeradas en el art. 102.1 de la CE según el cual el Presidente:

- Representa a la República de Eslovaquia en el exterior; concreta y ratifica los acuerdos internacionales
- Acude al Tribunal Constitucional con una moción para verificar la conformidad del tratado internacional según la Constitución o ley constitucional que necesita el acuerdo del Consejo Nacional
- Nombra y cesa a los jefes de las representaciones diplomáticas
- Convoca las reuniones del Consejo Nacional
- Disuelve el Parlamento en caso de que el Consejo Nacional no acepte el programa del Gobierno en un plazo de seis meses tras su nombramiento;

³⁴² K. Skotnicki, "Instytucja prezydenta w państwie czechosłowackim", en *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję. Warszawa-Senat RP 22-23 II. 1993*, Varsovia, p. 43

³⁴³ W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en *"Współczesne ustroje państw współczesnych"* t. 2, E. Gdulewicz (ed.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 210

en caso de que el Consejo Nacional, en un plazo de tres meses, no apruebe el proyecto del Gobierno con el que éste relaciona la expresión del voto de confianza; o en caso de que el Consejo Nacional no fuese capaz de reunirse durante tres meses. Además, el Presidente disuelve el Parlamento si no es cesado en votación popular

- Firma las leyes
- Nombra y cesa al Primer Ministro y al resto de ministros, además acepta su dimisión
- Nombra y cesa a los jefes de los órganos centrales; a los funcionarios estatales más altos o a otros funcionarios determinados por las leyes
- Otorga distinciones
- Ejerce el derecho de gracia
- Declara la guerra
- Anuncia la movilización de las Fuerza Armadas; el estado de sitio y el estado extraordinario
- Convoca referendos
- Devuelve la ley al Consejo Nacional tras quince días de su recepción para que vuelva a reflexionar sobre ella
- informa al Consejo Nacional sobre la situación de la República de Eslovaquia y sus problemas políticos
- tiene derecho a pedir al Gobierno toda la información necesaria para ejercer sus competencias
- nombra y cesa a los Presidentes y Vicepresidentes del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo así como a los jueces del Tribunal Constitucional

El Presidente lituano promulga decretos para ejercer sus competencias. Como principio no se exige el refrendo para su validez, al contrario, la obligación del

refrendo incluye asuntos que no tienen un significado principal en el funcionamiento del Estado y que tampoco son las competencias más importantes del jefe de Estado³⁴⁴. Las competencias presidenciales que necesitan refrendo son:

- En el ámbito de la política exterior: nombramiento y cese de los representantes diplomáticos de la República lituana en otros países y en los órganos internacionales (refrendo del Primer Ministro); aceptación de cartas de crédito y cese de los representantes diplomáticos de otros países; otorgamiento de grados diplomáticos y títulos especiales (refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores)
- En el ámbito de Defensa: introducción del estado de sitio y concesión de los grados militares más altos (refrendo del Primer Ministro)
- En política interior: atribución de la nacionalidad lituana (refrendo del Ministro de Asuntos Interiores)

Por otro lado, entre las prerrogativas del Presidente lituano incluidas en el art. 84 de la CL se encuentran: la toma de decisiones sobre los problemas más relevantes de la política exterior (ejercida junto con el Gobierno); la firma de acuerdos internacionales que luego habrá de presentar al *Seimas* para su ratificación; el nombramiento y cese del Primer Ministro; la asignación al Primer Ministro de la función de formar Gobierno y la aceptación de su composición; la aceptación de la dimisión del Gobierno y sus miembros; la presentación al *Seimas* de un candidato nuevo al cargo de Primer Ministro dentro del plazo de quince días desde la dimisión del Gobierno; el nombramiento y cese de los ministros a propuesta del Primer Ministro; el nombramiento y cese de los funcionarios estatales enumerados por la ley; la presentación al *Seimas* de los candidatos a formar parte del Tribunal Supremo y de los tres candidatos a jueces del Tribunal

³⁴⁴ B. Dziemidok-Olszewska, "Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej", Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 301

Constitucional; el nombramiento y cese del jefe del Ejército contando con el acuerdo del *Seimas*; el anuncio de la movilización y de la ley marcial; la presentación al *Seimas* de informes sobre la situación política interior y exterior; la convocatoria de sesiones extraordinarias de la cámara en casos determinados por la Constitución; la convocatoria de elecciones legislativas; el otorgamiento de los premios nacionales; el ejercicio del derecho de gracia; y la sanción y promulgación de las leyes.

El Presidente lituano no tiene posibilidad de influir en el cambio del sistema aunque como apunta D. Górecki *"la inclusión de muchos de los casos de significativa importancia para el Estado fuera de la obligación del refrendo justifica la conclusión de que el Presidente es el moderador real de la escena política lituana y es responsable de su funcionamiento"*³⁴⁵.

En el caso de Bulgaria, los actos del Presidente necesitan en principio el refrendo. Según el art. 102.2 de la CB, los actos del Presidente que tienen forma de decretos tienen que ser refrendados por el Primer Ministro o el ministro correspondiente. Solo, los decretos incluidos en el art. 102.3 de la CB están liberados de la obligación del refrendo³⁴⁶:

- En relación con la función legislativa: la disolución de la Asamblea Nacional; la devolución de una ley a la Asamblea Nacional para su debate adicional; la convocatoria de una elección o un referéndum y la promulgación de la ley.

³⁴⁵ D. Górecki, "Republika Litewska" en W. Bordziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *"Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)"*, Lodz, 1996, p. 352

³⁴⁶ B. Szmulik, M. Zmigrodzki, "System polityczny Bulgarii", en *Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, p. 180

- En relación con la función ejecutiva: el nombramiento del Primer Ministro y el Gobierno provisional; la organización de las oficinas de la presidencia y del nombramiento de su personal.

El catálogo de los actos propios del Presidente es bastante limitado, pero no por ello carece de importancia. Además, la lista de las prerrogativas no está cerrada. De este modo se puede interpretar la sentencia del Tribunal Constitucional de 1996 donde se resuelve la cuestión del referendo en referencia al decreto según el cual el jefe de Estado nombra al Presidente del Tribunal Administrativo Supremo. El Tribunal Constitucional se pronunció, con sólo un voto en contra, considerando que ya que el referendo está llamado a limitar los movimientos del Presidente como parte del ejecutivo, no procede su utilización en las decisiones referentes al poder judicial porque su independencia sería amenazada³⁴⁷.

El Presidente rumano promulga decretos, siempre dentro los límites de las competencias determinadas por la Constitución, algunos de los cuales precisan ser refrendados por el Primer Ministro. Los decretos del Presidente que necesitan referendo están incluidos en el art. 100.2 de la CR:

- En materia de política exterior: la acción de contraer acuerdos internacionales que habían sido negociados con anterioridad por el Gobierno y que necesitan ser presentados para su ratificación ante Parlamento dentro de un plazo razonable; la declaración de la movilización parcial o general de las Fuerzas Armadas tras su previa aprobación por el Parlamento; la declaración del estado de sitio o de emergencia; la acreditación y revocación de los representantes

³⁴⁷ *Constitutional Watch*, "East European Constitutional Review", vol. 5, núm. 4, Fall, 1996, p. 7

citado por G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii", en "*Ustroje państw współczesnych*", t. 2, E. Gdulewicz (dir.) Wydawnictow Marie Curie-Sklodowskiej, 2005, p. 55

diplomáticos de Rumanía, y la creación, supresión o cambio de rango de las misiones diplomáticas

- En materia de Defensa: ejercer el mando de las Fuerzas Armadas
- En relación con las atribuciones tradicionales: conceder condecoraciones y títulos de honor; conferir los rangos de mariscal, almirante y general; conceder indulto individual

En Rumanía la regulación es parecida a la de Eslovaquia, y sólo tienen que ser refrendados los actos del Presidente enumerados en la Constitución. Según W. Sokolewicz, la limitada esfera de uso del refrendo beneficia el hallazgo de soluciones en caso de que el Gobierno tenga una opinión diferente a la del Presidente³⁴⁸, lo que ayuda a la cooperación dentro del poder ejecutivo durante un periodo de cohabitación.

Como hemos podido ver, en los países de Europa Central y del Este se puede observar una tendencia al reforzamiento de la posición del Presidente, de crear un centro de poder independiente que sea capaz de tomar decisiones por sí mismo. Como opina T. Słomka las presidencias con más amplias facultades de arbitraje se pueden encontrar en Polonia, Eslovaquia y Rumanía³⁴⁹. En estos tres casos, un amplio catálogo de las competencias ejercidas por los Presidentes de modo discrecional indica una significativa esfera de autonomía del jefe de Estado. Sus prerrogativas le dejan ejercer las competencias que se relacionan con la función moderadora, como ejemplo nos sirve el presente caso del Presidente rumano al que, como al francés, se le confiere *“una doble misión de árbitro de las relaciones de las autoridades públicas constitucionales y de decisión en lo referente*

³⁴⁸ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i w Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 54

³⁴⁹ T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 118

a las relaciones exteriores y a la defensa del país”³⁵⁰. El mejor ejemplo de actuación por parte del Presidente rumano como árbitro político son los hechos acaecidos en diciembre de 1999 cuando el Presidente E. Constantinescu reconoció que el Gobierno creado por Vasile había perdido la confianza de la mayoría parlamentaria y como consecuencia apoyó la creación de un nuevo Gobierno técnico con M. Isarescu como Primer Ministro. Los expertos rumanos consideraron que el Presidente estaba abusando de sus competencias pues la Constitución autoriza al jefe de Estado a designar al jefe de Gobierno, pero sólo el Parlamento tiene la capacidad de cesarlo, a menos que el Primer Ministro fuera incapaz de ejercer su función. En el ejemplo anterior el Presidente se basó en la cláusula incluida en el art. 106. 2 de la CR³⁵¹.

Concluyendo este apartado sobre las competencias del Presidente, merece la pena mencionar también que la independencia del Presidente en el ejercicio de sus actos se encuentra con frecuencia limitada por la necesidad de una propuesta previa o de una consulta con otros órganos. Por ejemplo el Presidente rumano puede disolver el Parlamento después de consultarlo con los Presidentes de ambas Cámaras y los líderes de las agrupaciones parlamentarias.

No obstante, podemos concluir que las presidencias de la Europa Central y del Este son activas. En las Constituciones de los países comparados en el presente estudio se incluyó un catálogo amplio de las competencias que no necesitan refrendo, esto refuerza la posición del Presidente en esta región. El jefe de Estado es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, que se relacionan con su función de arbitraje e influyen en la composición y

³⁵⁰ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 287

³⁵¹ B. Luft, Prezydent zdymisjonował premiera, *Rzeczpospolita*, 15 de diciembre de 1999 citado por J. Wojnicki, “Parlamentaryzm czy semiprezydencjalizm- spór o wybór formy ustroju”, en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003

funcionamiento de los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, tampoco podemos olvidar que entre las prerrogativas también se incluyen asuntos en los que el Presidente no tiene mucha libertad para actuar (convocatoria de elecciones o de la primera sesión de un nuevo Parlamento elegido) o casos que no son exclusivamente competencia del jefe de Estado (el derecho de gracia o la firma de las leyes), así como cuestiones en las que otro órgano tiene la última palabra (la iniciativa legislativa o el hecho de acudir al Tribunal Constitucional con una moción para verificar la constitucionalidad de los actos normativos)³⁵².

A continuación presentamos una tabla con las competencias del Presidente en cada uno de los países del estudio, más adelante hablaremos en profundidad de cada una de las competencias del jefe de Estado.

Tabla 11. Competencias del Presidente*						
PAÍS	POLONIA	ESLOVA- QUIA	LITUANIA	UCRANIA	RUMANÍA	BULGA RIA
FUNCIONES DEL PRESIDENTE						
Nombramiento del Primer Ministro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nombramiento de los miembros del Gobierno	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Dimisión del Gobierno	No	No	No	Sí	No	No
Disolución del Parlamento	Limitada (arts. 155.2 y 225)	Limitada pero hay más casos que en la Const de 1992 (art. 102.d)	Limitada (art. 58.20)	Limitada sólo a un caso (art. 106.8)	Limitada sólo a un caso (art. 89.1)	Limitada sólo a un caso (art. 99.5)

³⁵² K. Complak, *System rządów w projekcie konstytucji RPKoisji Konstytucyjnej Zgromadzenia narodowego*, "Państwo i Prawo", 1996, núm. 11, pp. 11-12

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

Iniciativa legislativa	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Veto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Promulgación de decretos	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Convocatoria de referéndum	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Competencia para remitir una ley al Tribunal Constitucional	Sí	No	No	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia

*En el anexo se puede consultar otra tabla más detallada sobre las competencias de los Presidentes en los casos analizados

2.5 LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

Además del modo de su elección y de sus competencias, la posición del Presidente en el sistema de los órganos estatales queda definida también por el tipo y la extensión de su responsabilidad.

Si hablamos sobre la responsabilidad del Presidente debemos diferenciar entre la responsabilidad política y la constitucional. No obstante, estos tipos de responsabilidad pueden encadenarse, lo que significa que la responsabilidad constitucional puede ser consecuencia de la responsabilidad política. *“En la práctica el comienzo del procedimiento de la responsabilidad constitucional ocurre por razones políticas y es a menudo una forma ‘espectacular’ de realización de la responsabilidad política”*³⁵³. Además, la responsabilidad constitucional puede tener carácter de medio definitivo en la lucha política, que se ejerce cuando otros

³⁵³ J. Sobczak, *Sądy i Trybunały, en Polskie Prawo Konstytucyjne*, W. Skrzydło (ed), Lublín, 1998, p. 414 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *“Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 312

medios fallan y que puede ejecutarse únicamente ante una falta de apoyo social a las actividades del jefe de Estado³⁵⁴.

En el caso de la responsabilidad constitucional el marco de control es la adecuación de sus actividades al ordenamiento jurídico existente, mientras que en el caso de la responsabilidad política, conocida también como parlamentaria, el control se proyecta sobre el modo de realizar su política, de modo que para ser responsable es bastante una evaluación negativa de ésta, sin que sea necesario que los actos que haya realizado supongan una infracción del Derecho³⁵⁵.

2.5.1 La responsabilidad política del Presidente

En los países de Europa Central y del Este, así como en el resto de países democráticos, fue aceptado el principio de la irresponsabilidad política del Presidente. Este principio puede quedar recogido de modo directo en la Constitución, o ser el resultado de una interpretación de otras regulaciones de las que se deduzca la exclusión de este tipo de responsabilidad, congruente con su condición de jefe de Estado y de símbolo de su unidad y continuidad.

El principio de no responsabilidad política del Presidente se halla consignado directamente en la Constitución de Bulgaria. Según su art. 103.1 *“El Presidente y el Vicepresidente no serán responsables por las actividades realizadas en el ejercicio de sus deberes, a excepción de alta traición o una violación de la Constitución”*, excepciones ambas que son ejemplos de la responsabilidad constitucional que tratamos más adelante.

En base a las regulaciones que tratan de la institución del refrendo de actos presidenciales, se puede interpretar que la intención del constituyente era la

³⁵⁴ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Varsovia, 1999, p. 370, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 312

³⁵⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *“Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 304

exclusión de la responsabilidad política del Presidente y su traslado a las personas que realizan el referendo³⁵⁶.

En el caso rumano los reglamentos parlamentarios previeron la posibilidad de convocar comisiones de Investigación en las que el Presidente hubiera de comparecer para presentar explicaciones. Esta regulación fue derogada en 1994 por el Tribunal Constitucional al ser considerada opuesta al principio de irresponsabilidad del Presidente en la Constitución rumana³⁵⁷.

Por el contrario las Constituciones de Eslovaquia y Lituania si que previeron la posibilidad de la revocación del Presidente, en lo que constituyen sendos ejemplos de introducción de los elementos de responsabilidad política y por tanto una contradicción.

La Constitución eslovaca de 1992 no trataba directamente la cuestión de la responsabilidad política del Presidente, pero se puede sostener que la permitió ya que previó la posibilidad de cesar al Presidente por parte del Parlamento. Esta regulación fue suprimida en 2001. En su redacción inicial, el art. 106 de la Constitución indicaba que el Consejo Nacional podía revocar al Presidente por mayoría de tres quintas partes de los votos si éste cometía actividades contra la soberanía y la integridad territorial del país o contra el sistema democrático y constitucional estatal. La mencionada regulación fue criticada por ser demasiado amplia y por tener un claro carácter político. Esta regulación podía ser interpretada libremente por el Consejo Nacional, dependiendo de las mutuas relaciones entre el Presidente y el Parlamento³⁵⁸.

En palabras de C. Flores Juberías:

³⁵⁶ *Ibid*, p. 308

³⁵⁷ W. Skrzydło, "Republika Rumunii" en *"Ustroje państw współczesnych"*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 175

³⁵⁸ J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa", en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, p. 103

“Si bien la posibilidad de forzar el cese de un Presidente en casos de extrema gravedad es algo habitual en Constituciones democráticas, el hecho de que el procedimiento del art. 106 tenga perfiles netamente políticos y no sustancie ni en todo ni en parte, ni ante la jurisdicción constitucional ni ante la ordinaria, parece encaminado a sujetar la actuación del Presidente a criterios de oportunidad y no de legalidad, privándole de hecho, en buena medida, de la inviolabilidad propia de un jefe de Estado en un modelo parlamentario”³⁵⁹.

En aplicación de este mecanismo, el 5 de mayo de 1995 se presentó una moción por parte de la coalición gobernante con la intención de revocar el nombramiento del Presidente M. Kováč. La razón de esta moción fue el conflicto entre el mencionado Presidente y el Primer Ministro V. Mečiar, quien intentó retirar al Presidente de su cargo. El Primer Ministro acusó al Presidente de instruir a los servicios de seguridad para que espieran a los miembros del Gobierno y de la coalición con el fin de encontrar algo que pudiera comprometerlos políticamente³⁶⁰. En la votación se rechazó la moción: aunque esta fue apoyada por 80 de los 150 diputados de la cámara, cabe destacar que el número de votos necesarios para que prosperara la moción era de 90. Según la mayoría parlamentaria esto fue una señal que indicaba la pérdida de confianza en el Presidente por parte del Parlamento y un signo de que debería dimitir³⁶¹.

En 1999 se introdujo en Eslovaquia la elección directa del Presidente y en consecuencia su revocabilidad por un procedimiento también popular (art. 106 de la CE). La moción para cesar al Presidente tiene que ser presentada por más de la mitad de los miembros del Consejo Nacional, exigiéndose acto seguido un

³⁵⁹ C. Flores Juberías, “Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 160

³⁶⁰ K. Skotnicki, “Republika Slowacka” (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 145

³⁶¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 309

acuerdo de las tres quintas partes de los miembros del Consejo Nacional (art. 106.1 de la CE)³⁶². La razón para votar esta resolución puede radicar en que la mayoría de los diputados estén convencidos de que la política del jefe de Estado se opone a los intereses de la República y a los principios del sistema. A continuación el Presidente del Consejo Nacional convocará un plebiscito revocatorio en el que se precisará que la mayoría de todos los votantes se pronunciaran a favor de la moción (art. 106.2 de la CE). En caso contrario el Presidente continúa ejerciendo sus funciones empezando automáticamente un nuevo mandato de cinco años, y tiene de plazo 30 días desde la promulgación de los resultados de la votación general para disolver el Consejo Nacional (art. 106.3 de la CE)³⁶³. Como podemos ver la solución adoptada es el mecanismo de la doble responsabilidad del Presidente y del Parlamento ante la Nación.

La Constitución de Lituania también adoptó el principio general de la irresponsabilidad política del Presidente pero, al mismo tiempo, incorporó una excepción a ese principio: la posibilidad de enjuiciar al Presidente debido a la decisión –inequívocamente política– de disolver el *Seimas* (art. 87 de la CL). En efecto, en el caso de que el Presidente convocara elecciones parlamentarias anticipadas, el nuevo *Seimas* podría, en el plazo de 30 días desde su primera sesión y contando con la mayoría de tres quintas partes del número de sus diputados, responder convocando elecciones presidenciales anticipadas³⁶⁴. Hay que recordar que la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas puede ser usada sólo en caso de aparición de determinadas circunstancias establecidas por la Constitución: si el *Seimas* no es capaz de crear un gobierno o en una moción del gobierno al que el *Seimas* ha expresado el voto de censura (art. 57.2 de la CL). Entonces la convocatoria por el *Seimas* de elecciones

³⁶² J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semipresidencialism- spór o wybór formy ustroju państwa", en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, p. 103

³⁶³ W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en " *Ustroje państw współczesnych*" t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 209

³⁶⁴ W. Kręcis, "Republika Litewska", en " *Ustroje państw współczesnych*" t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 122

anticipadas para ocupar el cargo de Presidente es un tipo de represalia llevada a cabo por parte del Parlamento como consecuencia de la similar decisión del Presidente hacia el *Seimas*³⁶⁵. El árbitro definitivo en este conflicto sería por lo tanto la propia ciudadanía, porque la Constitución lituana deja al Presidente cesado la posibilidad de presentar su candidatura en las siguientes elecciones presidenciales (art. 87.2 de la CL), en las que puede ser elegido de nuevo para ocupar el mismo cargo³⁶⁶.

En cualquiera de los casos viene de suyo que en todos los países analizados el modo más idóneo y radical de sustanciar la responsabilidad política del jefe de Estado ante la Nación sea con ocasión de la enovación de su mandato –esto es, a través de la nueva elección general y directa del Presidente– por más que no se pueda juzgar de ese modo al Presidente que termina su segundo mandato ni al que no intenta ser reelegido. En Polonia esto ocurrió dos veces, en 1995 el Presidente L. Wałęsa no fue elegido al acabar su primer mandato, ya que en los comicios del 2000 Al. Kwasniewski consiguió el 53 por ciento de los votos en la primera vuelta, adquiriendo un voto de confianza muy fuerte por parte de los electores. En una situación parecida se encontraron I. Iliescu en 1996 y P. Stoyanov en 2001, si bien I. Iliescu fue capaz recuperar la confianza de la sociedad durante las siguientes elecciones presidenciales de 2000.

Se puede también reflexionar sobre la cuestión de la responsabilidad del Presidente en caso de referéndum, cuando el jefe de Estado toma claramente una posición en una determinada situación. Pero esto puede tener un carácter incidental, es muy difícil que en los países de Europa Central y del Este se desarrolle un sistema plebiscitario como ocurrió en Francia bajo la presidencia de Ch. de Gaulle³⁶⁷.

³⁶⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *“Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 310

³⁶⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *“Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 310

³⁶⁷ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia 2005, p. 266

Para finalizar la reflexión sobre la responsabilidad política del jefe de Estado, es interesante hablar sobre la responsabilidad del Presidente ante la opinión pública y los medios de comunicación (*la responsabilidad política en vía difusa*). El Presidente, como sujeto político, tiene que expresar cada día su postura sobre los varios asuntos de la Nación. Este tipo de responsabilidad se basa en la crítica que hacen los ciudadanos del comportamiento de la persona que ejerce el cargo de Presidente. Esta responsabilidad se refleja en la crítica que se hace del jefe de Estado en los medios de comunicación o en los sondeos sobre su labor³⁶⁸.

2.5.2 La responsabilidad constitucional del Presidente

En contraste con –y a modo de contrapeso por– la falta de responsabilidad política de los jefes de Estado, éstos son responsables penalmente en caso –entre otras hipótesis– de alta traición o infracción de la Constitución.

La introducción de la responsabilidad constitucional del Presidente se desarrolló en la mayoría de las Constituciones democráticas de los países europeos, también fue adoptada en todas las Constituciones de los países de Europa Central y del Este que son objeto de estudio en este trabajo. Aunque la aceptación general de esta institución no significa la uniformidad de las soluciones particulares: al contrario, las regulaciones particulares se diferencian en varios aspectos como son el tipo de infracciones por las que el Presidente es responsable, el tipo de procedimiento y los órganos que juzgan al Presidente.

La Constitución polaca de 1997 reconoce *expressis verbis* el principio de responsabilidad constitucional del Presidente cuando afirma que '*el Presidente polaco puede ser sometido a responsabilidad ante el Tribunal de Estado por las infracciones de la Constitución o de las leyes o por la comisión de delitos*' (art. 145.1 de la CP). Esta regulación es una repetición del art. 50 de la Pequeña

³⁶⁸ Z. Witkowski, "Prezydent Republiki Wloskiej (Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2000, p. 16, citado por T. Słomka, Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze", ASPRA-JR, Varsovia 2005, p. 267

Constitución. La solución fue criticada durante los trabajos constitucionales, al considerar demasiado amplia y general la esfera de factores por los que el Presidente podría ser responsable³⁶⁹.

La Constitución de Eslovaquia de 1992 hizo referencia a la Constitución de Checoslovaquia de 1920 e introdujo la responsabilidad penal del Presidente sólo por causa de traición a la patria, lo que significa que el jefe de Estado no es responsable por otros delitos criminales cometidos en relación a la ejecución de sus funciones o en su vida privada³⁷⁰, si bien en 1999 se añadió el principio de responsabilidad del Presidente eslovaco por infracción intencional de la Constitución³⁷¹.

En Rumanía y Bulgaria el Presidente puede ser juzgado por crimen de alta traición y por infracción de la Constitución. En Lituania el Presidente puede ser juzgado en caso de infracción grave de la Constitución, de perjurio o de cometer un crimen. En Ucrania el Presidente puede ser juzgado por crimen de alta traición y por los delitos cometidos.

El art. 145.2 de la CP dice que la Asamblea Nacional puede iniciar una causa contra el Presidente polaco mediante una resolución adoptada por la mayoría de dos tercios del número legal de sus miembros, a propuesta de al menos 140 de ellos. Como resultado de la decisión de iniciar la causa contra el Presidente ante el Tribunal de Estado adoptada por la Asamblea Nacional, se produce la suspensión del ejercicio de su cargo por parte del Presidente, esta suspensión se inicia el día en el que la Asamblea Nacional adopta la resolución y dura hasta la promulgación de la sentencia por el Tribunal de Estado. Las funciones del

³⁶⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *"Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej"*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 313

³⁷⁰ K. Skotnicki, "Republika Słowacka" (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry, Łódź*, 1996, p. 145

³⁷¹ W. Zakrzewski, *Republika Słowacka*", en " *Ustroje państw współczesnych*" t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 209

Presidente son temporalmente ejercidas por el Presidente de la Dieta polaca (art. 145.3 de la CP).

En Ucrania el procedimiento se inicia por mayoría simple del Parlamento (art. 111.2 de la CU). Para llevar a cabo la necesaria investigación el Consejo Supremo convoca una Comisión Especial (art. 111.3 de la CU). Si existen razones justificadas de sospecha el Parlamento, con mayoría de dos tercios de los votos, toma la decisión de presentar acusaciones contra el Presidente (art. 11.5 de la CU). El caso es juzgado por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, la sentencia de los tribunales tiene como función la de prevenir que el proceso contra el Presidente se use con fines políticos³⁷². Después de la investigación por parte del Tribunal Constitucional ucraniano y de la emisión de la sentencia de comisión de traición o delito por parte del Presidente ucranio, el Consejo Supremo, con el apoyo de tres cuartas partes de sus miembros, decide si cesar o no al Presidente de su cargo (art. 111.6 de la CU). El procedimiento del impeachment es bastante complejo y además los constitucionalistas ucranianos introdujeron en él el criticable sistema de que el órgano que acusa y juzga al jefe de Estado es el mismo, es decir, el Consejo Supremo.

En Lituania, el órgano que puede incoar el proceso al Presidente es el Parlamento. El Presidente es responsable ante el *Seimas*, que puede iniciar un proceso y cesar al jefe de Estado de su cargo, ya que el órgano que juzgará los asuntos de responsabilidad constitucional del Presidente es el propio Parlamento. En el caso de probarse su culpabilidad el Parlamento puede, con la mayoría de tres quintas partes de sus miembros, privar al Presidente de sus funciones (art. 74 de la CL).

En la Constitución eslovaca las acusaciones contra el Presidente son presentadas por el Consejo Nacional y la decisión de incoar el proceso al Presidente es tomada por mayoría de dos tercios de todos los diputados (art. 107 de la CE). La moción es presentada anteriormente por al menos una quinta parte de los

³⁷² A. P. Zajec, *Nowa Konstytucja Ukrainy*, "Przegląd Sejmowy", 1997, núm. 6, p. 58

diputados³⁷³. En Eslovaquia la sentencia de culpabilidad promulgada por el Tribunal Constitucional significa la pérdida de funciones por parte del Presidente (art. 107 de la CE)³⁷⁴.

En Bulgaria la Asamblea Nacional puede incoar el proceso contra el Presidente y también contra el Vicepresidente. La moción debe ser instada por al menos una cuarta parte de los diputados y, si es aprobada por al menos dos terceras partes, se inicia el procedimiento contra el Presidente (art. 103.2 de la CB)³⁷⁵. La acusación contra el Presidente o el Vicepresidente será vista por el Tribunal Constitucional en el plazo de un mes desde su aprobación (art. 103.3 de la CB). Al menos tres cuartas partes de los miembros del Tribunal Constitucional (doce) examinan el caso y toman una decisión en votación secreta. La Ley sobre el Tribunal Constitucional del 30 de julio de 1991 indica que, con su veredicto, el Tribunal Constitucional priva o se niega a privar de su mandato al Presidente o al Vicepresidente (art. 24.4)³⁷⁶. Si el Tribunal Constitucional condena al Presidente o al Vicepresidente por alta traición o por una violación de la Constitución, las prerrogativas del Presidente o del Vicepresidente serán suspendidas (art. 103.3 de la CB). Si el Tribunal Constitucional priva al Presidente o al Vicepresidente de su mandato a causa de un delito de traición al país, el caso se traspa al Fiscal General (art. 23 y 24 de la Ley sobre el TC)³⁷⁷.

En la Constitución de Rumanía existe una diferenciación de los procedimientos contra el Presidente según que se trate de un delito de traición al país o de una infracción de la Constitución.

³⁷³ W. Zakrzewski, *Republika Slowacka*, en “ *Ustroje państw współczesnych*” t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 209

³⁷⁴ B. Dziemidok-Olszewska, “*Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*”, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 324

³⁷⁵ G. Koksanowicz, “*Republika Bulgarii*”, en “ *Ustroje państw współczesnych*” t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 55

³⁷⁶ B. Dziemidok-Olszewska, “*Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*”, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 325

³⁷⁷ *Ibid*,

Respecto al primero, el procedimiento es iniciado por la Cámara de Diputados y el Senado en sesión conjunta (art. 96.1), y deben contar con los votos de al menos dos tercios de todos los parlamentarios. La competencia de juzgar todos los casos pertenece al Tribunal Constitucional (art. 96.4 de la CR).

En el caso de cometer hechos graves por los cuales viole las provisiones de la Constitución, el Presidente puede ser suspendido de su cargo por la Cámara de los Diputados y el Senado en reunión conjunta, con el voto de la mayoría y con la previa consulta del Tribunal Constitucional (art. 95.1 de la CR). La iniciativa de la suspensión del cargo corresponde al menos de un tercio del número de diputados y senadores y será llevado al conocimiento inmediato del Presidente (art. 95.2 de la CR). En tal caso el voto de diputados y senadores produce la convocatoria de un referéndum sobre la revocación del jefe de Estado en el plazo de máximo de treinta días desde el día de aprobación de la proposición de suspensión del Presidente de su cargo³⁷⁸, de manera que será la sociedad quien decida. Este procedimiento crea un riesgo de lucha política pues en el referéndum se confrontan dos partes: el Parlamento y quienes apoyan al Presidente³⁷⁹.

Es de notar que atribuir al Tribunal Constitucional rumano las competencias que se refieren directamente al estatuto del Presidente puede dar lugar a dudas, sobre todo si se considera que en Rumanía el Presidente nombra tres miembros del Tribunal Constitucional, es decir, de este modo decide sobre una tercera parte de su composición³⁸⁰. Existe una opinión muy generalizada que considera que el papel del Tribunal Constitucional para juzgar al Presidente supone una

³⁷⁸ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 175

³⁷⁹ W. Brodziński, "Republika Rumuńska" (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 118

³⁸⁰ *Ibid*,

intrusión en materia de naturaleza política³⁸¹. La consulta al Tribunal Constitucional es obligatoria pero el Parlamento no debería estar ligado por su contenido.

Las formas de la responsabilidad constitucional del Presidente rumano suponen una solución original. La situación adoptada en Rumanía incluye elementos de responsabilidad política como la etapa de presentación de la moción o su investigación en el Parlamento, y de responsabilidad constitucional como la votación por parte de la Nación. Si el Presidente cometiese delitos que violan la Constitución, las Cámaras del Parlamento podrían suspenderle del ejercicio de sus funciones tras consulta previa con el Tribunal Constitucional. Lo lógico sería ejercer la responsabilidad por el delito constitucional ante el Tribunal Supremo, como en el caso de alta traición, o ante el Tribunal Constitucional. Como ya hemos mencionado, en el caso rumano se celebra un referéndum sobre la distinción del Presidente. Es verdad que esta solución le proporciona seguridad al Presidente ante acusaciones precipitadas pero, en consecuencia, conduce a una resolución más política que judicial³⁸². En palabras de F. Julián-Laferriere: *“Este procedimiento conlleva riesgos de demagogia -ya que habrá necesariamente una “campana” sobre la destitución del Presidente- y de conflictos entre el Presidente y el Parlamento que forzosamente defenderán opiniones opuestas”*.³⁸³

La mencionada regulación fue usada en 1994 cuando la oposición parlamentaria presentó una moción acusando al Presidente I. Iliescu de infringir el principio constitucional referente a la división de poderes y de criticar las sentencias de los tribunales. En este caso, la moción no consiguió el número de votos imprescindible en ambas Cámaras y el Parlamento la retiró después de la

³⁸¹ W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny w Rumunii* en *Sądy Konstytucyjne w Europie*, J. Trzciński (dir.), t. 2, Varsovia, 1997, p. 163

³⁸² W. Skrzydło, “Republika Rumunii”, en “Ustroje państw współczesnych” t.2 E. Gdulewicz (dir.) Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 175

³⁸³ F. Julien-Laferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 287

resolución negativa del Tribunal Constitucional³⁸⁴, pero si lo consiguió en el caso más reciente del actual Presidente T. Băsescu, quien lleva en el poder desde 2004 y ha sido sometido a dos procesos desde que iniciara su mandato. La primera moción se produjo en 2007. El Parlamento lo destituyó el 19 de abril de 2007 tras acusarlo de abuso constitucional, entre las acusaciones se incluía: ordenar la escucha de llamadas de los ministros o tratar de usurpar al Primer Ministro el control del Gobierno. A pesar de que la Corte Constitucional rumana no apoyó su destitución, al no encontrar pruebas que respaldasen los cargos, la Cámara de los Diputados y el Senado aprobaron la proposición de suspensión de sus funciones con 322 votos a favor (la mayoría simple era de 233). El 19 de mayo del mismo año se celebraron comicios para decidir si T. Băsescu debía continuar al frente de la Presidencia. Los resultados le permitieron continuar en el cargo, con un apoyo del 75%. Durante el periodo de suspensión, el cargo de Presidente interino lo ocupó N. Văcăroiu, Presidente del Senado.

El 6 de julio de 2012, el Parlamento destituyó a T. Băsescu por segunda vez con una mayoría de 258 votos a favor, de nuevo por supuesta violación continuada de la Constitución (al no respetar la separación de poderes, socavar la independencia judicial y usurpar el rol del Ejecutivo ampliando sus facultades). Esta vez el Tribunal Constitucional sentenció que la actividad del Presidente sí violaba la Constitución. El cargo de Presidente interino lo ocupó C. Antonescu, Presidente del Senado y líder de la coalición de centro-izquierda (actualmente en el poder). En el referéndum celebrado el 29 de julio de 2012, la opción favorable a la destitución del Presidente obtuvo el 87,5% de los votos³⁸⁵, a pesar de esto, la Corte Constitucional avaló a T. Băsescu como Presidente e invalidó el referéndum ya que la participación se quedó en un 46,24% y no alcanzó la mínima requerida para que el referéndum fuese válido (cincuenta por ciento de

³⁸⁴ W. Brodziński, "Republika Rumuńska" (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 119

³⁸⁵ Estos resultados tan negativos para el Presidente fueron consecuencia de la dura política de austeridad que adoptó en 2010, de su incapacidad para instituir un Gobierno estable y de su enorme influencia sobre los ejecutivos anteriores.

los inscritos más uno). Por lo tanto, el 27 de agosto de 2012 Băsescu volvió a ocupar el cargo de jefe de Estado³⁸⁶.

Por lo que respecta a los órganos utilizados para juzgar al Presidente, éstos son el Tribunal Constitucional en el caso de Bulgaria y Eslovaquia; el Parlamento en el caso de Lituania y Ucrania; el Tribunal Supremo en el caso de Rumanía; y un tribunal especial denominado Tribunal de Estado en el caso de Polonia³⁸⁷.

Se puede concluir que el sujeto más adecuado para juzgar al Presidente es el Tribunal Supremo o el Tribunal creado con este fin, como el Tribunal de Estado en el caso de Polonia, debido a su carácter profesional, su modo de creación y sus competencias. La posibilidad prevista en Rumanía según la cual la sociedad juzga mediante referéndum al Presidente cuando éste es acusado de violación de la Constitución no es seguramente la más apropiada. La razón que justifica la afirmación anterior es que la decisión de los ciudadanos en este asunto tiene un carácter político y no judicial. Lo esencial de la responsabilidad constitucional es comprobar si se ha producido la infracción de una ley y la mejor forma de hacerlo es a través del sistema judicial, debido a su mayor capacidad para emitir una decisión justa, bien fundamentada y objetiva³⁸⁸.

La institución de la responsabilidad constitucional es una de las garantías básicas de la conformidad del Derecho con la Constitución. En la literatura del Derecho constitucional se nota la caída de su significado en referencia a la responsabilidad política y es calificada como excepcional, prácticamente inútil o

³⁸⁶ D. Bilefsky, *Romania votes whether to remove its Presidents*, "The New York Times", 29 de agosto de 2012

³⁸⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *"Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej"*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 323

³⁸⁸ W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 40

usada escasamente³⁸⁹. Pero en la mayoría de los casos esas opiniones se referían a los miembros del Gobierno y no al Presidente. Un ejemplo que indica la utilidad de mantener la responsabilidad constitucional en el orden legal es el caso del Presidente lituano R. Paksas.

Como hemos mencionado anteriormente el Presidente lituano puede ser cesado de su cargo en caso de incurrir en infracción grave de la Constitución, perjurio, o de cometer un crimen. El *Seimas*, con mayoría de tres quintos, puede revocar al Presidente, la moción en esta cuestión puede ser presentada por un grupo de al menos la mitad de los diputados. Después de examinar el caso el *Seimas* convoca una comisión especial de investigación que verificará la validez de los reproches y preparará la moción para iniciar el procedimiento. A pesar de eso, el *Seimas* puede acudir al Tribunal Constitucional y pedir que se verifique si el Presidente violó la Constitución con sus actos. Si la comisión acepta la moción de enjuiciar al Presidente, el *Seimas* se convierte en el órgano que decide sobre su responsabilidad³⁹⁰.

El Presidente Paksas fue acusado de violar la Constitución y el Tribunal Constitucional confirmó que había perjurado y ejercido sus competencias de forma deshonesta, además de no actuar en beneficio de la Nación sino en el suyo propio. El Tribunal Constitucional enumeró tres delitos del Presidente contra la Constitución: concedió la ciudadanía lituana a un hombre de negocios ruso (J. Brysov) que le había ayudado a financiar su campaña presidencial; informó conscientemente a Brysov sobre la investigación que se estaba desarrollando contra él; y durante el proceso de privatización utilizó su cargo y actuó a favor de la gente de su entorno³⁹¹. Según el Tribunal Constitucional todos estos delitos suponían una grave violación de la Constitución. Después del procedimiento, el *Seimas* acusó al Presidente y, de acuerdo con la Constitución, sus funciones

³⁸⁹ D. Górecki, R. Matonis, "Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa", *Przegląd Sejmowy*, núm. 4, 2004, p. 41

³⁹⁰ *Ibid*, p. 42

³⁹¹ D. Górecki, R. Matonis, "Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa", *Przegląd Sejmowy*, núm. 4, 2004, p. 52

fueron adquiridas por el Presidente del *Seimas* hasta la celebración de las elecciones anticipadas. Para impedir una nueva elección de Paksas al cargo de Presidente, el *Seimas*, de modo extraordinario, votó una enmienda de la ley presidencial según la cual se privaba a las personas revocadas de su cargo de la posibilidad de volver a ser candidatas durante un plazo de cinco años³⁹². Después del proceso de impeachment y las sentencias de los tribunales, el Presidente del Tribunal Supremo lituano, V. Greicius, se pronunció que todo el caso fue innecesario y el Presidente podría dimitir del cargo, lo que le daría la posibilidad de ser reelecto en las elecciones parlamentarias anticipadas, sobre todo si se tiene en cuenta que los sondeos reflejaban que tenía muchas posibilidades³⁹³.

Resumiendo, en todos países de Europa Central y del Este se incluyeron las formas de responsabilidad del jefe de Estado adoptadas en el sistema parlamentario, destacando sobre todo la exclusión del Presidente de la responsabilidad parlamentaria, con la excepción de las Constituciones lituana y eslovaca, que admiten esta forma de la responsabilidad. Lo que no significa la ausencia de responsabilidad política, que encontramos en alguna forma como las elecciones generales para el cargo de Presidente (la responsabilidad ante la Nación) y específicamente ante la opinión pública. En todos los países, como hemos visto, las Constituciones claramente acentúan la responsabilidad del Presidente ante un delito constitucional o una violación de la Constitución y las leyes.

Tabla 12. Responsabilidad constitucional del Presidente							
País	Polonia	Eslovaquia	Lituania	Ucrania	Bulgaria	Rumanía	
Regulación	Art. 145	Art. 107	Art. 74	Art. 111	Art. 103	Art. 95	Art. 96

³⁹² *Ibid*, p. 53

³⁹³ J. Zieliński, *Prezydent Republiki Litwy*”, en J. Osiński (ed.) *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*”, Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, p. 399

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

Tipo de infracción	Violación de la Constitución, de las leyes o por la comisión de delitos	Violación de la Const. y alta traición	Violación de la Const., comisión de delitos	Alta traición u otro delito	Violación de la Const. y alta traición	Violación de la Constitución	Alta traición
Inicio del procedimiento	Propuesta de al menos 140 miembros de la AN	Moción de una quinta parte de los diputados	Seimas	Consejo Supremo con voto de la mayoría simple	Iniciativa de al menos una cuarta parte de todos los miembros de la AN	Iniciativa de al menos una tercera parte de los diputados y senadores	Propuesta apoyada por mayoría de los diputados y senadores
Quién presenta la acusación	Resolución de la AN adoptada por mayoría de 2/3 partes del número legal de sus miembros	Resolución del Consejo Nacional aprobada por mayoría de 2/3 partes de sus miembros	Seimas	Resolución del Consejo Supremo aprobada por al menos 2/3 partes de sus miembros	Resolución del Parlamento aprobada por al menos 2/3 partes de sus miembros	Resolución del Parlamento aprobada por mayoría de los diputados y senadores	Ambas cámaras deciden sobre la acusación con votos de al menos dos tercios del número total de diputados y senadores
Quién juzga	Tribunal de Estado	Tribunal Constitucional	Seimas con mayoría de 3/5 partes	El Consejo Supremo adopta la resolución con mayoría de al menos 3/4 partes de sus componentes	Tribunal Constitucional	Referéndum, para que sea válido se necesita el voto del 50% de los inscritos más uno	Corte Suprema
Sanción	Destitución	Destitución	Destitución	Destitución	Destitución	Destitución	Destitución

Fuente: elaboración propia

2.6 CONCLUSIONES

Al inicio del presente capítulo hemos comprobado que en los casos de Polonia, Eslovaquia y Lituania, la tradición constitucional del periodo de entreguerras influyó en el momento de la recuperación de la democracia en la recuperación del cargo de Presidente. En el resto de casos analizados no existía una genuina experiencia democrática, de modo que la institución del Presidente se creó en función de la tradición autoritaria y después de la dictadura de un líder del partido comunista. En Rumanía, y sobre todo en Ucrania, se adoptó una figura fuerte del jefe de Estado, bajo la influencia de líderes carismáticos que estaban jugando un papel importante en la creación de un nuevo sistema de gobierno. En Bulgaria, a pesar de la carencia de experiencia democrática, la transformación se inspiró más en los hechos ocurridos en Polonia, lo que condujo a escoger una democracia dentro de los límites del sistema parlamentario racionalizado.

Las razones por las que, al inicio del proceso de cambio de régimen, los países analizados optaron por la opción del modelo de gobierno con Presidente dotado de competencias significativas se reducen básicamente a tres: proteger las instituciones democráticas que se estaban creando, asegurar un papel significativo para los antiguos dirigentes que aun no se habían apeado del poder, y conseguir el equilibrio respecto al Parlamento.

En suma, Polonia, Eslovaquia y Bulgaria adoptaron el sistema parlamentario con elementos del presidencialismo (elecciones generales y directas al cargo de jefe de Estado, amplia esfera de prerrogativas del jefe de Estado). Mientras que en Rumanía, Lituania y Ucrania se introdujo el sistema semipresidencial con elementos del sistema parlamentario (el Presidente forma parte del poder ejecutivo dual, algunas de sus competencias necesitan refrendo). En los países analizados la función mediadora del jefe de Estado parece ser más visible que sus competencias ejecutivas, salvo en Ucrania, donde el Presidente está más

reforzado en relación con otros órganos y a veces se acerca al sistema presidencial.

En referencia a las observaciones sobre la institución del Presidente recogidas en el presente capítulo, estamos de acuerdo con la afirmación de que las soluciones constitucionales de los países investigados sitúan el cargo del jefe de Estado dentro del modelo parlamentario modificado. El Presidente es la segunda institución que proviene de las elecciones generales, junto con el Parlamento. La elección popular del jefe de Estado tiene como fin reforzar su mandato para que pueda ejercer activamente sus funciones. La popularidad de la opción de elegir al jefe de Estado a través de elecciones generales directas estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos que faltaban en el periodo comunista.

En este punto estoy de acuerdo con T. Słomka que opina que eso no es un tipo de presidencialismo escondido³⁹⁴, el modo de elección del Presidente influye más en su autoridad como jefe de Estado que en sus competencias reales, como hemos visto las regulaciones de su posición son la mejor prueba de lo anterior. Los Presidentes son, sobre todo, los mayores representantes de sus naciones, vigilan la Constitución, actúan en beneficio de su Nación y aseguran la continuación y estabilidad del resto de órganos estatales. Para cumplir con esas funciones se acepta de mejor grado a un Presidente elegido mediante elecciones populares directas.

Las regulaciones referentes a los jefes de Estado en los países analizados nos muestran que, hoy en día, el Presidente es tratado sobre todo como una autoridad política del país, así como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos de poder, resuelve conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior del país. El Presidente es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, vela por la cooperación armoniosa entre los órganos estatales y es un intermediario en los conflictos que puedan resultar peligrosos para el funcionamiento del país.

³⁹⁴ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 128

Podemos concluir que el Presidente se sitúa por encima de los conflictos políticos pero sin ser indiferente a ellos. Así, el sistema de gobierno tiene más posibilidades de funcionar efectivamente y sin conflictos.

Hay que añadir que, a pesar de las regulaciones constitucionales referentes a la forma de ejercer el arbitrio por el Presidente, influye también su personalidad, el grado de apoyo que consiguió en las elecciones y la situación política en la que actúa.

Considerando todos estos factores podemos decir que la intención de los constituyentes de los países de la región del estudio fue la de crear un mecanismo de arbitraje moderador, según el cual el jefe de Estado no aspira a convertirse en el protagonista de la escena política, sino que sólo actúa en las situaciones de conflicto. Sin embargo, la realidad nos muestra lo contrario, si hacemos un repaso por las presidencias de los seis países comparados podemos concluir que el arbitrio autoritario ha sido demasiado frecuente; en Polonia fue representado en su tiempo por L. Wałęsa y L. Kaczyński, y del mismo modo actuaron Y. Yeliev en Bulgaria, R. Paksas y últimamente D. Grybauskaite en Lituania, I. Iliescu en Rumanía, donde en la actualidad también sigue esta tendencia T. Băsescu, además este modelo fue seguido por todos los Presidentes ucranianos (L. Kravchuk, L. Kuchma, V. Yushchenko y V. Yanukovich). Lo que nos lleva a concluir que las presidencias moderadas como la de A. Kwasniewski en Polonia, R. Schuster en Eslovaquia, E. Constantinescu en Rumanía o P. Stojanov y G. Parvanov en Bulgaria, son las excepciones a esta regla.

Resumiendo, podemos decir que en los países investigados no se creó un estilo único de presidencia que sea común a todos ellos.

Para terminar este capítulo presentamos una tabla con todos los Presidentes de los países investigados en este estudio y de sus mandatos.

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

Tabla 13. Presidentes de los países analizados						
	POLONIA	ESLOVAQ.	LITUANIA	UCRANIA	RUMANÍA	BULGARIA
1989	W. Jaruzelski	[Periodo de pertenencia a Checoslovaquia]	V. Landsbergis	[Periodo de pertenencia a la URSS]	I. Iliescu	P. Mladenov
1990	L. Wałęsa		De 1990			L. Kravchuk	J. Jelev
1991			A. Brazauskas	L. Kuchma		
1992						M. Kováč	E. Constantinescu
1993		A. Kwasniewski	V. Adamkus	P. Stoyanov		
1994	V. Mečiar, I. Gašparovič, J. Migas					
1995			R. Schuster	I. Iliescu		
1996	V. Adamkus				G. Parvanov	
1997		R. Paksas				
1998	A. Paulaskas		T. Băsescu			
1999		V. Adamkus		N. Vacaroiu y la vuelta de T. Băsescu		
2000	V. Yushchenko					
2001		D. Grybauskaitė	V. Yanukóvich			
2002	I. Iliescu					
2003		I. Gašparovič	R. Plevneliev			
2004	L. Kaczyński					
2005		B. Komorowski				
2006	I. Gašparovič					
2007		V. Adamkus				
2008	D. Grybauskaitė					
2009		V. Adamkus				
2010	I. Gašparovič					
2011		L. Kaczyński				
2012	V. Adamkus					
2013		I. Gašparovič				

Fuente: elaboración propia

Capítulo 3

EL PRESIDENTE Y EL PARLAMENTO

En las democracias contemporáneas las relaciones entre el Presidente y el Parlamento están delimitadas por tres elementos básicos: el modo de elección del jefe de Estado, su posición en el sistema de los principales órganos estatales, y la esfera de la responsabilidad (o, más habitualmente, de no responsabilidad), política del Presidente ante el Parlamento ³⁹⁵. Básicamente en las relaciones recíprocas entre el Presidente y el Parlamento influyen las competencias que tienen cada una de estas instituciones en relación con la contraria. Anteriormente hemos hablado de lo que el Parlamento puede hacer en relación con el Presidente (elección parlamentaria del Presidente, responsabilidad política, etc.); en este capítulo nos centraremos en lo que el Presidente puede hacer en relación con el Parlamento.

Las competencias del Presidente relacionadas con el Parlamento se pueden dividir en competencias de carácter organizativo, como la convocatoria de las elecciones al Parlamento y de su primera sesión; competencias de carácter funcional, como la iniciativa legislativa, la convocatoria de un referéndum, o la remisión de mensajes al Parlamento; y finalmente competencias de carácter inhibitorio: aquí están incluidas el veto legislativo, la competencia de acudir al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de la ley o la competencia de disolver el Parlamento³⁹⁶.

³⁹⁵ R. Mojak, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej" en W. Skrzydło (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*, 1996, p. 328

³⁹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Varsovia, 2003, pp. 277-278 citado por A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997r*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2008, p 191

Pero antes de ocuparnos en profundidad de las relaciones entre el Presidente y el Parlamento, trataremos de caracterizar el papel de los Parlamentos en la Europa Central y del Este.

3.1. LAS RAÍCES DEL PARLAMENTARISMO CENTROEUROPEO

Como hemos podido apreciar ya en parte, los países estudiados en la presente investigación tienen diferentes tradiciones parlamentarias. En Polonia el Parlamento apareció en la Edad Media (finales del siglo XV). Lituania y gran parte de Ucrania tuvieron tradiciones parlamentarias similares a la polaca ya que durante el periodo de existencia de la República de las dos Naciones (1569-1795), su sistema político se caracterizó tanto por la limitación del poder del monarca mediante leyes como por la existencia de un Parlamento controlado por la nobleza.

La historia del parlamentarismo eslovaco y rumano empieza, en cambio, en el periodo de entreguerras, aunque tanto en Eslovaquia como en la parte oeste de Rumanía (Transilvania) existieron tradiciones parlamentarias durante su pertenencia al Imperio Austro-Húngaro, como sucedió en algunas otras naciones de Europa Central y del Sur.

Sin embargo, en la mayoría de los países la propia historia del parlamentarismo apareció en la última década del siglo XIX y en las dos primeras décadas del siglo XX, cuando se crearon los Parlamentos modernos, lo que se relaciona con la formación de Estados soberanos en esta parte de Europa y con el proceso de democratización de sus sistemas políticos.

En Polonia, el Parlamento unicameral de los años 1919-1922 fue sustituido por la Asamblea Nacional compuesta por el *Sejm* (444 diputados) y el Senado (111 senadores) elegidos mediante elecciones democráticas, que subsistió hasta 1928. A partir de esa fecha comenzó el proceso de limitar la supremacía del Parlamento. Bajo la Constitución de 1935 se disminuyó el número de parlamentarios en ambas Cámaras hasta 208 de diputados y 96 senadores y también se limitó de

modo muy visible el carácter democrático de las elecciones. Además, el *Sejm* y el Senado fueron sometidos a la supremacía del jefe de Estado.

Los inicios del Parlamento ucraniano se sitúan en el Consejo Central ucraniano, que se creó el 4 de marzo de 1917 en Kiev, que representaba los intereses nacionales de los ucranianos y que coordinaba la actividad de sus partidos. Dado que con el tiempo desaparecieron incluso los pequeños atributos de la soberanía de Ucrania y que en 1922 el país fue incorporado a la URSS como república independiente³⁹⁷, el parlamentarismo ucraniano se reveló como breve.

En Lituania, la Constitución del 1 de agosto de 1922 dio lugar a un Parlamento unicameral que tenía posición dominante, ejercía el máximo poder legislativo y elegía al Presidente; un jefe de Estado que podía vetar las leyes y disolver el *Seimas* (en cuyo caso se convocaban nuevas elecciones al cargo de Presidente); y un Gobierno responsable ante la cámara. Pero en la siguiente Constitución, del 12 de mayo de 1938, se reforzó la posición del jefe de Estado: el Parlamento perdió la competencia de votar las leyes, quedándole únicamente la de adoptar sus proyectos, y era el Presidente quien las aprobaba y promulgaba o las devolvía para su reconsideración³⁹⁸. En el periodo entre sesiones, el Presidente promulgaba leyes en lugar de decretos.

En 1916, T. G. Masaryk influyó en la creación del Consejo Nacional de Checoslovaquia, que tenía sede en París y representaba a los checos y eslovacos. Cuando el 28 de octubre de 1918 se proclamó la Checoslovaquia independiente en Praga, el Comité Nacional (la representación de las fuerzas políticas) reconoció al Consejo Nacional de París y proclamó una Constitución interina el 13 de noviembre, recogiendo los tres principales órganos del poder estatal. La Asamblea Nacional era el poder legislativo y ejercía el control sobre el poder ejecutivo. Al principio estuvo compuesta por 256 miembros. El 11 de marzo de 1919, el número de miembros de la Asamblea Nacional aumentó a 270, de los

³⁹⁷ E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia 2003, p. 6

³⁹⁸ J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 7

que los eslovacos obtuvieron 54³⁹⁹. El 29 de febrero de 1920, la Asamblea Nacional promulgó la Constitución de la República de Checoslovaquia, que siguió como ejemplo el modelo parlamentario de la III República francesa. La Asamblea Nacional estaba compuesta de dos cámaras: la Cámara de los Diputados, de 300 miembros, y el Senado, de 150 miembros⁴⁰⁰. Entre los comparados en el presente estudio, Checoslovaquia es el que mantuvo el sistema parlamentario durante más tiempo. En vísperas de la II Guerra Mundial se produjo una situación muy difícil, por un lado la existencia de movimientos nacionalistas, por otro parte los países vecinos reclamaban sus territorios. Finalmente, el país perdió una significativa parte de su territorio y se formó la República Checo-Eslovaquia (II República) que fue una federación asimétrica de Chequia y Eslovaquia. La Ley Constitucional del 15 de diciembre de 1938, que concedía al Presidente plenos poderes para el cambio de la Constitución y de las leyes constitucionales, influyó significativamente en el reforzamiento de su figura, que tenía la facultad de promulgar decretos con fuerza de ley que podían cambiar incluso la Constitución o las leyes constitucionales. En este caso se consideró que la Asamblea Nacional era innecesaria y se disolvió durante un periodo ilimitado⁴⁰¹.

La Constitución del 28 de abril de 1879 del Principado de Bulgaria previó un Parlamento unicameral que elaboraba las leyes, aprobaba el presupuesto y controlaba la actividad del Gobierno. En las situaciones importantes para el país, el Parlamento se podía convertir en una Gran Asamblea Nacional que podía elegir un nuevo príncipe, introducir cambios en la Constitución y también aceptar cambios de los territorios. Ambas instituciones legislativas, la primera de carácter ordinario y la segunda de carácter extraordinario, tenían que ser elegidas mediante elecciones generales⁴⁰².

³⁹⁹ K. Skotnicki, *Parlament Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2009, p. 5

⁴⁰⁰ *Ibid*, p. 6

⁴⁰¹ *Ibid*, p. 9

⁴⁰² J. Karp, M. Grzybowski, *System Konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 6

La Constitución de Rumanía del 11 de julio de 1866 introdujo un Parlamento bicameral compuesto por la Cámara de los Diputados y el Senado, ambos órganos elegidos en elecciones indirectas. El monarca influía en la política porque designaba al Gobierno, disolvía el Parlamento y decidía sobre la aprobación de las leyes. Bajo la siguiente Constitución de 1923, el poder legislativo lo ejercían juntos el monarca y el Parlamento bicameral pues la aprobación de las leyes necesitaba del acuerdo de ambas instancias ⁴⁰³. Los diputados fueron elegidos a través de elecciones generales, iguales, directas, proporcionales y secretas. El Senado estaba compuesto por los miembros que provenían de las elecciones y de acuerdo a la ley (sucesores de trono). El monarca tenía la competencia de disolver el Parlamento. Bajo la Constitución de 1938, el rey debía ejercer el poder legislativo a través del Parlamento bicameral, formado por diputados que eran elegidos cada seis años por los ciudadanos rumanos que ejercían una de las profesiones enumeradas en la Constitución. El rey nombraba a la mitad del Senado, mientras que la otra mitad resultaba elegida en elecciones indirectas por un periodo de nueve años y se rotaba una tercera parte de sus senadores cada tres años. El monarca tenía la competencia de la iniciativa legislativa y las Cámaras la de presentar el proyecto legislativo (pero en una esfera bastante limitada).

La siguiente etapa en la historia del parlamentarismo en esta región se inició con la construcción de los Parlamentos después de la Segunda Guerra Mundial, estos funcionaban bajo unas circunstancias marcadas por la hegemonía de un partido comunista que monopolizaba el ejercicio del poder.

Reducido a la condición de mero órgano a disposición del partido comunista, el Parlamento polaco no tenía una posición demasiado fuerte, lo que contradecía al art. 15 de la Constitución de 1952.

Ucrania y Lituania se encontraron bajo la influencia rusa y siguieron primero la Constitución de la URSS de 1936 y después de 1977 para crear sus

⁴⁰³ W. Brodziński, *Parlament Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, 2002, p. 6

Constituciones. Sus Parlamentos tenían una soberanía limitada para tomar decisiones y muchas de las competencias fueron transmitidas al Consejo Supremo de la URSS.

En Checoslovaquia, el Presidente Benes creó la Asamblea Nacional temporal mediante el decreto constitucional del 25 de agosto de 1945. Además, al mismo tiempo funcionaban los órganos nacionales de cada país, lo que significó la adopción de un modelo asimétrico para la construcción del aparato estatal. El 9 de mayo de 1948 fue aprobada la Constitución de la República Checoslovaca, que desde el punto de vista formal hacía referencia al sistema parlamentario. La Asamblea estaba compuesta por 300 miembros (200 de la República Checa y 100 de Eslovaquia) elegidos por un periodo de seis años. Como en todos los países socialistas, el poder real era ejercido por el partido comunista. Pero pronto se produjeron importantes cambios, los acontecimientos de 1968 causaron la transformación de un país unitario a una federación. Se creó la Asamblea Federal bicameral, compuesta por la Cámara Popular, de 200 miembros, y la Cámara de las Naciones, de 150 miembros, de los que 75 pertenecían a cada una de las repúblicas que formaban la federación. Además, la transformación de Checoslovaquia en una federación provocó la creación en las repúblicas de los órganos nacionales, por eso se crearon los Consejos Nacionales checo y eslovaco. Ello permitió a Eslovaquia contar con un legislativo propio incluso antes de acceder a la independencia, y –naturalmente– servirse de él para preparar el camino legislativo hacia ella.

Las elecciones a la Asamblea Nacional búlgara de noviembre de 1945 fueron ganadas por las agrupaciones procomunistas. En el referéndum del 8 de septiembre de 1946, la nación búlgara decidió adoptar una forma republicana de gobierno. La Constitución del 4 de diciembre de 1947 seguía el ejemplo de la Constitución de la URSS de 1936 y en su art. 15 consideró la Asamblea Popular, compuesta por 400 miembros elegidos para un periodo de cinco años, como el órgano más alto del poder estatal.

En cuanto a Rumania, hasta finales de 1947 ésta fue formalmente una monarquía parlamentaria. El 30 de diciembre de ese año el rey Miguel I fue forzado a

abdicar y ese mismo día el Parlamento unicameral elegido en las elecciones de 1946 derogó la Constitución de 1938. Las Constituciones siguientes de 1948 y 1952 siguieron el ejemplo de la Constitución de la URSS de 1936.

Como hemos podido ver, las Constituciones se ajustaron al modelo de la Constitución de la URSS de 1936. Por eso se puede hablar de uniformidad en cuanto al sistema político de los países de esta región. La Constitución de Checoslovaquia fue la que presentó las mayores diferencias respecto al modelo soviético, ya que mantenía la tradicional institución del Presidente. Polonia introdujo el jefe de Estado colegial, que no era lo mismo que el *Presidium* del Parlamento. En los casos de Lituania y Ucrania, el órgano que representaba al país era precisamente el *Presidium* del Parlamento. En Bulgaria, el modelo de un jefe de Estado colegial evolucionó desde el *Presidium* del Parlamento hasta un órgano colegial separado. La evolución con más cambios del jefe de Estado en el periodo del socialismo real se produjo en Rumanía: en la primera etapa la función del jefe de Estado fue ejercida por el *Presidium* de la Republica Rumana Popular, a continuación el *Presidium* del Parlamento, posteriormente el Consejo de Estado y para finalizar, en 1974 fue el Presidente, que era al mismo tiempo el Presidente del Consejo de Estado. Sea como fuere, en todos los países los jefes de Estado estaban nominalmente subordinados al más alto órgano del poder estatal, es decir, el Parlamento. Los miembros de los Consejos de Estado o del *Presidium* eran elegidos entre los miembros del Parlamento.

Con el tiempo la práctica del funcionamiento de las legislaturas socialistas se diferenció. Estas diferencias fueron significativas y a finales de la época comunista el *Sejm* polaco era lo más parecido que se pudiera hallar en la Europa Centro Oriental a un auténtico Parlamento, en donde se empezaron a formular programas políticos alternativos, funcionaba un sistema de comisiones parlamentarias parecidas a las de los Parlamentos democráticos de la Europa Occidental e incluso se realizó un procedimiento para cesar al Gobierno⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ D. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Varsovia, 1998, p. 141 citado por A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2006, p. 195

A finales de los años ochenta, las élites políticas de la Europa Central y del Este en directa interacción con los grupos emergentes de oposición, se vieron ante la tesitura de tener que decidir sobre las bases de los nuevos regímenes políticos, transformando las instituciones que durante cincuenta años habían estado presentes en el sistema político autoritario. El modo de funcionamiento del Parlamento bajo el comunismo no se correspondía con las necesidades de la transformación, por eso se cambiaron de manera radical tanto sus funciones como el modo de elegir a sus miembros.

Durante el periodo comunista las elecciones se celebraron según el tradicional sistema soviético de mayoría absoluta en distritos uninominales con segunda o ulteriores vueltas cuando ésta no era conseguida en primera instancia por ninguno de los candidatos, pero siempre con la determinante limitación de que solo el partido comunista –y, en ocasiones, alguna de sus organizaciones satélite– podía presentar candidatos ⁴⁰⁵. Con el proceso de cambio de régimen fue imprescindible la reforma del sistema electoral, para sustituir la vieja fórmula mayoritaria por nuevos sistemas de escrutinio que reflejaran la pluralidad social y para suprimir el monopolio de la representación política ostentado por los comunistas ⁴⁰⁶.

En Polonia, uno de los frutos de las negociaciones entre el gobierno socialista y el movimiento opositor *Solidaridad* fue la Ley Electoral del 1989, en base a la cual 425 de los 460 diputados polacos fueron elegidos en 108 distritos plurinominales por un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, y los otros 35 escaños fueron repartidos a través de una lista nacional. Es importante mencionar que sólo el 35% de todos los escaños estaba reservado a la libre elección, mientras que el 65% restante seguía atribuido directamente al Partido Obrero Unificado Polaco y a sus organizaciones satélite. Por el contrario, las

⁴⁰⁵ Véase para un análisis detallado de la cuestión C. Flores Juberías, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas: funcionalidad, caracteres y evolución de una ficción constitucional”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 9/10 (1995). págs. 47 a 86.

⁴⁰⁶ C. Flores Juberías, “Modelos de transición y sistemas electorales de la Europa del Este”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Europa*, num. 77, julio-septiembre, 1992, p. 33,

elecciones al Senado quedaron como totalmente libres y, de hecho, una vez verificadas las elecciones de la primavera de ese año 99 de los 100 escaños quedaron en manos de los candidatos de la oposición ⁴⁰⁷. Como apunta C. Flores Juberías, el Parlamento polaco elegido sólo parcialmente en las elecciones competitivas se situó en una posición distinta de la prevista inicialmente y se convirtió en un verdadero foro de debate ⁴⁰⁸.

Las siguientes elecciones se celebraron en octubre de 1991 bajo la nueva Ley Electoral, que introdujo la fórmula proporcional. El nuevo sistema implicaba que 391 de los 460 diputados de la Dieta serían elegidos en 37 distritos plurinominales por un sistema proporcional y de lista con voto preferencial utilizando la fórmula Hare-Niemeyer, sin cláusula de barrera. Los 69 escaños restantes serían repartidos en un distrito nacional único, por un sistema proporcional y de lista, utilizando la fórmula Sainte-Laguë, pero en este caso fue prevista una cláusula de barrera del 5% ⁴⁰⁹. El resultado de esta Ley fue una asamblea muy fragmentada lo que influyó significativamente en la dificultad de crear coaliciones gobernantes estables y eficaces ⁴¹⁰.

La fórmula de las elecciones a la Cámara alta del Parlamento polaco, al contrario que las numerosas reformas que acompañaban a la Cámara de los Diputados, quedó inalterada.

En Rumanía, el 1 de febrero de 1990 se formó el Consejo Provisional de Unidad Nacional, dominado por el Frente de Salvación Nacional, en cuyo seno se concretaría el modo y el momento de las elecciones parlamentarias y

⁴⁰⁷ A. Garrido, (1999) "Los riesgos del semipresidencialismo. Polonia y Rusia", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feri6 Ceriol- Val6ncia*. Universidad de Val6ncia, R. 2176, n 26-27, invierno- primavera, p. 212

⁴⁰⁸ C. Flores Juberías, "Modelos de transici6n y sistemas electorales de la Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos Nueva Europa*, num. 77, julio-septiembre, 1992, p. 23

⁴⁰⁹ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformaci6n de los sistemas electorales en la Europa del Este", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feri6 Ceriol- Val6ncia*, 41-42, (2002-2003), p. 90

⁴¹⁰ I. Budge, K. Newton, *Polityka nowej Europy*, Warszawa, Ksi6żka i Wiedza, 2001, p. 117

presidenciales. Las primeras elecciones libres se convocaron para el 20 de mayo de 1990 bajo la Ley Electoral del 14 de marzo de 1990, que introdujo un sistema proporcional y las listas sin cláusula de barrera. Esta solución ofrecía a los partidos de la oposición más garantías de acceso al Parlamento, y para el Frente de Salvación Nacional la ventaja de permitir que la enorme popularidad de sus líderes, como I. Iliescu y P. Roman, pudiese también resultar beneficiosa para las listas locales del partido, en donde era previsible contar con candidatos de menor renombre⁴¹¹.

En Bulgaria, los acuerdos entre el Partido Comunista y la oposición condujeron a una amplia reforma constitucional, una Ley Electoral y una Ley de Partidos Políticos. La Ley Electoral del 3 de abril de 1990 fue fruto de un compromiso entre los representantes de la opositora Unión de Fuerzas Democráticas y los sectores más aperturistas del Partido Socialista Búlgaro. Los demócratas optaron por el sistema proporcional, por el contrario, los ex comunistas apoyaron el sistema mayoritario para elegir la Cámara. En consecuencia, se optó por un sistema mixto con elementos proporcionales y mayoritarios, lo que muestra un pacto entre las fuerzas opositoras y el partido comunista, ambos incapaces de imponer sus propios puntos de vista a la parte contraria. Las elecciones se realizaron bajo el control del partido comunista pero la oposición fue lo suficientemente fuerte para controlarlas e influir en el proceso⁴¹². La Ley Electoral búlgara estableció que doscientos de los cuatrocientos componentes de la Gran Asamblea Nacional se elegirían mediante un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas en distritos uninominales y la otra mitad mediante un sistema proporcional y de lista sobre la base de las veintiocho provincias búlgaras. Además, la existencia de la barrera del cuatro por ciento a nivel nacional para la obtención de escaños en las circunscripciones plurinominales redujo a sólo cuatro los partidos que contaban con presencia significativa en la Cámara.

⁴¹¹ C. Flores Juberías, "Modelos de transición y sistemas electorales de la Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos Nueva Europa*, num. 77, julio-septiembre, 1992, p. 42

⁴¹² *Ibid*, p. 40

Checoslovaquia optó por un sistema electoral proporcional y de lista. El sistema proporcional refleja la multiplicidad de opiniones existentes y el sistema de lista contribuye sin lugar a dudas a fortalecer la estructura de los partidos. Al igual que la República Checa, Eslovaquia tampoco propuso ningún cambio en su legislación electoral en el momento de su transformación en Estado independiente. En las primeras elecciones, celebradas en 1990, existió una cláusula de barrera del tres por ciento. En las siguientes elecciones, celebradas en 1992 y 1994 (las primeras elecciones de Eslovaquia como nación independiente), la barrera fue sustituida por una cláusula de barrera variable fijada para los partidos en el cinco por ciento, para las coaliciones de dos o tres partidos en el siete por ciento y para las alianzas compuestas por más de tres miembros en el diez por ciento. En las elecciones al Parlamento de los años 1990-94, el país se dividió en cuatro distritos y se usó el sistema proporcional, según la fórmula Hagenbach-Bischoff.

Lituania, después de recuperar su independencia, aprobó su primera Ley Electoral en 1992, con la que introdujo un sistema mixto en el que 71 de los 141 diputados eran elegidos en distritos uninominales por un sistema mayoritario a dos vueltas. Los otros 70 escaños se distribuían en un distrito nacional único según un sistema proporcional y de lista con aplicación de la cuota de Hare y con una cláusula de barrera del 4% ⁴¹³. En los distritos uninominales se votó a un candidato concreto y los resultados se valoraron según el sistema mayoritario. Para que las elecciones tuviesen validez era imprescindible la participación de más del cuarenta por ciento de los ciudadanos con derecho a voto. El mandato parlamentario lo conseguiría el candidato que contase con el apoyo de más de la mitad de los participantes. Si la participación fuese inferior a lo establecido, se celebraría una votación más. En los distritos multinacionales se votó a las listas y se valoró los resultados según el sistema proporcional. En la distribución de los

⁴¹³C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feriό Ceriol*- Valéncia, 41-42, (2002-2003), p. 88

mandatos participaron los partidos políticos y bloques electorales que superaron la barrera electoral, establecida en un 5 y un 7 por ciento respectivamente⁴¹⁴.

En 1994, bajo la Ley sobre las elecciones de los diputados al Consejo Supremo de Ucrania del 18 de noviembre de 1993, se celebraron las primeras elecciones parlamentarias en Ucrania como nación independiente. La validez de los resultados de las elecciones estaba condicionada por la participación de al menos el 50 por ciento de los ciudadanos con derecho a voto y por la obtención de una mayoría absoluta de los votos por parte de los candidatos electos. Los cuatrocientos cincuenta diputados eran elegidos en distritos uninominales. La Ley Electoral era muy estricta a fin de conseguir que los partidarios de L. Kravchuk y L. Kuchma obtuviesen la victoria.⁴¹⁵ Las elecciones se celebrarían en dos vueltas o ulteriores si ninguno de los candidatos conseguía la mayoría absoluta en primera instancia. Las elecciones de 1994 causaron enormes dificultades a la hora de completar el Parlamento, pues para que pudiera constituirse tenía que estar formado por al menos dos tercios de los diputados, de modo que se hubieron de celebrar elecciones durante todo el año. El 24 de septiembre de 1997, el Consejo Supremo votó una nueva Ley Electoral en la que se introdujo el sistema mayoritario-proporcional, lo que por primera vez permitió que los partidos políticos tuviesen la posibilidad de una participación directa en las elecciones. En las elecciones de 1998, la mitad del Consejo Supremo se eligió en distritos uninominales con sistema electoral mayoritario, y la otra mitad se eligió en un distrito electoral nacional con sistema proporcional. Los electores votaron las listas de los candidatos presentados por las organizaciones políticas y bloques electorales. Los candidatos de la lista que obtuvieron más del 4 por ciento de los votos consiguieron los mandatos.

Resumiendo, podemos concluir que en las primeras elecciones de los países analizados participó, por un lado, una oposición anticomunista, mejor o peor

⁴¹⁴ J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, pp. 20-21

⁴¹⁵ W. Baluk, *System polityczny*, en B.J. Albin, W. Baluk, *Ukraina. Europa Wschodnia. Dekada transformacji*, Arboretum, Wroclaw, 2002, p. 18 citado por E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 38

organizada, que tuvo la posibilidad de conseguir amplios poderes en países como Lituania o Eslovaquia; y que quedó relegada a la oposición en Rumania, Bulgaria, Ucrania y –pese a su victoria absoluta en número de votos– Polonia; mientras que por otro lado se presentaron partidos comunistas muy a menudo reformados tras un serio conflicto interno entre aperturistas y conservadores, pero que aun así se revelaron como serios contendientes electorales, lo que proporcionó a las primeras elecciones parlamentarias en esta región su carácter peculiar ⁴¹⁶. Además, las elecciones se celebraron bajo una situación política muy compleja y según las reglas no siempre enteramente democráticas, como en el caso polaco. Las primeras elecciones en Polonia no permitieron la retirada de los partidos comunista del poder, aunque en los comicios se expresó la aversión al comunismo. El resultado de las elecciones fue la creación del primer gobierno en Europa Central y del Este con un Primer Ministro que provenía de la oposición. Aunque el partido comunista contaba con un aseguramiento formal garantizado por los acuerdos de la Mesa Redonda, perdió en las elecciones al no conseguir ninguno de los mandatos no garantizados y de ese modo se celebró un proceso democrático en Polonia.

Las primeras elecciones organizadas después de que los ciudadanos consiguieran la libertad política valoraron negativamente a los partidos comunistas que hasta entonces habían ejercido el poder. Como hemos visto, las primeras elecciones fueron fruto de un pacto político (Polonia, Bulgaria) o de acontecimientos con carácter revolucionario (Rumanía). Las autoridades comunistas también cedieron como consecuencia de las aspiraciones independistas encontradas entre ellas (Lituania).

En adición, en Ucrania y Lituania las primeras elecciones estuvieron unidas a la expresión de su independencia (es decir, abandonar la federación que formaban), por lo tanto no acabaron con el periodo transitorio, que en ambos países duró al menos hasta la recuperación de la independencia, mientras que en Polonia lo hizo hasta 1991, cuando se celebraron las siguientes elecciones en

⁴¹⁶ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2006, p. 78

condiciones libres. En otros países, como Bulgaria y Rumanía, las primeras elecciones tuvieron un carácter estabilizador, cumplieron con una función creativa, legislativa y de ejecución de la responsabilidad política de los gobernantes provenientes del partido comunista (T. Yivkov, N. Ceausescu).

En Lituania, a raíz del resultado de las elecciones de 1990 el Parlamento se compuso del Partido Comunista de Lituania, que antes de las elecciones había anunciado su separación del Partido Comunista de la URSS, y el *Sajudis* (la formación de los partidarios de la libertad) que consiguió ochenta y nueve mandatos de un total de ciento cuarenta y uno.

En Bulgaria, los postcomunistas del Partido Socialista Búlgaro obtuvieron el triunfo en las elecciones de junio de 1990 gracias a su mejor preparación, consiguiendo 211 escaños, pero la Unión de las Fuerzas Democráticas no perdió drásticamente gracias a sus 144 escaños ⁴¹⁷. De hecho, en las siguientes elecciones al Parlamento, celebradas ya después de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, la Unión de las Fuerzas Democráticas consiguió el triunfo con 110 escaños⁴¹⁸.

En Eslovaquia, la organización social que unía a los anticomunistas (Público contra la Violencia), fue el principal adversario del Partido Comunista checoslovaco en las elecciones organizadas en junio de 1990. El movimiento anticomunista consiguió más escaños en las elecciones a la Cámara Baja de la Asamblea Federal que al Parlamento eslovaco (32,5% y 29,3% respectivamente). Más de la mitad de los votos en Eslovaquia los consiguieron los partidos terceros (los cristiano-demócratas y los nacionalistas)⁴¹⁹.

En Rumanía, el Frente de Salvación Nacional, formado por ex miembros del Partido Comunista rumano que estaban en conflicto con N. Ceausescu, consiguió

⁴¹⁷ A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The transition to Democracy in Bulgaria*. Ohio State University Press, Columbus, 1998, pp. 112-116

⁴¹⁸ J. Karp. M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 15

⁴¹⁹ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy Srodkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wyd. Uniwersytetu Wroclawskiego, Wroclaw, 2006, p. 83

la victoria en las primeras elecciones parlamentarias con un margen significativo (263 de 396 escaños, lo que correspondía al 66 por ciento de los votos) que ofreció la posibilidad de que un único partido formase gobierno⁴²⁰.

Las primeras elecciones ucranianas condujeron a la rivalidad entre candidatos apoyados por diferentes agrupaciones del Partido Comunista y movimientos independientes. Ucrania fue ejemplo de país que representaba la rivalidad fuera de los partidos ⁴²¹. Su Parlamento estaba compuesto por representantes de la nomenclatura ucraniana.

Tabla 14. Resultados de las primeras elecciones después del cambio de régimen			
País	Año	Partido ganador	Principal partido de la oposición
Polonia*	1991	Unión Democrática 12,3% (62 mandatos)	Alianza de la Izquierda Democrática 11,9% (60 mandatos)
Ucrania	1990**	Partido Comunista de Ucrania (331 mandatos)	Bloque Democrático (111 mandatos)
	1994	Independientes 66,5% (168 mandatos)	Partido Comunista de Ucrania (KPU) 12,7% (86 mandatos)
Eslovaquia	1990***	Público contra la Violencia (VPN) 29% (48 mandatos)	Movimiento Cristiano-Demócrata (KDH) 19% (31 mandatos)
	1992***	Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS) 37% (74 mandatos)	Partido de la Izquierda Democrática (SDL) 14,7% (29 mandatos)
	1994	Movimiento por una Eslovaquia Democrática	Partido Verde (SZS) 10,4% (18 mandatos)

⁴²⁰ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 4

⁴²¹ A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2006, p. 85

		(HZDS) 35% (61 mandatos)	
Lituania	1990	Unión de la Patria/ Conser- vadores Lituanos (TS/TK) 43% (58 mandatos)	Partido Democrático Lituano del Trabajo (LDDP) 34% (46 mandatos)
	1992	Partido Democrático Lituano del Trabajo (LDDP) 44% (73 mandatos)	Unión de la Patria/ Conser- vadores Lituanos (TS/TK) 21% (28 mandatos)
Bulgaria	1990	Partido Socialista Búlgaro (BSP) 47,2% (211 mandatos)	Unión de las Fuerzas Democráticas (SDS) 36,2% (144 mandatos)
	1991	Unión de las Fuerzas Democráticas (SDS) 34,4% (110 mandatos)	Partidos Socialista Búlgaro (BSP) 33% (106 mandatos)
Rumanía	1990	Partido Demócrata (PD) 66% (263 mandatos)	Unión Democrática de los Húngaros Rumanos (UDMR) 7% (29 mandatos)
	1992	Partido Socialdemócrata (PSD) 27,7% (117 mandatos)	Convención Democrática de Rumanía (CDR) 20% (82 mandatos)

Fuente: www.parties-and-elections.de

*Las primeras elecciones en Polonia, celebradas en 1989, fueron resultado del acuerdo entre el partido gobernante y la oposición, adoptado durante las reuniones de la Mesa Redonda. **Las elecciones de 1990 se celebraron cuando Ucrania todavía formaba parte de la URSS. ***Las elecciones parlamentarias de 1990 y 1992 se celebraron en los límites de la República de Checoslovaquia.

Como podemos ver, las agrupaciones que representaban el antiguo régimen ganaron las primeras elecciones en Bulgaria, Rumanía y Ucrania. En Eslovaquia, los partidos postcomunistas no fueron capaces de conseguir ni el segundo puesto. En Polonia en 1991, ganaron las coaliciones que agrupaban a los adversarios del sistema comunista, lo mismo sucedió en Lituania. En Ucrania, el Consejo Supremo estaba compuesto por partidarios de la nomenclatura.

Con el tiempo se fragmentó la escena política en Europa del Este y las agrupaciones anticomunistas se desintegraron. Sin embargo, ganaron en las

elecciones anticipadas en Bulgaria y en Polonia en 1991 y en Eslovaquia en 1992. Por otro lado, las fracciones postcomunistas ganaron de nuevo en Rumanía y en Lituania por primera vez en 1992. Así, por primera vez se alteró la agrupación del poder en Bulgaria y Lituania desde la caída del comunismo ⁴²².

En paralelo a la opción por un nuevo sistema electoral, los diseñadores del nuevo orden político se tuvieron que interrogar sobre la estructura de los nuevos Parlamentos: si debían elegir un modelo bicameral o unicameral, cómo construir las relaciones recíprocas entre ambas cámaras, cuántos miembros debería tener cada cámara y cuántos años debería durar la legislatura.

Parlamentos bicamerales fueron a la postre introducidos en dos de los países investigados, es decir, Polonia y Rumanía.

Entre los motivos por los que Polonia y Rumanía escogieron los parlamentos bicamerales se pueden distinguir: la tradición política (se optó por continuar con las situaciones políticas que existían en el periodo durante el cual el país era soberano: las Constituciones de 1921 y 1935 en Polonia y las Constituciones de 1916 y 1923 en Rumanía) ⁴²³; y el carácter de los acuerdos que se tomó durante las negociaciones entre las autoridades comunistas y la oposición democrática, que dieron inicio a la transición en Polonia, donde la segunda Cámara era una garantía del proceso de democratización. En Rumanía los miembros de la Asamblea constituyente consideraron que un Parlamento bicameral mejorará la calidad del proceso legislativo y debilitará los posibles conflictos entre el Gobierno y el Parlamento.

⁴²² A. Antoszewski, *Systemy polityczne Europy Srodkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wyd. Uniwersytetu Wroclawskiego, Wroclaw, 2006, p. 90

⁴²³ Por eso la Constitución búlgara de 1991 continúa con la tradición, entre otras, del Parlamento unicameral. Como dice en su trabajo S. Smoichev: “*La estructura del Parlamento unicameral se confirmó durante el periodo de su existencia, superior a los cien años, y sobrevivió a cuatro Constituciones y al cambio del sistema en tres ocasiones*” en S. Smoichev, *Konstitucionno pravo na Republika Bulgarija*, Sufija, 2000, p. 17 citado por J. Kart, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsvia, 2002, p. 33

La elección del bicameralismo tuvo sus consecuencias ya que fue necesario determinar las relaciones entre ambas cámaras. Así, en Polonia se optó por el modelo asimétrico, ya que la Cámara alta (el Senado) tiene una posición más débil que la Cámara baja (el *Sejm*), aunque el Senado permanece bastante activo como participante del proceso legislativo. En Rumanía se adoptó el modelo contrario, es decir, el simétrico, donde ambas Cámaras eran iguales en el proceso legislativo y en la esfera de ejecución de la responsabilidad política del Gobierno o la responsabilidad penal de sus miembros, de manera que un Gobierno nuevo tenía que estar apoyado por ambas Cámaras del Parlamento. Pero es notorio que la enmienda de la Constitución de Rumanía de 2003 suprimió las regulaciones que determinan el procedimiento de mediación. La Cámara de los Diputados recibe competencias más significativas y actúa con más frecuencia que el Senado con carácter de primera Cámara donde se aprueban las leyes. De esta manera, el papel del Senado se limita a la adopción de la ley aprobada por la Cámara de los Diputados.

Tabla 15. Estructura de los Parlamentos, modo de elección de sus miembros y duración de su legislatura		
País	Cámara baja	Cámara alta
Polonia	Sejm, 460 diputados, proporcionales, D'Hondt, cláusula de barrera de los 5% para los partidos políticos y los 8% para las coaliciones, 4 años	Senado, 100 senadores, mayoritarias, 4 años
Eslovaquia	Consejo Nacional, 150 diputados, proporcionales, método Hagenbach-Bischoff, cláusula de barrera variable fijada en el cinco por ciento para los partidos, en el siete por ciento para las coaliciones de dos o tres partidos y en el diez por ciento para las alianzas compuestas por más de tres miembros, 4 años	No hay
Bulgaria	Asamblea Nacional, 240 diputados, mixto, método D'Hondt, cláusula de barrera de 4%, 4 años	No hay
Ucrania	Consejo Supremo, 450 diputados, mixtas (la mitad es elegida en distritos uninominales con sistema electoral mayoritario y la otra mitad en	No hay

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

	un distrito electoral nacional con sistema proporcional), cláusula de barrera fijada en el 5%, 5 años	
Lituania	Seimas, 141 diputados, mixtas (71 mandatos en un distrito uninominal para el candidato que consigue la mayoría absoluta de los votos y los 70 mandatos restantes en un distrito proporcional, cuota de Hare, cláusula de barrera fijada en un 5% para los partidos y en un 7% para las coaliciones), 4 años	No hay
Rumanía*	Cámara de los Diputados, mayoritarios, 4 años	Senado, mayoritarios, 4 años

Fuente: elaboración propia

*La Constitución no determina el número de miembros de las Cámaras. La composición de las Cámaras se determina por ley y el número de miembros es proporcional al número de habitantes del país

Sabiendo más sobre la historia y la organización de los Parlamentos en los seis países analizados, nos centramos ahora con más detalle en las relaciones entre el Parlamento y el Presidente, que nos permiten mostrar el funcionamiento del Parlamento.

3.2. FACULTADES PRESIDENCIALES EN REFERENCIA A LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

Entre las competencias del Presidente relativas a la organización y el funcionamiento del Parlamento hay que incluir su poder para decidir respecto de la convocatoria de elecciones, respecto de la convocatoria de la primera sesión del Parlamento, respecto de la convocatoria de sesiones extraordinarias del Parlamento y en cuanto a su disolución anticipada, así como analizar la capacidad del Presidente de pasar por encima del legislativo sometiendo a referéndum decisiones políticas de relevancia que, de esta manera, pasan a ser decididas por el pueblo y no por sus representantes.

Analizaremos cada una de estas posibilidades de manera separada.

3.2.1 Convocatoria de las elecciones al Parlamento y de su primera sesión y la disolución del Parlamento

La competencia de convocar las elecciones al Parlamento y de su primera sesión es propia de la función de alto representante del Estado que desempeñan los Presidentes ⁴²⁴.

De los seis jefes de Estado investigados en el presente trabajo, el rumano es el único que no tiene la competencia de convocar las elecciones legislativas. El Presidente polaco las convoca a más tardar noventa días antes de que expire el periodo de cuatro años que abarca la legislatura del Parlamento y tendrían lugar dentro de los treinta días anteriores al término del periodo de cuatro años transcurrido desde el comienzo de la legislatura del Parlamento (art. 98.2 de la CP) ⁴²⁵. También convocará elecciones en caso de ordenar el acortamiento de la legislatura del Parlamento y tendrán lugar en el plazo de cuarenta y cinco días desde el anuncio oficial del decreto de acortamiento de la legislatura.

La Constitución de Ucrania no indica quién convoca las elecciones ordinarias, pero regula el término para su celebración. El artículo 77.1 de la CU precisó como fecha de las elecciones ordinarias el último domingo de marzo del cuarto año de mandato del Consejo Supremo. El Presidente ucraniano convoca las elecciones

⁴²⁴ P. Sarnecki, "Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej", en *konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci profesor Janiny Zakrzewskiej*, Varsovia, 1996, p. 424, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 213

⁴²⁵ Bajo la Ley Constitucional de 1989 el artículo 31.1. expresaba que el Presidente convoca las elecciones no más tarde de un mes antes de que expire el periodo de cuatro años que abarca la legislatura del Parlamento y tendrían lugar dentro de los dos meses posteriores a la legislatura del Sejm. La Pequeña Constitución de 1992 establece que el Presidente convoca las elecciones en el plazo de un mes antes de que trascorra el mandato. En el caso del acortamiento del Sejm, el Presidente convoca las elecciones no más tarde de cuarenta y cinco días desde el momento del acortamiento de la legislatura.

parlamentarias anticipadas al Consejo Supremo de Ucrania (art. 106.7 de la CU), que se celebran en un plazo de sesenta días desde la publicación de la decisión sobre la disolución del Consejo Supremo (art. 77.2 de la CU). La Ley sobre las elecciones para elegir a los diputados del Consejo Supremo (2001, número 51-52) estableció como fecha de las elecciones anticipadas el último domingo de estos sesenta días⁴²⁶.

El Presidente lituano convoca las elecciones ordinarias y anticipadas al *Seimas* (art. 84.20 y 58.2 de la CL). Según la enmienda de la Constitución lituana del 13 de julio de 2004, las elecciones ordinarias se celebrarán el segundo domingo de octubre del año en el que termine la legislatura de los miembros del *Seimas* (art. 57.1 de la CL). El mismo término está previsto para las elecciones ordinarias que se celebran después de las elecciones anticipadas (art. 57.2 de la CL). Según la regulación anterior, el artículo 57 establecía que las elecciones ordinarias se celebrarían no antes de dos meses y no más tarde de un mes desde el término del mandato del *Seimas*. En la resolución del *Seimas*, o en la decisión del Presidente lituano sobre la disolución del *Seimas*⁴²⁷, se determina la fecha de las elecciones al nuevo Parlamento. Las elecciones anticipadas tendrán lugar no más tarde de tres meses desde el momento en que se toma la decisión sobre su celebración (art. 58.4). Hay que subrayar, como hemos hecho varias veces, que el nuevo *Seimas* puede incoar contra el Presidente por su decisión de resolver el Parlamento (art. 87.1 de la CL).

El Presidente búlgaro programa las elecciones para la Asamblea Nacional (art. 98.1 de la CB) y convocará nuevas elecciones dentro del periodo establecido en el artículo 64.3 de la CB. Estos comicios tendrán lugar en el plazo de dos meses desde la expiración del mandato de la Asamblea saliente. En la decisión sobre la disolución de la Asamblea Nacional, el Presidente establece la fecha de las nuevas elecciones (art. 99.5 de la CB). La Constitución búlgara prevé también la

⁴²⁶ A. Olechno, *instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszalek, Torun, 2009, p. 137

⁴²⁷ Según el artículo 58.1 de la CL, las elecciones anticipadas al *Seimas* pueden celebrarse en base a la resolución del *Seimas* tomada por mayoría de al menos tres quintas partes de los votos del número total de sus miembros.

posibilidad de que el Presidente resuelva anticipadamente la Asamblea Nacional (art. 99.5 de la CB) y convoque nuevas elecciones dentro del periodo establecido en el artículo 64.3 de la CB.

En Eslovaquia la facultad de convocar elecciones ordinarias y anticipadas corresponde al Presidente del Consejo Nacional (art.89.2.d de la CE). En Rumanía la Constitución no determina quién convoca las elecciones al Parlamento, sólo determina que las elecciones a la Cámara de los Diputados y al Senado deben celebrarse en un plazo máximo de tres meses con posterioridad a la expiración del mandato o la disolución del Parlamento (art.63.2 de la CR).

Como hemos visto, salvo el Presidente eslovaco y rumano, todos los Presidentes de los casos analizados tienen la competencia de convocar elecciones al Parlamento. No obstante, esta competencia no les brida excesiva capacidad de decisión ya que debe ser ejercida dentro de los límites marcados por la ley. Cabe añadir que todos los Presidentes de los países analizados tienen la competencia de disolver el Parlamento, aunque como hemos hablado en otro momento, en ninguno de ellos cuentan con la facultad de decidir en solitario respecto a esta cuestión, es decir, tienen que cumplirse las circunstancias determinadas por la Constitución⁴²⁸. También hemos centrado nuestra atención en el hecho de que la convocatoria de las elecciones anticipadas al Parlamento por parte del Presidente es un derecho, y no una obligación. Las Constituciones de los casos analizados indican claramente el carácter facultativo de la disolución del Parlamento⁴²⁹ y es el jefe de Estado quien decide si quiere disolverlo. Como hemos dicho antes, únicamente en Polonia existe una excepción al carácter facultativo por la cual la disolución del *Sejm* es un deber (y no un derecho) del Presidente⁴³⁰. Según el artículo 155.2 de la CP, si el *Sejm* no otorga el voto de confianza al Consejo de Ministros después de tres intentos de creación, el Presidente acortará el *Sejm* y convocará elecciones.

⁴²⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 219

⁴²⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 218

⁴³⁰ *Ibid*, p. 220

Adicionalmente, en el caso lituano, el Presidente puede ejercer esta competencia a moción del Gobierno, aunque también puede rechazar dicha moción (art. 58.2.2 de la CL).

El único Presidente que no tiene el derecho de convocar la primera sesión del Parlamento es el ucraniano. Como apunta B. Dziemidok-Olszewska, esta segunda competencia es dictada sobre todo por razones prácticas y resulta del hecho de que el Parlamento recién elegido no tenga todavía su propio Presidente ⁴³¹. El Presidente polaco convoca la primera sesión de las cámaras durante los treinta días posteriores al día de la elección, o dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones si éstas fueron anticipadas (art. 98.5 de la CP). Los Presidentes eslovaco y búlgaro también tienen treinta días para convocar la primera sesión del Parlamento (art. 82.2 de la CE y art. 75 b de la CB). El Presidente rumano tiene que convocar la primera sesión del nuevo Parlamento no más tarde de veinte días después de las elecciones (art. 60.3 de la CR), mientras que el Presidente lituano dispone únicamente de quince días.

Ninguna de las competencias mencionadas pertenece a las atribuciones significativas y tampoco tienen una gran influencia en el reforzamiento de la posición del Presidente. Estas competencias tienen carácter reglado, de modo que el Presidente no tiene ninguna libertad para actuar. Ejerciendo estas competencias el Presidente está sometido a los plazos indicados por la Constitución o a la voluntad del Gobierno que decide acortar el mandato de la asamblea ⁴³². En adición, algunas de las Constituciones prevén garantías en el caso de que el jefe de Estado se niegue a convocar una sesión parlamentaria: en tal caso el Parlamento se reúne por mandato legal (treinta días después de la publicación de los resultados en Eslovaquia, art. 82.2 de la CE, después de transcurrir quince días en Lituania, art. 65 de la CL) o a iniciativa de la quinta parte de los diputados (Bulgaria, art. 75 de la CB).

⁴³¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 211

⁴³² B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 211

Además, los jefes de Estado no tienen el derecho de convocar las sesiones ordinarias del Parlamento, aunque a menudo pueden convocar las sesiones extraordinarias. Gozan de esta competencia los Presidentes de Bulgaria (art. 78), Rumanía (art. 63.2), Lituania (art. 64.2) y Ucrania (art. 83.2). Esta atribución presidencial es, en cambio, una de sus más significantes competencias organizativas, ya que atribuye al Presidente la posibilidad de influir de manera efectiva en el funcionamiento del Parlamento.

En las democracias poscomunistas el Presidente posee una competencia limitada respecto a la disolución del Parlamento ⁴³³. Esta facultad constituye un elemento clásico del arbitraje político encaminado a mantener el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo y para resolver el conflicto entre ambos apelando a la soberanía popular. Normalmente la disolución del Parlamento es usada después del agotamiento del resto de vías de mediación, aunque a menudo tiene un fin preventivo porque sólo la amenaza de usarla exige a los diputados un determinado comportamiento esperado por el Presidente ⁴³⁴. Su contrapeso es el derecho del Parlamento a controlar y a censurar al Gobierno, incluso provocando su cese ⁴³⁵. Con esta competencia, el Presidente controla al Parlamento y se asegura que la voluntad del Gobierno se cumpla, además vigila la cooperación entre el Parlamento y el Gobierno. Naturalmente, el ejercicio de esta

⁴³³ E. Tanchev, "Parlamentarism Rationalized", *East European Constitutional Review* 1993, vol. 2, núm. 1, p. 34 citado por W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 44

⁴³⁴ W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 45

⁴³⁵ W. Skrzydło, "Rozwiązanie Senatu i jego prawne konsekwencje", *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 1993, núm. 1, p. 50 citado por K. Complak, "System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego", *Państwo i Prawo*, 1996, p. 10

competencia de disolución anticipada del Parlamento conlleva la convocatoria inmediata de elecciones en los términos ya expuestos.

En Polonia, la posibilidad de disolución del Parlamento por el Presidente existió bajo las Constituciones de entreguerras. Después fue introducida de nuevo por la Ley Constitucional de abril 1989⁴³⁶ y mantenida por la Pequeña Constitución de 1992⁴³⁷. Bajo la Constitución actual, el Presidente tiene el derecho de disolver el

⁴³⁶ Bajo la Ley Constitucional del 7 de abril de 1989, que enmendó a la Constitución de 1952, el Presidente tenía derecho a disolver el Sejm en tres casos: cuando el Sejm fuese incapaz, en el plazo de tres meses, de elegir un Primer Ministro y un Gabinete; cuando el Sejm no fuese capaz de aprobar el presupuesto en los tres meses siguientes a su presentación; y si el Sejm votase a favor de una ley o resolución que impidiese al Presidente desempeñar sus funciones constitucionales en los términos descritos por el artículo 32.2 de la ley. Este último caso fue una situación de responsabilidad del Sejm y del Senado ante el Presidente. La práctica política del primer periodo de la transformación del sistema en Polonia confirmó la aparición real de las premisas que dejarían disolver el Parlamento, es decir, el aumento de los partidos políticos y la fragmentación del Sejm del primer mandato (1991-1993), que influyó en la necesidad de formar coaliciones compuestas por numerosos sujetos. Ninguna de las agrupaciones fue capaz de formar Gobierno sola, por eso existía la probabilidad de que el plazo de tres meses para formar Gobierno fuera demasiado corto.

⁴³⁷ Bajo la Pequeña Constitución de 1992 el Presidente podía disolver el Sejm en las siguientes situaciones: si en el plazo de tres meses contados a partir de la presentación en la debida forma del Proyecto de Ley de Presupuestos la Cámara no fuera capaz de aprobarla y si no se consiguiera crear un Gobierno que gozara de la confianza de la mayoría del Sejm después de cuatro pruebas tomadas alternativamente por el Presidente y por el Sejm. En este momento hay que subrayar que la Pequeña Constitución de 1992 introdujo un complicado procedimiento compuesto por cinco etapas para formar el Consejo de Ministros, si después de cuatro pruebas no se podía formar el Gobierno o el Sejm no conseguía votar la moción de confianza, entonces el Presidente decidiría si disolver el Parlamento o convocar un Gobierno presidencial para un periodo no superior a seis meses, lo que se traduce en que el Presidente tiene en sus manos una posible decisión sobre el modo de disolver el conflicto político. La formación del Gobierno "presidencial" significaba que el Presidente creía que el Gobierno podría obtener la moción de confianza durante los seis meses siguientes o creía que se podría crear una mayoría estable capaz de formar un nuevo Gobierno pero, ¿qué ocurría si después de los seis meses indicados la situación siguiera sin cambios? En este caso sería obligatorio disolver el Parlamento. El Sejm fue visto como un órgano que desestabiliza el proceso de gobierno del país y el Presidente fue visto más como un órgano que sostiene en lugar de disolver la profunda crisis política.

Sejm, y en consecuencia también el Senado, sólo en los casos recogidos en la Constitución y después de consultarlo con los Presidentes de ambas Cámaras (art. 98.4 de la CP). Las opiniones de los Presidentes de las cámaras no tienen un carácter vinculante pero tienen que ser requeridas. La decisión definitiva pertenece al jefe de Estado ⁴³⁸. Así, en 1993 el jefe de Estado disolvió el Parlamento en contra de la opinión de los Presidentes de ambas Cámaras ⁴³⁹. Los diputados de Solidaridad propusieron una moción de censura contra el Gobierno que el *Sejm* votó. Lech Wałęsa, en el contexto de la ruptura de la coalición gubernamental formada por distintos grupos procedentes de Solidaridad y en lugar de jugar un papel constitucional para restablecer la confianza y recomponer la unidad de sus antiguos aliados, disolvió el Parlamento en un intento por ampliar su base presidencial en el legislativo, y convocó nuevas elecciones parlamentarias ⁴⁴⁰. A la postre la decisión del *Sejm* de derrocar el Gobierno fue desafortunada para la mayoría parlamentaria “post-Solidaridad” porque en las siguientes elecciones, celebradas el 19 de septiembre de 1993, las agrupaciones poscomunistas volvieron al poder ⁴⁴¹.

Hablando sobre el caso polaco hay que acentuar que la Constitución de 1997 usa la denominación de “acortamiento” de la legislatura en lugar de su disolución.

Por último, la fragmentación del *Sejm* del primer mandato influyó en las decisiones de los creadores de la Pequeña Constitución, que introdujeron una tercera posibilidad de disolver el Parlamento bajo una situación en la que el *Sejm* votara la moción de censura ordinaria, es decir, no aprovechara la moción de censura constructiva, lo que debería influir en los diputados para que no tomaran decisiones sin reflexionar sobre el cese del Gobierno en una situación en la que no hubiera una mayoría positiva capaz de presentar un candidato nuevo a Primer Ministro.

⁴³⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 214

⁴³⁹ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 45

⁴⁴⁰ A. Garrido, “Los riesgos del semipresidencialismo en Polonia y Rusia”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feriό Ceriol- Valencia*, Universidad de Valencia, R. 2176, n. 26-27, (1999), p. 215

⁴⁴¹ W. Roszkowski, “Polska”, *Europa Środkowo-Wschodnia*, 1993, vol. III, p. 126

Naturalmente, las Cámaras a las que se les acortaría la legislatura no terminan inmediatamente sus trabajos sino que siguen ejerciendo sus competencias hasta el momento de reunirse el nuevo Parlamento. Ese no ha sido siempre el caso en Polonia, ya que las reglas sobre el particular han venido cambiando. En concreto, el art. 4 de la Pequeña Constitución de 1992 estableció que “ (...) en el día de presentar la decisión del Presidente sobre la disolución del Sejm se termina su mandato (art. 4.5)”, disposición obviamente orientada a evitar que unas cámaras descalificadas políticamente pudieran adoptar medidas legislativas de cualquier tipo durante sus últimas semanas de trabajo ⁴⁴². En cambio, la Ley Constitucional del 17 de marzo de 1995 estableció en su art. 4.6 que “ (...) desde el día de su disolución el Sejm no puede votar los cambios de leyes constitucionales, de las leyes electorales, de las leyes del cambio del presupuesto ni de las leyes que generan importantes consecuencias financieras para el presupuesto del Estado”), de modo que el Sejm disuelto conservaba sus competencias más corrientes, viéndose en cambio privadas de las de mayor calado ⁴⁴³. En la Constitución de 1997, en cambio, no existen unas limitaciones parecidas: el Sejm disuelto puede usar todas las competencias determinadas por la Constitución, lo que podemos decir que debilita ligeramente la función del arbitrio del Presidente y expresaría, como subraya K. Complak, desconfianza hacia el poder ejecutivo ⁴⁴⁴ y entraña, como opina W. Sokolewicz, una limitación de ‘una de las consecuencias más importantes de la disolución anticipada del Parlamento’⁴⁴⁵.

⁴⁴² K. Complak, “System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, *Państwo i Prawo*, 1996, p. 10

⁴⁴³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 215

⁴⁴⁴ K. Complak, “System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, *Państwo i Prawo*, 1996, p. 10

⁴⁴⁵ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 45

En concreto, el Presidente polaco puede acortar el mandato del *Sejm* en solo dos casos: de no otorgar la confianza al Gobierno después de tres intentos fallidos ⁴⁴⁶ (art. 155.2 de la CP); y si, después de cuatro meses desde el día de la presentación al *Sejm* de un proyecto de la ley de presupuestos, éste no hubiera sido adoptado o remitido al Presidente para su sanción. En esta situación el Presidente puede, pero no está obligado a, acortar el mandato del Parlamento en los catorce días siguientes (acortamiento facultativo, art. 225 de la CP). Como podemos ver, en ambos casos la razón para disolver el Parlamento es la negativa evaluación por parte del Presidente de la habilidad de actuar del Parlamento. La disolución es una sanción por la falta de efectividad de la Cámara, apelando a los electores en elecciones anticipadas⁴⁴⁷. A *sensu contrario*, y como concluye B. Dzimidok-Olszewska, “*la denominación de las situaciones que autorizan a disolver la legislatura significa que el Sejm no puede ser disuelto si su mayoría es capaz de formar Gobierno y votar el presupuesto en el periodo previsto*”⁴⁴⁸.

Además, hay que añadir que después de 1989 el propio *Sejm* puede acabar con su legislatura mediante la resolución adoptada por la mayoría de dos tercios del número legal de los diputados (art. 98.3 de la CP). Si analizamos los cambios en la esfera de la disolución del Parlamento que ocurrieron entre los años 1989-1997 en Polonia, se puede notar que el constituyente polaco intentaba precisar con más detalle las circunstancias en las que el Presidente puede usar su competencia para disolver el Parlamento. Al mismo tiempo se puede ver una limitación gradual de la posibilidad del jefe de Estado de tomar este tipo de

⁴⁴⁶ Según el art. 155.1 de la CP, el Presidente de la República nombrará en un plazo de catorce días un Presidente del Consejo de Ministros y a propuesta de este al resto de los miembros del Consejo de Ministros. La Cámara de los Diputados, en el plazo de catorce días desde el nombramiento del Consejo de Ministros por el Presidente, le otorgará su confianza por mayoría de votos en presencia de al menos la mitad del número legal de diputados.

⁴⁴⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław, 1993, p. 184 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 215

⁴⁴⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 215

decisión, lo que nos permite opinar que en este periodo la posición del Presidente se estaba debilitando ante el Parlamento. En adición, hay que subrayar que esta competencia presidencial no puede ser tratada como un arma con la que el jefe de Estado compita con el Parlamento. Nos parece que su uso debería darse en caso de extrema necesidad, después del fallo del resto de fórmulas para disolver la crisis.

El Presidente ucraniano puede disolver el Consejo Supremo en el caso de que el Consejo Nacional no pueda reunirse en el plazo de 30 días desde su primera sesión ordinaria (art. 106.8 de la CU). Hasta la Ley Constitucional de 2004 esta era la única situación en la que el Presidente podía disolver el Parlamento. Bajo la Ley Constitucional de 2004, que fue considerada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de octubre de 2010, existían otros tres posibles casos. Primero, si en el plazo de un mes desde su primera sesión la mayoría de los diputados, es decir, al menos 226 miembros del Parlamento, no fuese capaz de formar una coalición gobernante ⁴⁴⁹. El segundo caso se refería a la situación en la que el Parlamento en el plazo de 60 días desde la dimisión del Gobierno no eligiese uno nuevo ⁴⁵⁰. Esta competencia del Presidente necesitaba el refrendo; además su derecho estaba limitado a través de la denominación de las situaciones que podían amenazar la estabilidad y en las que el Parlamento no podía ser disuelto; es decir en los últimos seis meses del mandato del Presidente, en otro ejemplo el Consejo Supremo tampoco podía ser disuelto antes de un año desde el momento de su elección, en caso de ser elegido en elecciones anticipadas después de la disolución por parte del Presidente del anterior

⁴⁴⁹ En el Consejo Supremo de Ucrania actúan agrupaciones de diputados. El reglamento del Consejo Supremo prevé la competencia de los diputados de formarse en fracciones, que tienen que estar compuestas por al menos catorce diputados. Las fracciones ayudan al Consejo Supremo a mejorar la organización del trabajo. Además, las fracciones intentan elaborar puntos de vista parecidos y tomar decisiones de compromiso, en E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2007, p. 64

⁴⁵⁰ S. Zakrzewska, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 roku", *Consensus'Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, 2007, p. 231

Consejo Supremo (art. 90 de la CU) ⁴⁵¹. En el tercer caso, si el Presidente fuese sustituido por el Presidente del Consejo Supremo, este último no puede disolver el Parlamento (art. 112 de la CU).

En cuanto a Lituania, el Presidente puede convocar elecciones parlamentarias anticipadas en los siguientes casos determinados por la Constitución (art. 58.20 de la CL):

- Si el Parlamento no tomará una decisión sobre el nuevo programa del Gobierno en el plazo de 30 días desde su presentación,
- Si el Parlamento no aprobara dos veces consecutivas el programa del Gobierno en el plazo de 60 días desde su primer día de presentación.
- A propuesta del Gobierno, si el Parlamento expresa su no confianza directa en el Gobierno⁴⁵².

La convocatoria de elecciones anticipadas es una competencia y no una obligación del Presidente. La Constitución indica *expressis verbis* el carácter facultativo de disolución del Parlamento. Hay que subrayar que ya hemos mencionado en el capítulo primero que el Presidente lituano puede ser responsable políticamente al tomar esta decisión ante el nuevo Parlamento elegido, ya que dicho Parlamento puede responderle convocando elecciones presidenciales anticipadas (art. 87.1 de la CL). El Presidente lituano no puede ejercer su derecho de convocar elecciones anticipadas al Parlamento en dos situaciones: si se encuentra en sus últimos seis meses de mandato y si no han

⁴⁵¹ R. Mojak, “Republika Ukrainy” en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 271

⁴⁵² En este caso, es posible una situación en la que el Seimas elegido en elecciones anticipadas durante los treinta días siguientes y con mayoría de tres quintas partes del número de diputados convoque elecciones presidenciales anticipadas (artículo 87.1). Según J. Zieliński esta regulación influye en la estabilidad del sistema, en J. Zieliński *“Systemy konstytucyjne Lotwy, Estonii, Litwy”*, Varsovia, 2000, p. 91

pasado seis meses desde las últimas elecciones anticipadas al Parlamento (art. 58.3 de la CL) ⁴⁵³.

Según la Constitución eslovaca de 1992, el Presidente podría disolver el Consejo Nacional si este último se negase a investir a un Primer Ministro en tres ocasiones en el plazo de seis meses desde el día de las elecciones (art. 102 de la CE) ⁴⁵⁴. De esto se puede concluir que el derecho del Presidente está fuertemente acotado, se limita sólo al caso de que el Consejo Nacional no sea capaz de elegir el Gobierno. Además, antes de tomar esta decisión el Presidente tiene que consultarla con el Presidente del Consejo Nacional ⁴⁵⁵.

En 1994, como consecuencia de los cambios de alianzas en el Parlamento, el Consejo Nacional fue incapaz de formar Gobierno y el Presidente usó su derecho de disolución del Consejo Nacional. Antes, a iniciativa del Presidente M. Kováč, los cinco partidos de la oposición se unieron y votaron una moción de censura hacia el Gobierno de V. Mečiar. El Presidente propuso la formación de un nuevo Gobierno de coalición con J. Moravick al frente, y al mismo tiempo tomó la decisión de preparar las elecciones anticipadas, que fue apoyada por los diputados de HZDS y SNS, ya que ambos partidos vieron una posibilidad de volver al poder. Como consecuencia de las nuevas elecciones el nuevo Gobierno fue formado una vez más por V. Mečiar ⁴⁵⁶.

La enmienda de la Constitución de 1999 aumentó a los siguientes casos las posibilidades del Presidente para ordenar la disolución del Parlamento:

⁴⁵³ W. Kręcisz, "Republika Litewska" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 115

⁴⁵⁴ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República Eslovaca", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 159

⁴⁵⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 216

⁴⁵⁶ R. Morawiec, A. Gogolewska, 'Slowacja', *Europa Środkowo-Wschodnia*, 1995, vol. IV/V, pp. 216-217

- Si el Consejo Nacional en el plazo de seis meses desde la designación del Gobierno no acepta su programa.
- Si no considera durante tres meses una ley con la que el Gobierno relaciona la cuestión de confianza.
- Si el Consejo Nacional no es capaz de reunirse durante un tiempo superior a tres meses, o sus reuniones se posponen durante un tiempo más largo que el determinado por la ley⁴⁵⁷.
- Si el Consejo Nacional no consigue elegir al Gobierno en tres ocasiones diferentes después de votar la moción de censura al Gobierno anterior.
- Si el Presidente no es cesado en la votación general, lo que determina su tipo de responsabilidad política ante la nación⁴⁵⁸.

Durante los últimos 6 meses de mandato del Parlamento el Presidente no puede disolverlo ⁴⁵⁹. Como hemos notado, el cambio elaborado en 1999 tenía como fin adoptar las soluciones oportunas en caso de falta de efectividad por parte del Parlamento. Podemos añadir que las nuevas soluciones reflejan las ya existentes en la República Checa ⁴⁶⁰.

En las relaciones del Presidente con el Consejo Nacional hay que subrayar un aumento del número de casos en los que el jefe de Estado tiene la competencia de disolver el Parlamento. Como hemos podido ver, estos casos son sobre todo unas situaciones excepcionales y forman más un aseguramiento adicional en

⁴⁵⁷ En este momento merece apuntar que el Parlamento eslovaco puede suspender su sesión con su decisión pero el periodo de suspensión no puede superar cuatro meses durante un año.

⁴⁵⁸ La moción tiene que ser apoyada por al menos la mitad de todos los electores elegibles para votar.

⁴⁵⁹ W. Zakrzewski, "Republika Slowacka", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 210

⁴⁶⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 216

caso de aparecer dificultades en el funcionamiento del Parlamento que las competencias reales del Presidente⁴⁶¹.

En los casos búlgaro y rumano, las posibilidades de disolver el Parlamento por parte del jefe de Estado son más escasas que en los países ya presentados. El Presidente búlgaro puede disolver la Asamblea Nacional en un único caso: cuando la misión de formar Gobierno con el candidato a Primer Ministro indicado por el jefe de Estado no tenga éxito (art. 99.5 de la CB) ⁴⁶². El Presidente tiene el derecho de proponer tres veces al candidato a Primer Ministro ⁴⁶³. Pero si no recibiera la confianza de la cámara ninguna de estas tres veces, el Presidente formaría un Gobierno provisional (art. 99.7 de la CB), disolvería el Parlamento y convocaría nuevas elecciones que se celebrarían en un plazo no superior a los dos meses. El Presidente no dispone de esta facultad durante sus tres últimos meses de mandato.

El constituyente rumano también previó el único caso de disolución del Parlamento, el Presidente puede disolver ambas Cámaras del Parlamento cuando este último no apruebe la moción de confianza imprescindible para formar Gobierno en el plazo de 60 días desde la primera solicitud en este asunto, además sólo podrá hacerlo después del rechazo por parte del Parlamento de al menos dos mociones (art. 89.1 de la CR). Antes de disolver el Parlamento, el jefe de Estado está obligado a consultar su decisión con los Presidentes de ambas Cámaras y con los líderes de los grupos parlamentarios. Aunque este derecho es muy limitado, la Constitución lo restringe aún más al establecer que el Parlamento puede ser disuelto sólo una vez durante el mismo año (art. 89.2 de la

⁴⁶¹ K.Skotnicki, *Konstytucja Słowacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 30

⁴⁶² En 1994 el Presidente disolvió el Parlamento al no poder construir el Gobierno debido a la existencia de una legislativa muy fragmentada.

⁴⁶³ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 120

CR) y que no puede ser disuelto durante los últimos seis meses de mandato del Presidente ni en una situación de estado de sitio (art. 89.3 de la CR)⁴⁶⁴.

Resumiendo, la facultad de disolución del Parlamento es una de las más importantes atribuciones del Presidente en relación con el Parlamento. Todos los jefes de Estado objeto de nuestro estudio disponen de dicha competencia, pero en todos los casos esa facultad tiene un carácter limitado porque los Presidentes pueden usarla sólo bajo las circunstancias denominadas por la Constitución o a propuesta del Gobierno (Lituania), lo que en esta esfera no deja mucha libertad al Presidente y por eso los Parlamentos mantienen su soberanía e independencia del jefe de Estado.

La decisión de disolver el Parlamento depende directamente del jefe de Estado, en ocasiones puede producirse la disolución sin que esta sea necesaria, lo que aumenta la importancia de su decisión. La disolución del Parlamento puede ser tratada como una facultad del Presidente o como una obligación. El primer caso se produce en la situación en la que la Constitución indica soluciones determinadas y permite al Presidente tomar decisiones (Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía, Lituania y Polonia), la obligación ocurre cuando las regulaciones constitucionales fuerzan al Presidente a proceder a la disolución del Parlamento cuando se han verificado determinadas situaciones (Polonia y Ucrania)⁴⁶⁵.

Como hemos podido observar las principales razones para disolver el Parlamento son la negativa valoración de su actividad (Polonia) o la imposibilidad de su funcionamiento (Ucrania), además de su incapacidad para formar Gobierno o adoptar el programa del nuevo Gobierno (todos excepto Ucrania). Otro motivo recurrente es aprobar la moción de censura al Gobierno

⁴⁶⁴ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (dir.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Cuire-Skłodowskiej, 2005, p. 168

⁴⁶⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 220

(Lituania) ⁴⁶⁶. El último caso puede ser usado como instrumento por parte del Parlamento en su lucha con el Gobierno, generando inestabilidad. Por eso hay que evaluar muy bien la regulación adoptada por el constituyente polaco que introdujo la moción de censura constructiva, conocida también en Hungría y Eslovenia de entre los países de la Europa Central y del Este. Como sabemos, la característica de esta moción es que al mismo tiempo que el Parlamento la aprueba tiene que elegir un candidato para ocupar el cargo de Primer Ministro. Más adelante abordaremos este tema en profundidad.

3.2.2 Mensajes y participación en las sesiones parlamentarias

El Presidente puede comunicarse con el Parlamento a través de mensajes. Los mensajes sirven para que el jefe de Estado pueda hacer patente su posición ante el Parlamento en situaciones importantes, cuando considere necesario inspirar de algún modo al Parlamento para que tome determinadas decisiones. Otro tipo de situaciones en las que el jefe de Estado dirige mensajes son los actos solemnes en que éste intervenga. Así los mensajes del Presidente al Parlamento forman parte de sus instrumentos de arbitraje, en el sentido de que pueden servir de referente a las actividades del Parlamento y también suponen un modo de comunicación entre el Presidente y las Cámaras. Todos los jefes de Estado que estamos investigando en el presente trabajo tienen la facultad de utilizar este tipo de mensajes dirigidos al Parlamento (Polonia, art. 140; Bulgaria, art. 98.2; Rumanía, art. 88; Lituania, art. 84.18; Ucrania, art. 106.2), con la excepción del Presidente eslovaco, quien en todo caso puede presentar al Consejo Nacional informes escritos que recuerdan a los mensajes (art. 102 p de la CE).

El Presidente polaco puede comunicar a ambas Cámaras su opinión en relación con un asunto en concreto. La importancia de los mensajes del Presidente queda subrayada por el hecho de que éstos no podrán ser objeto de debate parlamentario (art. 140 de la CP). La regulación del artículo 140 de la CP no

⁴⁶⁶ *Ibid*,

permite a diputados y senadores la posibilidad de comentar el mensaje del Presidente, ni de preguntarle, tomar resoluciones en relación al mensaje o realizar la votación. Esto es coherente con la falta de responsabilidad política del Presidente ante el Parlamento, indica el carácter solemne del mensaje del Presidente y sirve como protección de la autoridad del jefe de Estado⁴⁶⁷. De este modo, el mensaje del Presidente también se distingue del programa del Gobierno presentado por el Primer Ministro ya que este último está sometido a la crítica⁴⁶⁸. Pero ello también puede resultar, desde otros parámetros, criticable. Según P. Sarnecki, para que los mensajes del Presidente cumplan con su objetivo es necesario debatirlos⁴⁶⁹. Y como añade T. Słomka, desde su punto de vista el Parlamento debería tener la posibilidad durante los trabajos parlamentarios de referirse al mensaje del Presidente, sobre todo cuando el mensaje tiene un carácter inspirador para las Cámaras⁴⁷⁰.

Referente a la cuestión del debate, la Constitución rumana no hace referencia a este tema. Ello explica que en 1994 se produjera un conflicto como consecuencia del envío del primer mensaje por parte del Presidente al Parlamento sobre los principales problemas políticos de la nación. El conflicto llegó al Tribunal Constitucional que en su sentencia del 30 de septiembre de 1994 resolvió que tal debate era aceptable pero el Presidente rumano no estaba obligado tomar parte en el mismo⁴⁷¹. En el caso de Lituania, el constituyente atribuyó al jefe de Estado la posibilidad de participar en las reuniones del Parlamento y tomar la palabra

⁴⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. LIBER, Varsovia, 2008, p. 295

⁴⁶⁸ T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 208

⁴⁶⁹ P. Sarnecki, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do artykułu 140", p. 1 en L. Garlicki (ed.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t.I*, Varsovia 1999, citado por T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 208

⁴⁷⁰ T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 208

⁴⁷¹ W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 47

⁴⁷². Sus mensajes al Parlamento sobre la situación del país y la política interior y exterior (art. 84.18 de la CL), que son pronunciados cada año, no necesitan ser refrendados, lo que da al Presidente lituano la posibilidad de presentar sus opiniones, a menudo muy controvertidas⁴⁷³.

La visible influencia del constitucionalismo de entreguerras de Checoslovaquia se puede encontrar en el art. 102.p de la CE, que dice que el Presidente presenta al Consejo Nacional informes sobre la situación de la República eslovaca y sobre importantes problemas políticos. En el caso búlgaro, el Presidente tiene la competencia de dirigirse al Parlamento y a la nación, pero para hacerlo necesita el refrendo por parte del Gobierno⁴⁷⁴.

3.3 FACULTADES PRESIDENCIALES EN RELACIÓN A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO

Las formas de participación más comunes del Presidente en el proceso legislativo incluyen la iniciativa legislativa; la sanción y promulgación de las leyes; el derecho del veto devolutivo; y el control anticipado de la ley antes o después de firmarla. De nuevo, analizaremos cada una de estas facultades de manera individualizada.

3.3.1 La iniciativa legislativa

En los países con un sistema parlamentario, los jefes de Estado normalmente no disponen de la competencia de la iniciativa legislativa porque el Gobierno en

⁴⁷² B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 238

⁴⁷³ M. Podolak, P. Pochodyła, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, , 2005, p. 340

⁴⁷⁴ T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 208

cambio sí que la tiene. Los constitucionalistas no desean generar antagonismos dentro del poder ejecutivo ejercido conjuntamente por éste y por el Presidente, y en consecuencia prefieren privar al Presidente de esa facultad, de la que si dispone el Primer Ministro.

Pero esta regla tiene excepciones y esta competencia es atribuida con frecuencia a los Presidentes en los países poscomunistas ⁴⁷⁵, mientras que por el contrario, en las democracias occidentales con régimen parlamentario donde los Presidentes no gobiernan directamente, los jefes de Estado apenas gozan de esta atribución. Podemos encontrar excepciones en Finlandia, donde el Presidente tiene esta competencia pero el Gobierno elabora el proyecto de ley, y también en Italia, donde el Presidente posee la misma competencia aunque la prioridad de ejercerla la tiene el Gobierno. Y se puede observar la situación inversa en la República francesa, donde el jefe de Estado gobierna directamente pero la iniciativa legislativa la posee el Gobierno⁴⁷⁶.

La competencia del Presidente de participar en el proceso legislativo se encamina a limitar la omnipotencia del Parlamento en el proceso legislativo. La esfera de las competencias del jefe de Estado determina sobre todo su papel y el significado de su participación en el proceso legislativo. Pero en la determinación del papel real del jefe de Estado respecto a la elaboración de las leyes también tiene una gran importancia la composición del Parlamento con el que tiene que trabajar el Presidente.

Como opina R. Mojak de manera crítica: *“la atribución al Presidente de esta competencia no limitada por ninguna de las restricciones es una solución particular que perturba la división de las competencias dentro del principio de*

⁴⁷⁵ Los Presidentes de Rusia, Polonia, Lituania, Albania, Hungría y Ucrania tienen la mencionada competencia. Por otro lado no la tienen los jefes de Estado de la República Checa, Eslovaquia, Croacia, Eslovenia, Estonia, Bulgaria y Rumanía.

⁴⁷⁶ M. Kruk, “Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1998, p. 20

*separación de poderes*⁴⁷⁷. Como sabemos, normalmente la competencia de presentar proyectos de ley por parte del poder ejecutivo pertenece al Gobierno, por eso los proyectos de ley presentados por el jefe de Estado deberían relacionarse normalmente con su papel general de más alto representante del Estado y no estar en desacuerdo con los proyectos de ley presentados por el Gobierno. El Presidente no debería desestabilizar la política del Gobierno o competir con éste presentando proyectos de ley que se refieran a esferas reservadas para el Gobierno, sobre todo si la iniciativa legislativa no necesita ser refrendada.

En la literatura aparecen opiniones que postulan que el Presidente debería abstenerse de ejercer la iniciativa legislativa. Como opina T. Szymczak, el Presidente debería usar la iniciativa legislativa en momentos importantes o difíciles para el Estado y referirse a la materia constitucional ⁴⁷⁸. J. Ciapała está de acuerdo con lo mencionado y dice “(...) *el Presidente tiene que usar su competencia de iniciativa legislativa en situaciones particulares y tomando en cuenta las circunstancias políticas*”, y añade “*la competencia de iniciativa legislativa del Presidente no puede ser competitiva ante las actividades del Gobierno, que es el órgano que dirige la política del Estado*”⁴⁷⁹. También hay que subrayar que el Presidente tiene que usar la iniciativa legislativa tomando en cuenta su función arbitral, es decir, en una situación en la que aparece la necesidad de armonizar la cooperación de los poderes en algún ámbito o si se observa la falta de una solución que amenaza con un conflicto político. Podemos concluir indicando que procurar usar la iniciativa legislativa seguramente no hace débil la autoridad del Presidente sino que la refuerza.

⁴⁷⁷ R. Mojak, “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” en *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło, (ed.), 1996, p. 329

⁴⁷⁸ T. Szymczak, Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce, *Studia Konstytucyjne*, t. VIII, Varsovia, 1990, citado por T. Słomka “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989”, ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 201

⁴⁷⁹ J. Ciapała, Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie, *Przeгляд Sejmowy*, núm. 3(20)/1997, p. 39, citado por T. Słomka “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989”, ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 201

De los países investigados en el presente estudio, la competencia de la iniciativa legislativa la tienen los Presidentes de Polonia, Lituania, Ucrania y Rumanía, si bien en el último caso el Presidente posee la iniciativa legislativa solo en relación con las enmiendas a la Constitución (art. 146.1 en relación con el art. 73.1 de la CR) ⁴⁸⁰. En los casos de Bulgaria y Eslovaquia el constituyente no previó esta competencia para el jefe de Estado. No obstante el Presidente eslovaco, a través de sus informes presentados cada año, puede inspirar al Consejo Nacional a tomar determinadas iniciativas legislativas ⁴⁸¹.

En Polonia, la facultad de la iniciativa legislativa fue introducida ya tempranamente, por la Ley Constitucional de 1989. Con esta competencia del Presidente se suponía que el jefe de Estado influiría en el ritmo y la dirección de los cambios políticos, desempeñando un papel activo. Como ya hemos mencionado, el Presidente polaco no fue concebido como un representante simbólico del Estado sino llamado a ejercer funciones de árbitro político, provisto de instrumentos para influir en la política estatal. En el caso en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenezcan a una opción política diferente a la del Presidente, sus competencias forman un contrapeso con la mayoría gobernante y equilibran los poderes⁴⁸². En las siguientes regulaciones constitucionales esta competencia se mantuvo.

Según la Constitución vigente hoy en día, la iniciativa legislativa forma parte de las prerrogativas presidenciales, es decir, no necesita refrendo, por lo que su ejercicio puede influir en la desestabilización de la política del Gobierno y crear centros competitivos del poder ejecutivo. Sin embargo, se espera que el jefe de

⁴⁸⁰ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 176

⁴⁸¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 222

⁴⁸² M. Kruk, "Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1998, p. 21

Estado no se aproveche de su competencia en la lucha contra el Gobierno ⁴⁸³. Los asuntos que pueden ser objeto de los proyectos de ley elaboradas por el Presidente no están enumerados por la Constitución, pero si consideramos que el Gobierno es un órgano principal del poder ejecutivo, y también las funciones del Presidente presentadas en el art. 126 de la Constitución, podemos decir que los proyectos de ley presentados por el Presidente deberían estar directamente relacionados con sus funciones en el Estado y sobre todo con su función de velar por la observancia de la Constitución ⁴⁸⁴. El Presidente debería usar este derecho moderadamente y sólo sobre cuestiones de la máxima importancia, relevantes en su agenda e ignoradas por las restantes instituciones.

La experiencia a este respecto nos permite concluir que el efecto del uso por el Presidente de la competencia de la iniciativa legislativa está condicionado por la situación política, y particularmente por las mutuas relaciones entre el jefe de Estado y la mayoría parlamentaria. Y ello, en un doble sentido. Si la mayoría parlamentaria estuviese a favor del Presidente, sus proyectos de ley tendrían más posibilidades de prosperar, pero quizás por ello serían promovidos por dicha mayoría; mientras que si la mayoría parlamentaria le fuera hostil, las posibilidades de sacar adelante sus proyectos quedarían en nada. La presidencia de L. Wałęsa brindó una fuerte confirmación de que el Presidente, cuando es privado del apoyo de la mayoría parlamentaria no puede sacar partido alguno de su competencia de la iniciativa legislativa: de las 35 iniciativas legislativas presentadas por el Presidente entre los años 1990 y 1995 ni siquiera la mitad se cumplieron con la aprobación de la ley ⁴⁸⁵. Uno de los más emblemáticos casos de iniciativa legislativa del Presidente L. Wałęsa fueron los proyectos presidenciales sobre el sistema electoral para el *Sejm*, que provocó numerosos comentarios y controversias, tomando en cuenta la decisión previa del *Sejm* de encargar a la

⁴⁸³ *Ibid*,

⁴⁸⁴ R. Mojak, *Institucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Varsoia, 1994, p. 217

⁴⁸⁵ J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1997, p. 40

Comisión Constitucional la tarea de elaborar una ley electoral, con un énfasis claro en que ésta tenía que apoyarse en el principio de proporcionalidad. Teniendo en cuenta las divergencias significantes entre esta directiva y los proyectos presidenciales, que preferían el sistema electoral mayoritario-proporcional, el *Sejm*, para empezar a verificar la iniciativa del Presidente, tendría haber cambiado su posición previa, cosa que no sucedió: la Cámara decidió rechazar la iniciativa del Presidente, lo que provocó un callejón sin salida de larga duración en su relación con el Presidente, lo que se juzga generalmente como muy dañino para la democracia polaca. Como opinaba el político polaco J. Kaczyński, la crisis sobre la ley electoral fue una crisis sobre la dirección de evolución de la democracia polaca. Según el político B. Geremek, el Presidente intentó humillar al Parlamento e imponer una forma autoritaria sobre los gobiernos ⁴⁸⁶.

Como hemos mencionado antes, también cuentan con la iniciativa legislativa los Presidentes de Lituania (art. 68) y Ucrania (art. 93.1). En todos los casos, esta competencia del Presidente no depende de otras condiciones o limitaciones. Sin embargo, un proyecto de ley considerado como urgente tiene que ser verificado en primer lugar por el Consejo Supremo de Ucrania (art. 93.2).

Siguiendo el razonamiento de J. Ciapała, podemos arriesgarnos a presentar la tesis que afirma que el Presidente que usa sus competencias de forma moderada y goza de autoridad podría ver sus iniciativas aceptadas incluso en una situación en la que no exista mayoría propresidencial. En mi opinión esto es dudoso y depende de la cultura política de cada país. En la situación opuesta se encuentra el Presidente que usa sus competencias activamente y es visto por las agrupaciones dominantes en el Parlamento como un centro competitivo de su influencia política ⁴⁸⁷. Parece que el uso exitoso de sus competencias por parte del Presidente en la esfera de la iniciativa legislativa sólo podría ocurrir en situaciones excepcionales y considerando las circunstancias políticas existentes.

⁴⁸⁶ *Ibid*,

⁴⁸⁷ J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1997, p. 35

En suma, en todos los países aquí investigados el Presidente es un árbitro político que tiene la competencia de la iniciativa legislativa para inspirar al resto de órganos, pero necesita tener en cuenta la principal línea de actividad del Gobierno y no ejercer la iniciativa legislativa de modo contrario a sus prioridades, ya que puede producir conflictos con el propio Gobierno o con la mayoría parlamentaria que lo apoya. Además, el Presidente no debería tener una ambición excesiva a la hora de usar la iniciativa legislativa, porque el uso reiterado de esta competencia no se corresponde con la concepción de la mayoría de las presidencias ejercidas en la Europa Central y del Este. Por eso hay que evaluar positivamente, por ejemplo, la presidencia polaca de A. Kwasniewski, con la que se ha constituido la costumbre de usar la competencia de la iniciativa legislativa moderadamente por parte del jefe de Estado, de acuerdo con la idea del constituyente polaco, quien consideró que el sujeto competente dentro del poder ejecutivo para iniciar los proyectos legislativos debería ser el Consejo de Ministros. No sólo en Polonia, sino en todos los países aquí comparados, el constituyente consideró la figura del Presidente como un sujeto que vigila la supremacía de la Constitución, por lo que el uso de la iniciativa legislativa debería ser congruente en su sentido y frecuencia a esa posición institucional.

Tampoco se puede olvidar que en la mayoría de los países investigados en el presente estudio, el Parlamento es el único órgano del poder legislativo. Una excepción de este principio son los Presidentes de Rumanía ⁴⁸⁸ y Ucrania (art. 106.31 de la CU), que pueden promulgar decretos, y de Polonia, donde el Presidente dictará decretos con fuerza de ley *“si durante el estado de guerra la Cámara de los Diputados no pudiere reunirse para celebrar la sesión, el Presidente de la República dictará decretos a petición del Consejo de Ministros y con el alcance y límites establecidos en el art. 228.3-5”*, estos decretos serán sometidos a la ratificación de la Cámara de los Diputados en su siguiente sesión (art. 234 de la CP).

⁴⁸⁸ El Presidente rumano, en el ejercicio de sus atribuciones, emitirá decretos que tienen que ser publicados en el Boletín Oficial de Rumanía porque la ausencia de su publicación conlleva la inexistencia del decreto (art. 100.1 de la CR).

3.3.2 Iniciativa de reforma de la Constitución

Es la competencia a través de la cual el Presidente puede influir en la forma del sistema constitucional del Estado y en la dirección hacia donde dirige el orden constitucional de su país. Esta competencia es una materialización de la función del Presidente como garante de la Constitución y la poseen los jefes de Estado de Polonia, Ucrania, Bulgaria y Rumanía, en el último caso a instancias del Gobierno ⁴⁸⁹.

La Constitución polaca distingue dos tipos de la iniciativa legislativa ejercida por el Presidente: la ordinaria (art. 118.1) y la constitucional (art. 235.1). El derecho de la iniciativa de reforma constitucional, es decir, de elaborar y presentar su proyecto de ley de cambio de Constitución ⁴⁹⁰, presenta al Presidente como el órgano que vigila la Constitución y le faculta para participar como sujeto autónomo –y de hecho, como único órgano del poder ejecutivo, pues el Gobierno polaco no posee esta competencia en esta materia– en el proceso de elaboración de la misma ⁴⁹¹.

El Presidente polaco puede presentar el proyecto de ley sobre la reforma de la Constitución (art. 235.1). Si este proyecto se refiere a los principios generales, libertades, derechos y deberes del hombre y del ciudadano o a la reforma de la Constitución, el Presidente puede dirigir una solicitud de celebración de referéndum confirmatorio al Presidente del *Sejm* dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la aprobación de la ley por el Senado (art. 235.6 de la CP). Este

⁴⁸⁹ El art. 153 de la Constitución lituana tenía un significado particular, hoy en día únicamente simbólico, que dejaría al Seimas cambiar las regulaciones de la Constitución que reforzaban la posición del Presidente. El Seimas podía hacerlo durante un año desde el día en que se aprobó la Constitución en referéndum, es decir, tenía de plazo hasta el 25 de octubre de 1993.

⁴⁹⁰ Según la Ley Constitucional de abril de 1992, el Presidente tenía derecho a presentar el proyecto de una nueva Constitución.

⁴⁹¹ M. Kruk, "Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1998, p. 23

referéndum tendrá que celebrarse en el plazo de sesenta días desde el momento en el que se presentó la solicitud (art. 235.6 de la CP). La reforma de la Constitución se considerará aprobada si la mayoría de los votantes se manifiesta a favor de la misma (art.235.6 de la CP)⁴⁹². Además, el Presidente tiene la obligación de sancionar la ley y ordenar su publicación pero no tiene la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional, con la excepción de cuestionar el modo de votar los cambios de la Constitución.

La cuestión discutible, como apunta P. Sarnecki, es el asunto del refrendo de la iniciativa legislativa del Presidente, que no está enumerada en la lista de prerrogativas en el art. 144.3 de la CP. Algunos de los constitucionalistas, como K. Wojtyszek distinguen entre la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de ley de reforma de la Constitución, señalando que esta última competencia necesita el refrendo ⁴⁹³. En cambio otros, entre ellos P. Sarnecki, opinan que la competencia de presentar un proyecto de reforma de la Constitución como competencia analógica a la iniciativa legislativa no necesita el refrendo ⁴⁹⁴. Nos encontramos con un problema parecido en el caso de la competencia de convocar referéndums por parte del Presidente polaco para aprobar la ley de reforma de la Constitución. En esta situación la moción del Presidente debería ser refrendada por el Primer Ministro porque no está enumerada en la lista del art. 144.3 de la CP. Esto es lo que genera la discusión. El referéndum puede ser tratado como un modo de proteger la Constitución ante

⁴⁹² En este caso no hay ningún requisito de participación mínima. En mayo de 1997 la Nación aprobó la Constitución del 2 de abril de 1997. Si tan solo la minoría de los que acuden a la votación optase a favor de la reforma de la Constitución, ésta no se realizaría a pesar de su aprobación por ambas Cámaras parlamentarias, en P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. LIBER, Varsovia, 2008, p. 446

⁴⁹³ K. Wojtyszek, "Prezydent Rzeczypospolitej", en P. Tuleja (ed.) *Prawo konstytucyjne*, Varsovia, 1995, p. 283 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 282

⁴⁹⁴ P. Sarnecki, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów", Cracovia, 2000, p. 83 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 282

un cambio desconsiderado por parte de la mayoría parlamentaria. Normalmente el Gobierno refleja esta mayoría, por eso el refrendo del acto del Presidente en este caso puede hacer imposible el ejercicio de su tarea de proteger la Constitución ante la voluntad de la mayoría parlamentaria.

El Presidente de Ucrania también puede presentar un proyecto de reforma de la Constitución al Consejo Nacional (art. 154 de la CU), al igual que pueden hacerlo una tercera parte de los diputados. Si el cambio se refiere a los principios generales, elecciones, un referéndum o al modo de cambiar la Constitución, el proyecto puede ser presentado por el Presidente o por dos tercios de los diputados y necesitará ser aprobado por al menos dos tercios de los votos del Consejo Nacional. A continuación el Presidente convocará un referéndum para aprobar el cambio (art. 156 de la CU). El proyecto de reforma de la Constitución no necesita el referéndum si se refiere a otros asuntos pero tiene que ser aprobado por mayoría de dos tercios de los diputados (art. 155 de la CU) ⁴⁹⁵. Además, no se pueden introducir cambios si estos implican la abolición o restricción de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano, o si tienen por finalidad la liquidación de la independencia o la violación de la integridad territorial del país (art. 157 de la CU). La resolución sobre si los cambios incumplen las anteriores condiciones es competencia del Tribunal Constitucional ⁴⁹⁶. La Constitución de Ucrania tampoco puede cambiarse durante el estado marcial ni excepcional, ni se pueden enmendar las regulaciones por segunda vez durante el mismo mandato del Parlamento (art. 157 de la CU).

En Bulgaria, el Presidente también dispone de la competencia de la iniciativa de reforma de la Constitución (art. 154.1 de la CB). Para que ésta sea aprobada necesita la mayoría de tres cuartas partes de los votos de todos los diputados, después será sancionada y publicada por el Presidente de la Asamblea Nacional.

El Presidente rumano puede instar la reforma de la Constitución, pero solo a propuesta del Gobierno. Como podemos ver, el Presidente rumano no tiene la

⁴⁹⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 282

⁴⁹⁶ A. P. Zajec, "Nowa Konstytucja Ukrainy", *Przegląd Sejmowy*, núm. 6, 1997, Varsovia, p. 62

iniciativa legislativa ni puede iniciar la reforma constitucional por sí mismo, es decir, carece de capacidad de decisión independiente al respecto y comparte su competencia con el Gobierno. También pueden presentar proyectos de cambio de la Constitución al menos un cuarto del total de diputados y senadores, así como al menos 500.000 ciudadanos con derecho a voto (art. 150.1 de la CR). El proyecto tiene que ser aprobado por la Cámara de los Diputados y por el Senado por una mayoría de al menos dos tercios del número de miembros de cada cámara ⁴⁹⁷ y aceptado en referéndum (art. 151 de la CR).

Como hemos podido ver, el proceso de reforma de la Constitución en todos los países comparados es complicado, esto asegura la estabilidad y la protección de la Constitución y la protege de cambios políticos radicales porque impide la posibilidad de cambiar la Constitución por una mayoría parlamentaria accidental. Según W. Sokolewicz, un modo más difícil para cambiar la Constitución puede, al mismo tiempo, asegurar el equilibrio político del Estado pero también bloquear los cambios del sistema político ⁴⁹⁸.

3.3.3 La sanción de las leyes

La de sancionar con su firma las leyes del parlamento es una competencia tradicional de los jefes de Estado. La sanción o firma de las leyes por el Presidente implica la comprobación de que la ley fue aprobada por el Parlamento en el modo determinado por la Constitución, y la suma a la voluntad de la cámara –representativa de los intereses particulares de partidos y territorios– la del Presidente –personificación de la nación en su conjunto y garante de sus

⁴⁹⁷ Art. 151.2 “Si por el procedimiento de mediación no se llega a un acuerdo la Cámara de los Diputados y el Senado, en reunión conjunta, decidirán por el voto de al menos tres cuartos del número de los diputados y senadores”

⁴⁹⁸ W. Sokolewicz, “Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych panstwach Europy”, *Panstwo i Prawo*, núm. 10. 2000, p. 33, citado por S. Zakrzewska, “Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 roku”, *Consensus/Studentkie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marii Curie Sklodowskiej, 2007, p. 234

intereses generales-. Menos frecuente es, en cambio, que Presidente pueda negarse a firmar la ley y devolverla al Parlamento con el fin de que éste debata de nuevo sobre la cuestionada regulación, ejerciendo así un veto devolutivo. Y más todavía que el veto presidencial sea absoluto.

Todos los Presidentes de los países aquí comparados tienen la competencia de firmar las leyes, con la excepción del jefe de Estado búlgaro, que tiene sólo la competencia de mandar publicarlas, puesto que es el Presidente de la Asamblea Nacional de Bulgaria quien las sanciona (art. 77.1 punto 4 de la CB).

El Presidente polaco sanciona leyes en el plazo de veintiún días desde su recepción (art. 122.2 de la CP), con la excepción de las aprobadas en un procedimiento rápido, la ley presupuestaria o la ley de presupuesto provisional: en estos tres casos dispone de siete días desde su recepción para sancionarlas (art. 224.1 de la CP). El Presidente eslovaco tiene quince días para sancionar las leyes, que tienen que ser firmadas también por el Presidente del Consejo Nacional y por el Primer Ministro (art. 87.3 de la CE) ⁴⁹⁹, También dispone de quince días para firmar la ley el Presidente ucraniano (art. 94.2 de la CU). El Presidente rumano tiene veinte días (art. 77.1 de la CR) y el jefe de Estado lituano únicamente diez (art. 71.1 de la CL): si no la sanciona en este periodo ni la veta, entonces la firmará el Presidente del *Seimas* y ordenará su publicación (art. 71.2 de la CL).

La sanción de las leyes puede ser una competencia o una obligación. Hablamos sobre la competencia de sancionar leyes si el Presidente tiene también la posibilidad de rechazar su sanción, vetándolas. La obligación se presenta cuando

⁴⁹⁹ Conforme con la Constitución eslovaca, la ley es vigente por el hecho de su publicación. Por eso, si el Presidente rechaza firmarla, la ley se publicará sin su firma. En algunas ocasiones se produjo la falta de la firma de una ley por parte del Presidente eslovaco, por ejemplo, después de la construcción de Eslovaquia el 1 enero de 1993 y hasta la toma del cargo por parte del Presidente M. Kováč, en marzo de 1998 después del término de su mandato y también a causa de un mal estado de salud del Presidente R. Schuster. En estas ocasiones las leyes fueron publicadas después de ser firmadas por el Presidente del Consejo Nacional y el Primer Ministro en B. Pytlik, "Prezydent Republiki Slowackiej", en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 642

al Presidente no le queda otra opción sino sancionar las leyes, por ejemplo, todos los jefes de Estado están obligados a sancionar una ley si se trata de una ley aprobada por el Parlamento por segunda vez⁵⁰⁰, además el Presidente lituano tiene que sancionar la ley si se trata de una ley votada en referéndum.

El Presidente puede negarse a sancionar una ley con la que no está de acuerdo. En esta situación puede comportarse de dos modos: enviando la ley al Tribunal Constitucional para que evalúe su conformidad con la Constitución, o devolviéndola al Parlamento junto con las razones de su negativa a sancionarla, para su reconsideración.

3.3.4. Recurso ante el Tribunal Constitucional

En los países de Europa Central y del Este sólo los Presidentes de Polonia, Hungría y Rumanía tienen la competencia de remitir al Tribunal Constitucional una ley para que juzgue sobre su constitucionalidad antes de proceder a sancionarla.

El Presidente polaco puede cuestionar la ley votada por el Parlamento de dos modos, usando uno de ellos alternativamente ⁵⁰¹. Antes de firmar la ley puede acudir al Tribunal Constitucional con una consulta sobre la constitucionalidad de

⁵⁰⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 225

⁵⁰¹ Los miembros de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional reconocieron que tratar el veto legislativo y la moción al Tribunal Constitucional como medios alternos no está de acuerdo con la función mediadora del Presidente porque esto podría crear la amenaza de que el Presidente usase uno de ellos primero y, si no consiguiese los resultados esperados, podría usar el segundo para frenar el proceso legislativo. Estas actividades podrían retrasar los trabajos del Parlamento. El Presidente L. Wałęsa, por ejemplo, vetó la ley sobre derechos y deberes de los Diputados y Senadores y después de no conseguir el resultado deseado remitió la ley al Tribunal Constitucional para que se pronunciara sobre su inconstitucionalidad, en A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997r*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2008, p. 205

la ley de que se trata (activando de este modo un control preventivo de la constitucionalidad de las leyes), o puede negarse a sancionar la ley remitiéndola al *Sejm* para su reconsideración. Esta facultad de recurrir al Tribunal Constitucional es una prerrogativa del Presidente y no necesita ser refrendada⁵⁰². Si el Tribunal considera que la ley cuestionada está de acuerdo con la Constitución el jefe de Estado está obligado a firmarla. En esta situación, el Presidente puede presentar de nuevo una propuesta al Tribunal Constitucional para investigar la constitucionalidad de la ley, pero tendrían que hacerlo después de su entrada en vigor (control posterior de las leyes). Por el contrario, si la sentencia del Tribunal Constitucional confirmara la inconstitucionalidad de la ley, se produciría un absoluto rechazo de su firma por parte del Presidente (art. 122.4 de la CP)⁵⁰³. Sin embargo, si la inconstitucionalidad se refiere a preceptos concretos de la ley y el Tribunal no los considera inseparablemente vinculados con el conjunto de la ley, el Presidente, después de oír al Presidente de la Cámara de los Diputados, podrá sancionar la ley omitiendo aquellos preceptos declarados inconstitucionales o devolverla a la Cámara de los Diputados para que se suprima la inconstitucionalidad. Esta última solución fue introducida por razones pragmáticas⁵⁰⁴. Se consideraba que la inconstitucionalidad de algunas regulaciones menos importantes no debería implicar necesariamente la pérdida de algunas otras disposiciones importantes.

El Presidente rumano cuenta también con el derecho de acudir al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de una ley antes de promulgarla. Si el Tribunal declara su constitucionalidad el Presidente rumano,

⁵⁰² La posibilidad de un recurso preventivo, un control previo que se inicia a instancias del Presidente de la República, parece tomada del ejemplo francés, aunque en la Constitución francesa de 1958 la legitimación para plantear una cuestión previa de constitucionalidad es más amplia (artículo 61). En M. Valvidares Suárez, "El Constitucionalismo polaco: pasado y reciente", *Revista Española de derecho Constitucional*, Madrid, R 2513, n 65, Mayo-Agosto, 2002, p. 192

⁵⁰³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de septiembre de 1995, en J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1997, p. 45

⁵⁰⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 227

al igual que el polaco, está obligado a firmar la ley. La situación se presenta diferente al caso polaco. Si el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la ley ésta sería devuelta al Parlamento para que fuera reconsiderada. Si la ley fuese aprobada de la misma forma que la primera vez, por mayoría de al menos dos tercios de los miembros de cada cámara, las acusaciones sobre su inconstitucionalidad recogidas en la sentencia del Tribunal Constitucional serían rechazadas y su promulgación sería obligatoria (art. 144 y 145 de la CR) ⁵⁰⁵. Esta regulación creó un injustificado reforzamiento del poder del Parlamento, porque la mayoría política puede lograr que las sentencias del Tribunal Constitucional sean ignoradas y que sean aprobadas leyes inconstitucionales ⁵⁰⁶. Una solución parecida a la presentada en el art. 145.1 de la CR existía en Polonia bajo la Ley Constitucional de 1989 y la Pequeña Constitución de 1992, pero no fue adoptada por la presente Constitución de 1997, pues se consideró como contraria al principio del Estado de Derecho ⁵⁰⁷, además de poner en duda el papel del Tribunal Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución.

En todos los países analizados el Presidente tiene la competencia de acudir al Tribunal Constitucional para controlar la ley. Si el Tribunal Constitucional reconoce que la ley es conforme a la Constitución, el Presidente está obligado a sancionarla de inmediato y a menudo tiene siete días para hacerlo ⁵⁰⁸.

Como hemos mencionado antes, el Presidente polaco tiene la competencia de acudir al Tribunal Constitucional para controlar la ley (control represivo), lo que se refiere a todas las leyes. En este caso, además del Presidente, también tienen

⁵⁰⁵ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, 2005, p. 172

⁵⁰⁶ J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa", en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, p. 103

⁵⁰⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 231

⁵⁰⁸ T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 206

la misma competencia los Presidentes de las Cámaras, el Primer Ministro, 50 diputados, 30 senadores y los órganos del poder judicial (art. 191.1 de la CP).

El jefe de Estado de Ucrania también puede remitir una ley al Tribunal Constitucional para que éste juzgue sobre su constitucionalidad. En el caso de que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de la ley, ésta dejará de ser válida a efectos de la fecha de la sentencia ⁵⁰⁹.

En el caso de Eslovaquia, bajo el art. 130, el Presidente tiene la competencia de recurrir al Tribunal Constitucional con una moción para verificar la constitucionalidad de la ley. Si el Tribunal Constitucional declara la ley inconstitucional, el Consejo Nacional tiene seis meses a partir de la sentencia para eliminar las regulaciones inconstitucionales. Si el Consejo no cumple con esta obligación, las regulaciones cuestionadas pierden su validez después de transcurrir los seis meses⁵¹⁰.

También los Presidentes lituano, rumano y búlgaro ⁵¹¹ tienen competencia para remitir el caso al Tribunal Constitucional, sobre cuya formación el jefe de Estado búlgaro tiene cierto poder, ya que le corresponde una tercera parte de sus miembros.

⁵⁰⁹ S. Zakrzewska, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 roku", *Consensus' Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, 2007, p. 230

⁵¹⁰ B. Pytlik, "Prezydent Republiki Slowackiej", en J. Osiński (ed.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, p. 643

⁵¹¹ Según el art. 147.1 de la Constitución: "El Tribunal Constitucional está formado por doce jueces, un tercio elegidos por la Asamblea Nacional, un tercio designados por el Presidente, y un tercio elegidos por una reunión conjunta de los jueces del Tribunal Supremo de Casación y del Tribunal Administrativo Supremo". En adición, el artículo 6 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional dice que los jueces del Tribunal Constitucional deberían asumir sus cargos bajo juramento ejercido no más tarde que un mes después de su nombramiento o su elección en presencia del Presidente de la Asamblea Nacional, del Presidente y de los Presidentes del Tribunal Supremo de Casación y del Tribunal Supremo Administrativo. En noviembre de 2012 se realizaron nuevas nominaciones. Los jueces nombrados por el Presidente y por las Cortes Supremas juraron su cargo, mientras los jueces indicados por la Asamblea Nacional no pudieron hacerlo porque el Presidente R. Pevneliev abandonó la sala del acto. El Presidente se opuso al nombramiento de la candidatura de V. Martovska, presentada por la Asamblea Nacional. El veto al nombramiento de un candidato a

3.3.5. Veto legislativo

El Presidente puede rechazar la promulgación de la ley ejerciendo el veto cuando está en desacuerdo con la ley aprobada por el Parlamento. En referencia a las consecuencias se diferencia entre el veto absoluto y el meramente devolutivo.

El veto absoluto causa que la ley no llegue a tener efectos por faltarle el requisito esencial de su sanción, sin que el Parlamento pueda subsanar esa falta con una nueva votación. Lo formidable de este recurso hace que incluso en alguno de los países en donde el jefe del Estado lo tiene atribuido su uso sea excepcional, o incluso haya caído en desuso: el ejemplo más evidente de ello sería el Reino Unido, donde el rey lo usó por última vez al inicio del siglo XVIII ⁵¹².

Por otro lado, el veto devolutivo supone –como su propio nombre sugiere– que la ley sea retornada al Parlamento para un nuevo debate y una nueva votación, quedando el Presidente obligado a firmarla después de que cumpla con unas condiciones determinadas –a menudo, la de ser votada por una mayoría cualificada–. Podemos decir que el veto devolutivo introduce un elemento de equilibrio entre los poderes y además moviliza al Parlamento para tomar decisiones racionales ⁵¹³. Además, puede ser un medio de arbitraje entre el Parlamento y el Gobierno. El Gobierno inicia el veto si recibe del Parlamento una ley en desacuerdo con sus principios políticos. También puede ser un medio de

juez del Tribunal Constitucional no está regulado ni por la Constitución ni por la ley sobre el Tribunal Constitucional. Sin embargo, parece que su comportamiento atribuyó una nueva competencia al Presidente. El Parlamento y el Primer Ministro, B. Borisov, apoyaron su conducta. Conviene reflexionar si se produciría la misma reacción ante el comportamiento del Presidente en una situación de cohabitación. También convendría reflexionar si su conducta se repetiría o si el Presidente de la Asamblea Nacional abandonaría el acto cuando tuviesen que jurar su cargo los candidatos nominados por parte del Presidente.

⁵¹² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Business, Carcovia, 2007, p. 352

⁵¹³ J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Varsovia, 1999, 129 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 226

arbitraje si el Presidente se opone a la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, así la idea del veto surge de la oposición y en última instancia el Presidente lo usa si reconoce los defectos de la ley. En la literatura se puede encontrar también la opinión de que el Presidente, usando esta competencia y rechazando la ley aprobada por el Parlamento, asegura el interés del poder ejecutivo con el que está unido ⁵¹⁴. Se puede estar de acuerdo con esta opinión siempre que la mayoría parlamentaria apruebe la ley contra el ejecutivo, pero no siempre es así, sobre todo en el sistema parlamentario donde la mayoría parlamentaria normalmente se identifica con el Gobierno ⁵¹⁵.

Según P. Sarnecki, el veto permite al Presidente controlar la utilidad de la ley aprobada, especialmente si tiene que verificar que no queden dañados los valores que tiene que proteger ⁵¹⁶. Podemos concluir además que la motivación para el uso del veto sería de naturaleza política, aya que si el Presidente se diese cuenta de que la ley infringe en cambio la Constitución, lo que debería hacer sería recurrir al Tribunal Constitucional.

T. Moldada también ve el veto legislativo como una competencia arbitral del Presidente, *“el Presidente que usa la competencia del veto legislativo debe sobre todo actuar como el árbitro que intenta resolver un conflicto existente o prevenir un posible conflicto o como el garante de valores importantes para el Estado y la nación”*⁵¹⁷.

⁵¹⁴ L. A. Okuńow, W. A. Roszczin, “Wieto Prezidenta”, Moskwa 1999, p. 4 citado por T. Słomka “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989”, ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 203

⁵¹⁵ T. Moldawa, “Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej”, en R. Chruściak, T. Moldawa, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Varsovia 1995, p. 191, nota a pie 111 citado por T. Słomka “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989”, ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 203

⁵¹⁶ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Cracovia 2000, pp. 88-89, citado por T. Słomka “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989”, ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 203

⁵¹⁷ T. Moldawa, “Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej”, en R. Chruściak, T. Moldawa, K. A. Wojtaszczyk, E. Zieliński, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Varsovia

R. Balicki reconoció que el Presidente que usa el veto como su prerrogativa se pone en conflicto con el Gobierno y con la mayoría parlamentaria. Además, dificulta el ejercicio de la política al Gobierno porque a la postre tendrá que gozar del apoyo de la Cámara de los Diputados para que su veto sea en última instancia efectivo. El mismo autor sugiere limitar la libertad del Presidente con la exigencia de conseguir un refrendo para usar el veto legislativo⁵¹⁸. Pero, como sabemos, la prerrogativa de usar el veto legislativo en el sistema parlamentario es un medio real que tiene el jefe de Estado para influir en las decisiones del Parlamento y sobre todo para proteger los valores de la Constitución, de la cual es garante, sentido éste que quedaría probablemente distorsionado si fuese requisito indispensable el refrendo del Primer Ministro.

De acuerdo con las regulaciones constitucionales, el Presidente debe argumentar las razones por las que devuelve la ley para su nuevo debate. Esta obligación es especialmente importante si consideramos la generalidad de las regulaciones constitucionales y el carácter discrecional de la competencia del Presidente. La necesidad de justificar su veto permitirá al *Sejm* conocer las razones por las que el Presidente interfiere en el proceso legislativo y se opone a la ley. Esto resulta importante durante la reconsideración de la ley por parte del *Sejm*, ya que se puede centrar en las cuestiones que desde el punto de vista del Presidente son esenciales. Además, hacer pública la argumentación del veto del Presidente también permite a la opinión pública conocer las causas que le llevan a vetar la ley en cuestión. Esto resultará importante en situaciones de conflicto entre el jefe de Estado y el Parlamento sobre la ley cuestionada porque los electores tendrán la posibilidad de conocer las diferentes posiciones en este asunto concreto y podrán valorar cómo representan sus intereses ambas partes. Al mismo tiempo, si los argumentos y la posición del Presidente gozan de un apoyo amplio por parte de la sociedad, aparecen posibilidades adicionales de presionar a los diputados para conseguir que cambien su opinión y no voten a favor de retirar el

1995, p. 191 citado por T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 204

⁵¹⁸ R. Balicki, "Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego", *Przegląd Sejmowy*, 1999, núm. 3, p. 53

veto del Presidente e incluso para que consideren sus ideas en futuros trabajos legislativos⁵¹⁹.

Todos los Presidentes de los países investigados tienen la competencia del veto devolutivo

El Presidente polaco puede usar esta facultad si no acude al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de la ley, devolviéndola junto con sus razones para ello al *Sejm* para su reconsideración (art. 122.5 de la CP). El veto del Presidente no puede referirse a la Ley de Presupuestos ni a las leyes de reforma de la Constitución.

Como apunta J. Ciapała, la rivalidad existente en Polonia entre el Presidente Walesa y el Gobierno, o la mayoría parlamentaria, no favoreció la conducción efectiva de la política del Estado. Particularmente arriesgada era la posibilidad de usar el veto legislativo contra la Ley de Presupuestos por la que el Presidente podría cuestionar las directrices más importantes de la política del Gobierno. Por eso hay que evaluar positivamente el cambio que trajo la nueva Constitución de abril de 1997, al eliminar la ley de presupuestos de la facultad de veto del Presidente (art. 224.1 de la CP)⁵²⁰. De este modo se limita la influencia del Presidente en la esfera de las finanzas públicas, de la que no es responsable ni tiene una influencia significativa. El presupuesto es resultado de la iniciativa del Gobierno, que además es responsable de su ejecución.

El veto del jefe de Estado polaco puede ser obviado por el *Sejm* por mayoría cualificada de sus tres quintas partes en presencia de al menos la mitad del número legal de los diputados. De este modo, la aprobación de la ley por segunda vez supone que el Presidente esté obligado a sancionar y mandar publicar la ley en cuestión en un plazo de siete días (art. 122.5 de la CP). Comparando la

⁵¹⁹ R. Balicki, "Kompetencje Prezydenta RP wobec ustawy uchwalonej przez Parlament", *Pro publico bono*, Zeszyty Naukowe DWSSP Asesor, 2005, Núm. 1, p. 11-29 (6)

⁵²⁰ J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1997, p. 51

regulación presente con la Pequeña Constitución, cabe apuntar que antes el *Sejm* necesitaba dos terceras partes de sus miembros para superar el veto a una ley⁵²¹.

Después de que el *Sejm* haya superado el veto, el Presidente no puede dirigirse al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de la ley. Como hemos mencionado anteriormente el Presidente dispone de dos opciones alternativas: puede acudir al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de ley o puede devolver la ley al Parlamento, pero no hacer ambas cosas. Esta nueva regulación constitucional fue tildada de antipresidencial en comparación con las soluciones anteriores, cuando el Presidente tenía ambas posibilidades y el uso de la primera no le privaba de la posibilidad de usar la segunda. En la actualidad la competencia del veto está limitada ⁵²². Hay que reconocer que la solución adoptada en 1997 influye en la reducción de un conflicto potencial entre el Presidente y el *Sejm*, además exige al Presidente una profunda reflexión sobre la utilidad y eficiencia de sus decisiones⁵²³.

El jefe de Estado de Ucrania también tiene el derecho de vetar la ley, devolviéndola junto con sus argumentos al Consejo Supremo (art. 94.2 de la CU). La ley constitucional de 2004, que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional el 1 de octubre de 2010, privó al jefe de Estado de la posibilidad de vetar las leyes en referencia a materias como los cambios de la Constitución.

El eventual veto del Presidente sería rechazado por el Consejo Supremo si durante la siguiente votación la ley fuese adoptada por mayoría de al menos dos

⁵²¹ La fuerza del veto legislativo tiene un significado importante para la posición del Presidente, es decir, el número de diputados necesario para rechazar el veto del Presidente. La Comisión Constitucional que elaboraba el proyecto de la Constitución de 1997 reconoció que el veto tiene que ser rechazado por una mayoría cualificada pero que sería menor de dos tercios. Como resultado final se escogió la mayoría de tres quintas partes para rechazar el veto del Presidente, lo que todavía permite al jefe de Estado influir efectivamente en los resultados del poder legislativo.

⁵²² R. Mojak, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej" en *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło, (ed.), 1996, p. 330

⁵²³ T. Słomka "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989", ASPRA_JR, Varsovia 2005, p. 205

terceras partes de los votos. En esta situación el jefe de Estado está obligado a promulgar la ley en el plazo de diez días. Más aun: si el Presidente no firmara la ley votada por segunda vez por la legislativa lo haría el Presidente del Parlamento.

El Presidente lituano también puede devolver la ley al *Seimas* para que sea reconsiderada, adjuntando los motivos relevantes para hacerlo (art. 71.1 de la CL). El Presidente no puede vetar las leyes adoptadas en referéndum, y tiene que sancionarlas y publicarlas en un plazo de cinco días. Si la ley fuese devuelta el *Seimas*, en primera instancia se debatiría y se volvería a votar la ley en su versión original⁵²⁴. La ley sería aprobada si votaran a su favor más de la mitad de todos los miembros del *Seimas*, aunque en caso de tratarse de una ley constitucional la mayoría debería ser de no menos de tres quintos. Si el *Seimas* no adoptara la ley en este modo, se pasaría a la votación de la ley según la versión propuesta por el Presidente lituano. En este caso la mayoría simple sería suficiente para aceptar las enmiendas propuestas por el Presidente. Si una ley es votada de esta forma el jefe de Estado lituano está obligado a firmarla y publicarla en el plazo de tres días⁵²⁵. Si en el término previsto el Presidente no firma la ley ni tampoco la veta, la ley entra en vigor después de ser firmada y publicada por el Presidente del *Seimas*. En este último caso la ley entra en vigor, pero el jefe de Estado puede mantenerse al margen, reiterando –con su pasividad– su oposición ⁵²⁶.

⁵²⁴ D. Górecki, *Republika Litewska*, en W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 95

⁵²⁵ W. Kręcisz, “Republika Litewska”, en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, 2005, p. 124

⁵²⁶ Una solución interesante que no está prevista en la Constitución pero que fue introducida en la práctica por el Presidente V. Adamkus propone que el jefe de Estado dirija al Parlamento sus observaciones sobre el proyecto de ley discutido. Esto racionaliza la colaboración entre el Presidente y el Parlamento y elimina tanto los conflictos como la frecuencia de veto de las leyes, en J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 34

Como podemos ver la solución del constituyente lituano crea la posibilidad de incluir la propuesta elaborada por el Presidente y aumenta la posibilidad de cooperación mutua entre Presidente y legislativo.

El Presidente eslovaco tiene la competencia de devolver las leyes ordinarias al Consejo Nacional junto con sus argumentos, si bien antes de la reforma de la Constitución también podía devolver las leyes constitucionales ⁵²⁷. Bajo las regulaciones de 1992 el Presidente estaba obligado a devolver la ley si lo pedía anteriormente el Gobierno. En el presente, el jefe de Estado eslovaco no tiene la mencionada obligación.

El veto tiene carácter suspensivo: después de una nueva aprobación de la ley por el Consejo Nacional el Presidente debe firmarla y publicarla. La nueva aprobación de la ley necesita un número mínimo de votos igual al que es imprescindible para aprobar la ley por primera vez, es decir, la mayoría simple (art. 87.2 de la CE). De ese modo, para rechazar el veto del Presidente no se exige un número mayor de los votos que para aprobar la ley, lo que refuerza la posición de la mayoría parlamentaria y anteriormente del Gobierno de Mečiar. Según la enmienda de la Constitución de 1999, para rechazar el veto del Presidente sería necesaria la mayoría absoluta de todos los miembros del Parlamento, lo que esta vez reforzó el veto presidencial. Para rechazar el veto del Presidente era imprescindible un mayor número de votos que para aprobar la ley. Conseguir la mayoría absoluta de todos los miembros del Parlamento, que en el caso eslovaco es de 76 votos, fue a menudo difícil, considerando la significativa fragmentación del Consejo Nacional Eslovaco. Ésta fue una de las razones por las que el Presidente R. Schuster usó frecuentemente la mencionada competencia⁵²⁸. Hay que subrayar que en 2001 el constituyente eslovaco volvió a la regulación

⁵²⁷ D. Malová-E. Láštic, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, Summer 2001, p. 112

⁵²⁸ W. Zakrzewski, *Republika Slowacka*, en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, 2005, p. 210

inicial existente antes de la enmienda de 1999, es decir, según la Ley Constitucional de 2001 para rechazar el veto del Presidente vuelve a necesitarse más de la mitad de los diputados presentes (art. 87.2 de la CE)⁵²⁹ en vez de la mayoría absoluta de todos los miembros del Consejo Nacional, lo que, como hemos comentado anteriormente, beneficia de nuevo al Parlamento.

En los casos búlgaro y rumano, sus Presidentes también tienen la competencia de devolver la ley a la Asamblea Nacional junto con sus consideraciones para que se reflexione sobre dicha ley (art. 101.1 de la CB). El alcance del veto presidencial en Bulgaria es limitado, se proyecta sólo frente a violaciones evidentes de la Constitución y del procedimiento legislativo ⁵³⁰. Si la ley que fue devuelta fuese votada otra vez por mayoría simple de todos los miembros del Parlamento, el Presidente búlgaro tendría que firmarla. En Rumanía, donde ambas cámaras son iguales en el proceso legislativo, el Presidente puede aprovechar fácilmente las discrepancias entre ambas para retrasar el procedimiento legislativo. Además de su competencia para devolver la ley al Parlamento para que se vuelva a discutir sobre la misma, el cual puede usar sólo una vez ante la misma ley (art. 77.2 de la CR).

Resumiendo, podemos decir que la competencia del veto legislativo que tienen todos los Presidentes investigados en el presente estudio con seguridad refuerza sus posiciones en relación con el poder legislativo. Con todo, el peso de la mencionada competencia queda disminuía, como subraya B. Dziemidok-Olszewska, por el hecho de que el veto tenga carácter suspensivo, es decir, se limite a obligar al Parlamento a reflexionar una vez más sobre la ley cuestionada, pero sin obligarle a cambiar necesariamente su sentido ⁵³¹. El veto de la ley y la

⁵²⁹ K. Skotnicki, *Konstytucja Slowacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 35

⁵³⁰ G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria postcomunista" en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 254

⁵³¹ J. Svaton, "The Status of the President in the System of Government in the Czech Republic", en *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha, R.

posibilidad de su rechazo por el Parlamento, como hemos mencionado anteriormente, equilibran el poder ejecutivo y el poder legislativo. En adición, la competencia de veto es uno de los instrumentos más importantes de los que dispone el jefe de Estado para influir en las actividades del Parlamento, dada una situación de discrepancia entre ambos órganos en referencia al texto de la ley⁵³². El disponer de competencia de veto sólo suspensivo es una muestra del poder moderador del Presidente, puede demandar un nuevo debate, una nueva votación, y por tanto puede una nueva reflexión política, pero no impedir que la ley se apruebe.

Hay que añadir que respecto a la posición del Presidente en relación con el Parlamento, influye el carácter del procedimiento adoptado con el fin de reflexionar de nuevo sobre la ley votada. La adopción de un procedimiento parecido al usado para aprobar la ley por primera vez significa una participación limitada del Presidente y, por lo tanto, conserva la supremacía del Parlamento⁵³³. Nos encontramos con este tipo de solución en los casos eslovaco (de nuevo desde la enmienda de la Constitución de 2001), búlgaro y rumano. Por el contrario, la introducción por el constituyente de un requisito más exigente referido a la mayoría imprescindible para rechazar el veto del Presidente, en comparación con la mayoría necesaria para aprobar la ley por primera vez, refuerza la posición del Presidente en el proceso legislativo, esta solución se puede observar en el caso polaco, lituano y ucranio. En Rumanía, para rechazar el veto legislativo del Presidente se exige el acuerdo de ambas cámaras.

La regulación según la cual el veto del Presidente debe ser rechazado por mayoría cualificada (Polonia tres quintas partes de la Cámara, Ucrania dos

Mojak, K. Wójtowicz (dir.) 2001, p. 317 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 233

⁵³² B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 234

⁵³³ J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Varsovia, 1999, p. 42 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 234

terceras) incrementa exponencialmente la relevancia de la posición del Presidente en el proceso legislativo ⁵³⁴. Aunque, naturalmente, su efectiva capacidad de influencia dependería de la solidez y la amplitud de la mayoría parlamentaria. El veto suspensivo del Presidente se convertiría en la práctica en veto absoluto solo si la fractura del parlamento hiciera inviable la mayoría cualificada requerida para aprobar de nuevo la ley. También se puede notar que la mayoría parlamentaria estaría obligada a cooperar con la oposición para tratar las cuestiones más importantes. Al contrario, si el veto del Presidente pudiese ser rechazado por mayoría simple, se reforzaría la posición del Parlamento ante el Presidente.

Además, como hemos podido ver, todas las Constituciones, a excepción de la rumana, exigen al Presidente motivar su decisión de vetar la ley. La moción en la que el jefe de Estado indica las cláusulas de la ley sobre las que tiene dudas y las razones por las que aparecen permite al Parlamento y a la opinión pública conocer sus argumentos y sugerencias, así como valorar su rectitud. Normalmente el Presidente presenta unos argumentos claros y concretos por eso su veto forma parte de un elemento constructivo del proceso legislativo⁵³⁵.

En adición, como hemos subrayado anteriormente, sólo los Presidentes de Polonia y Rumanía tienen la competencia de consultar la constitucionalidad preventiva de la ley ante el Tribunal Constitucional. Según J. Ciapała: *“La competencia de cuestionar la ley ante el Tribunal Constitucional es la más apropiada forma de influir por el Presidente en el procedimiento legislativo”*⁵³⁶. Las dudas del Presidente son enviadas al Tribunal Constitucional, esta posibilidad

⁵³⁴ R. Balicki, “Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego”, *Przegląd Sejmowy*, 1999, núm. 3, p. 52 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 234

⁵³⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 235

⁵³⁶ J. Ciapała, “Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie”, *Przegląd Sejmowy*, 1998, núm. 3, p. 50

sirve para reforzar la posición del jefe de Estado como órgano que vela por que la Constitución se cumpla.

Por otra parte, la competencia de rechazar la firma de la ley es algo cuestionable porque esta competencia favorece la creación de una posición arbitral y da la posibilidad de influir sobre la política del Estado. La eficacia de uso de esta competencia es dudosa cuando el Presidente no cuenta con el apoyo de la mayoría del Parlamento, porque es más que probable que ésta acabe reafirmandose en su posición y superando el veto. Pero también es poco efectiva cuando el Presidente dispone de este apoyo parlamentario y colabora con el Parlamento, pues en este caso es previsible que Parlamento y Presidente compartan desde el inicio una estrategia legisladora. Por un lado, como apunta J. Ciapała, para asegurar la coherencia de las actividades del ejecutivo sería mejor usar la competencia de vetar la ley por parte del Presidente únicamente en los casos en los que el Gobierno apoye su decisión, es decir, incluir esta competencia del jefe de Estado con la obligación de ser refrendado. Pero por otra parte cabe argumentar que eso alteraría el principio de separación de poderes y no haría que el veto se ejerciera con más cuidado, sino quizás al contrario. Gracias a esto, el veto legislativo podría ser utilizado sólo en situaciones particulares y se convertiría en uno de los instrumentos usados para equilibrar los poderes⁵³⁷.

¿Como han utilizado en la práctica la competencia del veto hacia la ley los jefes de Estado de los países que atraen nuestra atención en la presente investigación?

En Polonia, durante su primera presidencia W. Jaruzelski usó la facultad del veto de la ley sólo una vez, al contrario que el siguiente Presidente, L. Wałęsa, que usó esta competencia muy frecuentemente. La realidad producida en los años comprendidos entre 1991 y 1995 demostró que la competencia del Presidente para cuestionar las leyes no sólo era usada para preservar la protección de la Constitución sino que también creó un instrumento para reforzar la posición

⁵³⁷ *Ibid*, p. 51

política del jefe de Estado⁵³⁸. Esa competencia también era el medio legal que creó rivalidades con los partidos dominantes en el Parlamento. Particularmente, si la competencia del veto de la ley se usa muchas veces, podría ser vista como un instrumento de lucha contra el Presidente por parte de una mayoría parlamentaria desfavorable a él, por eso no debería usarse en exceso. Los dos rasgos que caracterizaron las intervenciones del presidente Wałęsa a este respecto fueron el de que argumentaba sus decisiones basándose en motivos políticos y legales; y el de que actuaba más a menudo en los periodos de tensión en relación con el Gobierno o con la mayoría parlamentaria. Nos encontramos esta situación en el periodo de gobierno en el que los Primeros Ministros eran los representantes de la izquierda opuesta a Wałęsa. Durante su mandato, Wałęsa usó el poder de veto en 24 ocasiones, y 8 veces la competencia de presentar sus propias propuestas al Tribunal Constitucional ⁵³⁹. El siguiente Presidente, Al. Kwasniewski, usó esta competencia sólo dos veces bajo la Pequeña Constitución, pero empezó a aprovecharla más durante el periodo de los gobiernos de la coalición formada por Acción Electoral Solidaridad y el partido centrista Unión de la Libertad, opuestos a él.

Es de notar que la efectividad del veto depende del tamaño y la cohesión de la mayoría parlamentaria. En el caso de existir una mayoría estable, el veto del Presidente sería sólo la manifestación de su opinión política pero no sería efectivo desde el punto de vista de la consecuencia legislativa. Nos hemos encontrado con una situación parecida en Polonia, bajo los gobiernos del Presidente L. Kaczyński y la coalición de la Plataforma Cívica del Primer Ministro D. Tusk. En Polonia no hay periodo de cohabitación desde que el Presidente B. Komorowski tomó el cargo en agosto de 2010, sin embargo, el Presidente ha vetado dos leyes aprobadas por su propio partido.

Asimismo, el actual Presidente de Bulgaria, R. Plevneliev, que ganó las elecciones de 2011 y proviene del mismo partido que el Gobierno del GERB (Ciudadanos

⁵³⁸ J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, 1998, núm. 3, p. 48

⁵³⁹ *Ibid*,

para el Desarrollo Europeo de Bulgaria), acabando así con el periodo de cohabitación, ha presentado dos vetos a las leyes. El Presidente anterior, G. Parvanov, del Partido Socialista en cohabitación con el Gobierno del GERB del Primer Ministro, B. Borisov, usó la misma competencia muy frecuentemente.

Los presidentes eslovacos han hecho uso de este derecho de manera diversa. Durante su presidencia, R. Schuster devolvió 17 proyectos de ley en 2000 y 20 proyectos en 2001, mientras que su antecesor, M. Kováč, había devuelto sólo uno en 1998 y dos un año más tarde ⁵⁴⁰. El actual Presidente de Eslovaquia, I. Gasparovič, también es bastante activo en relación al veto de las leyes, destacando sus 28 vetos a las leyes durante el mandato del Parlamento entre 2002 y 2004. Asimismo, el Presidente de Ucrania, V. Yanukovich, parece ser uno de los jefes de Estado más activos del país en cuanto al veto de las leyes. Su frecuente uso del veto explica parcialmente la falta de respaldo de la mayoría de los diputados. Al contrario, inicialmente el Presidente lituano consideró esta competencia como excepcional y sólo la usó en caso de existir una situación de amenaza de la inconstitucionalidad por parte de la ley. El precursor de esta competencia fue el Presidente V. Adamkus, que en marzo de 1998 remitió al *Seimas* su propuesta de cambios en la ley de empresas elaborada por legislativo, junto con las razones que motivaron esta situación⁵⁴¹. La situación cambió bajo la presidencia de D. Grybauskaitė, que en 2010 vetó doce leyes aprobadas por el Parlamento y un total de 24 leyes desde su toma del cargo en julio de 2009, lo que nos muestra que la Presidenta es bastante activa no sólo vetando leyes sino también proponiendo enmiendas. En 2011 la Presidenta propuso enmiendas al presupuesto dejando entrever su veto si el Parlamento no las incluía. La Presidenta es independiente pero su actividad crítica hacia el Gobierno y el Parlamento evoca la presidencia de un periodo de cohabitación.

⁵⁴⁰ W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 206

⁵⁴¹ W. Kręćisz, "Republika Litewska", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, 2005, p. 124

Una vez presentada la práctica podemos destacar sobre todo dos cosas. Primero, que el veto de los Presidentes aparece también fuera del periodo de cohabitación (Polonia, Lituania en la actualidad). Segundo, que resulta muy interesante comprobar que entre los Presidentes que más vetan las leyes se encuentran los de Eslovaquia y Bulgaria, que no tienen una posición significativa ni son líderes carismáticos en sus países.

Tabla 16. Competencias de los Parlamentos de Europa Central y del Este en el procedimiento legislativo		
Polonia	Los diputados y las comisiones del Sejm tienen la iniciativa legislativa. El Sejm para las leyes por mayoría simple, rechaza el veto del Senado por mayoría absoluta y el veto del Presidente con tres quintas partes de los votos. Para iniciar cambios en la Constitución se necesita la moción de una quinta parte de los diputados y la aprobación del cambio exige dos tercios de los diputados junto con la aceptación del Senado.	El Senado tiene la iniciativa legislativa, presenta su proyecto al Sejm. El Senado puede rechazar las leyes aprobadas por el Sejm. Para iniciar cambios en la Constitución se necesita el acuerdo de toda la cámara. Después de su aprobación por la cámara baja tiene que ser aprobada por mayoría absoluta de los senadores.
Lituania	Los diputados tienen la competencia de la iniciativa legislativa. El Seimas puede aprobar de nuevo las leyes rechazadas por el Presidente por mayoría absoluta, en el caso de la ley constitucional la mayoría imprescindible es de tres quintas partes. Para presentar una moción de cambios en la Constitución se necesita al menos una cuarta parte de los diputados, esta moción tiene que ser aprobada por mayoría de dos tercios de los miembros.	
Eslovaquia	Los diputados y las comisiones del Consejo Nacional tienen la competencia de la iniciativa legislativa. El Consejo Nacional puede rechazar el veto del Presidente aprobando de nuevo la misma ley por mayoría absoluta de los diputados. Para aprobar cambios en la Constitución se exige el apoyo de tres quintas partes de los diputados.	
Ucrania	Los diputados tienen la competencia de la iniciativa legislativa. El Consejo Supremo puede rechazar el veto del Presidente por mayoría de dos terceras partes de los diputados. Para iniciar cambios en la Constitución se necesita el apoyo de uno o dos tercios de los diputados (dependiendo del carácter del cambio). En caso de que el Presidente devuelva la ley al Consejo Supremo para su reflexión, la mayoría imprescindible para aprobarla sería la misma. Para aprobar la ley se necesita la mayoría absoluta. En caso de reforma de la Constitución, una mayoría de dos terceras partes.	

Bulgaria	Los diputados tienen la iniciativa legislativa. La Asamblea Nacional puede rechazar el veto del Presidente aprobando la ley por segunda vez por mayoría absoluta. Para iniciar cambios en la Constitución se necesita al menos una cuarta parte de los diputados. Para aprobar los cambios de la Constitución se exige el apoyo de tres cuartas partes de los diputados. La nueva Constitución es aprobada por una Asamblea Grande elegida por moción de dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Nacional.
Rumanía	Los diputados y los senadores tienen la iniciativa legislativa. La Cámara de los Diputados y el Senado pueden votar las leyes. La ley aprobada por una de las Cámaras llega a la segunda, donde tiene que ser aceptada. Si no es aceptada, volverá a la cámara que aprueba el proyecto inicialmente para su reflexión. El rechazo del mismo proyecto por segunda vez es definitivo. En caso de desacuerdo entre las cámaras se puede formar una comisión de mediación. El veto del Presidente se puede rechazar por mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.

Fuente: elaboración propia

3.4 LA CONVOCATORIA DE REFERÉNDUMS

Es aceptable, aunque puede ser problemático, que un jefe de Estado elegido en unas elecciones populares pueda apelar a la nación (su electorado) para conocer su opinión y de este modo poder dictar al Parlamento la forma de resolver problemas. Se puede decir también que de ese modo el Presidente tiene la posibilidad de oponerse al eje Parlamento-Gobierno y se transforma en una fuerza política independiente del éstos ⁵⁴².

A través del referéndum se abre la posibilidad de que sea la propia nación la que se incorpore directamente al ejercicio del poder. Si se cumplen todos los requisitos, sobre todo los relacionados con el nivel de participación y la mayoría adecuada de los votos, el resultado del referéndum, es decir la voluntad del pueblo, podría ser incluso vinculante para los órganos estatales.

⁵⁴² K. Complak, *System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Państwo i Prawo*, 1996, núm. 11, citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 285

Normalmente los asuntos sobre los que cabe la convocatoria de un referéndum están determinados por la Constitución, aunque por regla general esa regulación sea poco precisa: los “problemas de interés nacional” (según dicción literal del art. 90 de la CR) o (como en el caso eslovaco), cualquier “asunto importante de interés público”. Ahora bien, la facultad presidencial de convocar a referéndum a menudo se ve limitada por la necesidad de que el Parlamento autorice su convocatoria, elemento éste que disminuye un posible carácter “antiparlamentario” del referéndum ⁵⁴³.

En el caso de Rumanía, el jefe de Estado está obligado a consultar previamente la decisión sobre el referéndum con ambas Cámaras; mientras que en Polonia el Presidente tiene que obtener el acuerdo del Senado (pero no del *Sejm*), por mayoría absoluta. En el proyecto de Constitución polaca elaborado por la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, la competencia de convocar el referéndum no estaba limitada. Esta regulación era muy original, ya que ni siquiera estaba presente en la Constitución francesa, la cual fue utilizada como referencia en muchas ocasiones por el constituyente polaco. De esta forma se creó la posibilidad de que el Presidente pudiera oponerse al Parlamento y al Consejo de Ministros en el caso de que el cargo presidencial fuese ejercido por una persona perteneciente a una opción política distinta a la de la mayoría parlamentaria. Se podría imaginar fácilmente el aumento de los conflictos políticos producidos por el jefe de Estado, cuya posición estaría reforzada en esta situación⁵⁴⁴. Quizás por ello, el constituyente polaco decidió repetir la regulación ya presente en la Pequeña Constitución y, aunque convocar un referéndum nacional en asuntos de especial importancia para el Estado es una competencia propia del Presidente y no necesita el refrendo, su decisión debe ser aprobada

⁵⁴³ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przeгляд Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 48

⁵⁴⁴ K. Complak, “System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, *Państwo i Prawo*, 1996, p. 8

por el Senado (art. 125 de la CP), lo que elimina la posibilidad de que el Presidente convoque un referéndum sin consultarlo con el Parlamento, previniendo así el carácter antiparlamentario del referéndum⁵⁴⁵. El Presidente decide sobre el asunto del referéndum, formula las preguntas e indica la fecha de celebración. El Senado aprueba la propuesta del Presidente por mayoría absoluta en presencia de al menos la mitad de sus miembros.

También el Presidente ucraniano puede gozar de la posibilidad de convocar referéndums con el que comunicarse con la nación. El referéndum debe ser convocado con carácter obligatorio si se refiere a una reforma de la Constitución. El proyecto de reforma de la Constitución también puede ser convocado por iniciativa popular si se relaciona con los principios generales, las elecciones, el referéndum o una enmienda de la Constitución. En este caso la moción sobre su convocatoria tiene que estar apoyada por al menos tres millones de ciudadanos y las firmas deben recogerse en al menos dos tercios de los distritos, con un mínimo de 100.000 firmas en cada distrito (art. 72.2 de la CU). Uno de los referéndums más significativos fue convocado por L. Kuchma, quien con frecuencia se pronunciaba a favor del cambio de sistema y de aumentar las atribuciones del jefe de Estado con el fin de disminuir las competencias del Consejo Supremo para decidir sobre las competencias presidenciales existentes en ese momento hacia el Consejo Supremo. En concreto, fue celebrado el 16 de abril de 2000, y en el se decidió sobre las siguientes cuestiones:

- Añadir al art. 90, referente a la disolución del Consejo Supremo, un nuevo párrafo que atribuía al Presidente la decisión de disolución del Consejo Supremo en caso de expresar al Consejo Supremo el voto de censura en un referéndum

⁵⁴⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 284

- Añadir al art. 90 el nuevo párrafo que determinaba el derecho del Presidente de disolver el Consejo Supremo, si este último no era capaz en el plazo de un mes de formular la mayoría parlamentaria fija, o en el caso de que el Consejo no apruebe en el plazo de tres meses la Ley de Presupuestos
- Reducir el número de diputados, pasando de 450 a 300
- Formar un Parlamento bicameral donde la segunda Cámara representaría los intereses de las regiones ucranianas
- Que las futuras constituciones sean adoptadas a través de un referéndum

Como podemos deducir de las cuestiones anteriores el Presidente intentó limitar de forma significativa la posición del Consejo Supremo. Según los datos oficiales la participación en el referéndum llegó al 81%, los votantes apoyaron a su Presidente en cada una de las cuestiones y en su conflicto con el Consejo Supremo, aunque hubieron pruebas sobre el uso de métodos de presión en los votantes. En este momento el Parlamento ucraniano estaba muy dividido políticamente. Gracias a este referéndum, L. Kuchma logró formar una mayoría propresidencial que le apoyaba como consecuencia del miedo a unas elecciones anticipadas ⁵⁴⁶. El Presidente dirigió al Consejo Supremo un mensaje sobre la preparación de una enmienda a la Constitución ucraniana, elaborada en función de las propuestas aprobadas en el referéndum. No obstante, el Consejo Supremo no apoyó las cuestiones del referéndum y posteriormente rechazó su ratificación durante el proceso de reforma de la Constitución⁵⁴⁷. Según hemos indicado el Presidente ucraniano posee la posibilidad de iniciar cambios en la Constitución, por lo que puede influir en el sistema constitucional de su país. No obstante su influencia está limitada, sobre todo porque el jefe de Estado es un garante de la

⁵⁴⁶ G. Motyka, "Ukraina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, 2000, vol. X, p. 214

⁵⁴⁷ R. Mojak, "Republika Ukrainy" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 277-278

Constitución. Además del jefe de Estado, un proyecto de reforma de la Constitución también puede ser presentado por dos tercios de los diputados: a continuación este proyecto tiene que ser votado por dos tercios de los miembros del Consejo Supremo y aprobado en un referéndum convocado por el Presidente. Como vemos, la introducción de cambios en la Constitución de Ucrania es un proceso muy complicado, lo que se puede explicar con la intención de hacer más difícil el proceso de su modificación, asegurar su principal posición en la jerarquía de las fuentes de Derecho y estabilizarla, porque impide la posibilidad de cambiar la Constitución por una mayoría parlamentaria temporal o accidental.

En el caso eslovaco la convocatoria de un referéndum compete al Presidente, pero sólo sobre la base de una petición ciudadana avalada por al menos 350.000 firmas o de una resolución del Consejo Nacional (art. 95.1 de la CE). Para la validez del referéndum es precisa la participación de al menos el 50 por ciento de los electores, y además es necesario que haya votado a su favor al menos la mitad más uno de los participantes en la consulta (art. 98 de la CE)⁵⁴⁸. Si el Presidente eslovaco tiene dudas sobre la constitucionalidad del referéndum puede acudir al Tribunal Constitucional para investigar si el referéndum convocado está de acuerdo con la Constitución y con las leyes constitucionales (art. 95.2 de la CE)⁵⁴⁹. Como apunta B. Dzimidok-Olszewska, aunque el Presidente no tiene la competencia de convocar referéndum por su propia iniciativa, se ha abierto paso a una interpretación de la Constitución por la que el

⁵⁴⁸ C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 159-160

⁵⁴⁹ W. Zakrzewski, "Republika Slowacka", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 210

Presidente no está obligado a convocarlo a propuesta de otros sujetos y finalmente decide él solo sobre su convocatoria⁵⁵⁰.

En el caso búlgaro, el Presidente únicamente indica la fecha para convocar un referéndum y la Asamblea Nacional decide sobre su realización⁵⁵¹.

Tabla 17. Referéndums en los países analizados					
País	Fecha	Motivo del referéndum*	Participación	A favor (%)	Efecto
Polonia	25.V.1997	Aprobación de la Const.	42,8%	52,7%	Válido
	7-8.VI.2003	Acceso a la UE	59%	77,5%	Válido
Ucrania	1.XII.1991	Sobre la independencia		84%	Válido
	16.IV.2000	Reforma del sistema político (4 preguntas)**	85% 89% 90% 82%		Válido
Lituania	9.II.1991	Sobre la independencia	84%	90,5%	-
	23.V.1992	Cambio de la Const. introduciendo el sistema presidencial	58%	73%	Nulo
	25.X.1992	Cambio de la Const. introduciendo el sistema presidencial, el Parlamento unicameral, la iniciativa popular y un referéndum obligatorio	75%	78%	Válido
	20.X.1996	Sobre la disminución del número	52%	78.6%	Válido

⁵⁵⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 285

⁵⁵¹ *Ibid*,

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

		de diputados			
		Establecimiento de un término fijo de las elecciones parl.	52%	-	Nulo
	10-11.V.2003	Acceso a la UE	63%	91%	Válido
Eslovaquia	11.XI.2000	Elecciones anticipadas	20%		Nulo
	16-17.V.2003	Acceso a la UE	52%	92%	Válido
	3.IV.2004	Elecciones anticipadas	36%		Nulo
Bulgaria***	-	-	-	-	-
Rumanía	8.12.1991	Aprobación de la Const.	66% 55,7%	77%	Válido
	19.X.2003	Cambio de la Const. relacionado con el acceso a la UE	25%	91,6%	Válido
	19.V.2007	Destitución del Presidente Bănescu	89%	44%	Nulo
	22.XI.2009	Limitación del número de diputados a 300, supresión de la segunda cámara del Parlamento	79%	51%	Válido
	29.VII.2012	Destitución del Presidente Bănescu	46%	87,5%	Nulo

Fuente: elaboración propia en base de A. Rytel-Warzocho, *Referéndum ogólnokrajowe w państwach Europa Środkowo-Wschodniej*, Wydawnctwo Sejmowe, Varsovia, 2011, pp. 250, 254, 260, 263 y en: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html

*Sólo hemos incluidos los referéndum sobre la independencia, constitucionales, relacionadas a los asuntos del sistema y de acceso, no hemos incluido los referéndum relacionados a los asuntos económicos y sociales.

****1./** añadir al art. 90, referente a la disolución del Consejo Supremo, un nuevo párrafo que atribuya al Presidente la decisión de disolución del Consejo Supremo en caso de expresar al Consejo Supremo el voto de censura en un referéndum y si este último no es capaz en el plazo de un mes de formular la mayoría parlamentaria fija, o en el caso de que el Consejo no apruebe en el plazo de tres meses la Ley de Presupuestos, **2./** reducir el número de diputados, pasando de 450 a 300, **3./** formar un Parlamento bicameral donde la segunda Cámara representaría los intereses de las regiones ucranianas, **4./** que las futuras constituciones sean adoptadas a través de un referéndum

*******El único referéndum en la historia democrática de Bulgaria se celebró el 27 de enero de 2013 para tratar la construcción de una nueva central nuclear, en <http://www.balkanassist.bg/en/news/view/139/Observation-and-assessment-of-the-National-Referendum-held-in-Bulgaria-on-27-01-2013-In-accordance-with-international-standards-and-good-practices-for-conducting-local-and-national-referenda>

Como podemos ver, en la práctica el referéndum no es una institución que se use muy frecuentemente. Esto quizás se pueda explicar debido a la aversión de las élites políticas para incluir a la sociedad en el proceso de resolución de los asuntos más importantes del Estado, o debido a la convicción de que únicamente debe usarse en situaciones muy importantes, como la aprobación de la Constitución ⁵⁵².

3.3 CONCLUSIONES

En la parte introductoria del presente capítulo hemos presentado las raíces del parlamentarismo en los países analizados, explicando que durante el periodo de la existencia de la República de dos Naciones, tanto Polonia, Lituania y gran parte de Ucrania, y por otro lado parte de Rumanía y Eslovaquia (durante su pertenencia al Imperio Austro-Húngaro), tuvieron tradiciones parlamentarias

⁵⁵² Son más frecuentes las opiniones favorables a que el referéndum tiene una aplicación más amplia en la práctica de ejercer el poder. El referéndum es visto como posibilidad de mejorar el sistema democrático en una situación en la que los órganos representativos no cumplen con las expectativas de la sociedad. Podemos opinar que esta tesis es bastante controvertida, si consideramos que los órganos representativos tienen una influencia decisiva sobre la convocatoria del referéndum, en R. Glajcar, M. Migalski, *Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 93

comunes. También hemos comprobado que en todos los casos analizados la creación de los Parlamentos modernos se relaciona con la formación de los países soberanos y con el proceso de democratización de sus sistemas políticos, que se detuvo por los acontecimientos de la II Guerra Mundial. Además, hemos hablado sobre el periodo de funcionamiento de los Parlamentos bajo la hegemonía de un partido comunista, cuando todas las Constituciones se ajustaron al modelo de la URSS, donde se introdujo el jefe de Estado colegial subordinado al Parlamento.

A continuación, hemos centrado nuestra atención en el inicio del proceso de transición, cuando se formaron las bases de los nuevos regímenes políticos y momento en el que debían reformarse las instituciones, entre ellas el Parlamento. Se cambió el modo de elegir a los miembros parlamentarios, pasando a hacerlo mediante elecciones libres. En todos los países investigados se sustituyó la vieja fórmula mayoritaria (el tradicional sistema soviético) por un nuevo sistema de escrutinio que reflejaría mejor la pluralidad social. Los ciudadanos obtuvieron la libertad política y en Polonia, Lituania y Eslovaquia valoraron negativamente a los partidos comunistas, que hasta entonces habían ejercido el poder. Sin embargo, en Ucrania, Bulgaria y Rumanía, los partidos relacionados con el antiguo régimen lograron el triunfo en las primeras elecciones.

En este momento de nuestra investigación dirigimos la atención sólo hacia las primeras elecciones parlamentarias, ya que más adelante presentamos una comparación detallada de la evolución del sistema electoral, junto con el desarrollo de los sistemas de partidos en los países analizados.

En la segunda parte de este capítulo hemos analizado el funcionamiento del Parlamento y las competencias del jefe de Estado relacionadas con el Parlamento. Todos los Presidentes tienen derecho a convocar tanto elecciones al Parlamento como la primera sesión del Parlamento (en este último caso con la excepción del Presidente ucraniano). Las mencionadas competencias tienen carácter reglado, en esta situación el Presidente está sometido a los plazos indicados por la Constitución y no tiene libertad para actuar. Con la competencia

de convocar la sesión extraordinaria los Presidentes de Bulgaria, Rumanía, Lituania y Ucrania pueden influir en el funcionamiento del Parlamento.

Además, los jefes de Estado de los seis países protagonistas de nuestro análisis todavía poseen más atribuciones significativas, entre ellas se encuentran la competencia de la iniciativa legislativa (salvo el Presidente búlgaro y eslovaco) y la competencia de remitir una ley al Tribunal Constitucional, en el caso polaco y rumano tanto consultación de la constitucionalidad de la ley anterior como posterior.

En los casos de Polonia, Lituania, Ucrania y Rumanía (aunque en este país sólo en relación con las enmiendas a la Constitución), los Presidentes tienen la competencia de la iniciativa legislativa, con la que se intentó limitar la omnipotencia del Parlamento en el proceso legislativo. Como los constituyentes en esta parte de Europa consideran que los Presidentes tienen una función más cercana a la de árbitro político, les atribuyeron la competencia de la iniciativa legislativa con la intención de inspirar al resto de órganos, por eso deben usarla moderadamente y no de un modo contrario al Gobierno, para no producir conflictos con la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno. Y como hemos comprobado, en la práctica los jefes de Estado siguen estas directrices y ejercen sus competencias de manera equilibrada.

Además, dentro de la función del Presidente como garante de la Constitución, hemos tratado la competencia de la iniciativa de la reforma de la Constitución, de la cual gozan los Presidentes de Polonia, Ucrania, Bulgaria y Rumanía, en este último caso a propuesta del Gobierno.

Adicionalmente, todos los Presidentes pueden vetar la ley. La competencia del veto legislativo refuerza la posición del Presidente en relación con el poder legislativo, aunque esta competencia disminuye por el carácter suspensivo del veto. No obstante, la competencia del veto es una muestra del poder arbitral del Presidente, quien puede instar un nuevo debate y una nueva votación pero no puede impedir que la ley se apruebe. Si el procedimiento es idéntico al usado para aprobar la ley por primera vez se puede concluir que la participación del Presidente es limitada y se mantiene la supremacía del Parlamento (Eslovaquia

desde 2001, Bulgaria y Rumanía), pero si el requisito es más exigente que el de la mayoría necesaria para aprobar la ley por primera vez, se refuerza la posición del Presidente en el proceso legislativo (Lituania, Ucrania y Polonia). Sin embargo, en el caso polaco el veto del jefe de Estado fue debilitado, ahora el Sejm puede obviarlo con un menor número de votos. Hay que recordar que si el Parlamento estuviese muy dividido políticamente, en la práctica el veto del Presidente (que tiene carácter suspensivo) recibiría carácter de veto absoluto porque sería muy difícil conseguir una mayoría cualificada para aprobar de nuevo la ley.

Como hemos comprobado, el jefe de Estado polaco no puede usar conjuntamente ante la misma ley el veto legislativo y la moción al Tribunal Constitucional para verificar su constitucionalidad. En el caso rumano la sentencia del Tribunal Constitucional sobre inconstitucionalidad de la ley vuelve al Parlamento y si la ley fuese aprobada por la mayoría de al menos dos tercios de los miembros de cada Cámara, las acusaciones sobre su inconstitucionalidad serían rechazadas y su publicación sería obligatoria. Es decir, la mayoría parlamentaria decide sobre la legalidad de las sentencias del Tribunal Constitucional rumano, como es generalmente reconocido la mencionada regulación es desafortunada.

Resumiendo, el papel de los Presidentes como iniciadores y moderadores de la legislación en esta parte de Europa está determinado en todas las Constituciones. Primero inicia las leyes con su competencia de iniciativa legislativa y las modera a través del veto devolutivo para reconsiderar el acto cuestionado. Pero como podemos ver, el papel más importante respecto a la cuestión de crear las leyes pertenece al Parlamento, que es el último órgano en el procedimiento legislativo ya que puede obviar el veto del Presidente, aunque esta posibilidad es a menudo difícil cuando el Parlamento está muy fragmentado y el constituyente introduce la mayor mayoría para rechazar el veto del Presidente.

También todos los Presidentes tienen la competencia de disolver el Parlamento en el caso de existir una negativa valoración de su actividad, la imposibilidad de su funcionamiento o su incapacidad para formar Gobierno. En Polonia se observa una limitación gradual de la posibilidad del jefe de Estado de disolver el

Parlamento, lo que nos lleva a la conclusión de que la posición del Presidente se está debilitando ante el Parlamento. En Eslovaquia y Ucrania observamos una evolución diferente. En el caso eslovaco, la enmienda de la Constitución de 1999 aumentó las posibilidades del Presidente para ordenar la disolución del Parlamento, así se intentaron incluir soluciones en caso de falta de efectividad por parte del Parlamento. Asimismo, bajo la Ley Constitucional de 2004 en Ucrania se incluyeron más situaciones en las que el Presidente cuenta con la facultad de disolver el Parlamento que bajo la Constitución de 1996 vigente hoy en día. No obstante, hay que recordar que esta competencia tiene limitaciones, es decir, el Presidente puede usarlo bajo las circunstancias denominadas por la Constitución o a propuesta del Gobierno. Además como hemos verificado, puede ser usado sólo en una crisis política y como nos indica el caso lituano puede provocar el adelantamiento de las elecciones presidenciales.

Se puede concluir que la competencia del jefe de Estado de convocar referéndum, prevista en la mayoría de los países analizados (salvo en Lituania y Bulgaria, en el último caso el Presidente únicamente indica la fecha para celebrarlo), refuerza su posición. Como opina W. Sokolewicz,⁵⁵³ el Presidente que no tiene apoyo en el Parlamento cuenta de este modo con la posibilidad de apoyar sus argumentos a través de la opinión de la nación sin necesitar de la participación de los órganos representativos. Como opinan la mayoría de los constitucionalistas, el referéndum es un instrumento del arbitraje político del Presidente usado cuando aparece una cuestión discutible. El jefe de Estado, cuando existe unidad política entre el Parlamento y el Gobierno, puede oponerse a la misma con la posibilidad de convocar un referéndum⁵⁵⁴. Pero hay que recordar que las Constituciones también prevén límites que impiden tomar decisiones al Presidente “por encima

⁵⁵³ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 48

⁵⁵⁴ K. Complak, “System rządów w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, *Państwo i Prawo*, 1996, p. 8

de las cabezas de los diputados”⁵⁵⁵. Así, la competencia de convocar un referéndum está limitada por el acuerdo del legislativo (el Senado) en Polonia o por una lista de asuntos que pueden ser sujeto de referéndum en Ucrania. El Presidente rumano tiene mayor independencia para convocar un referéndum, que puede ser comparada con la del Presidente de la V República francesa, ya que puede convocar un referéndum si lo considera importante y después de consultarlo con el Parlamento, incluso aunque la opinión de éste sea desfavorable.

Resumiendo este capítulo, los constituyentes de todos los países analizados, salvo de Ucrania, subrayan el papel moderador del jefe de Estado, en este caso todas las competencias que los Presidentes tienen en referencia al Parlamento deben ser ejercidas con moderación y sólo en situaciones en las que aparezca la necesidad de armonizar la cooperación entre poderes o si existe amenaza de conflicto entre las instituciones.

⁵⁵⁵ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 48 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 286

Capítulo 4

EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO

Como hemos visto, la división de las funciones entre el Presidente y el Parlamento no crea grandes dificultades porque las Constituciones determinan de modo razonablemente explícito la esfera y la forma de la influencia de un órgano en el ámbito de actividad del otro, y porque las actividades del Presidente no suelen entrar por su propia naturaleza en la esfera de la producción normativa, principal tarea del parlamento. Pero la conformación del Gobierno y el desarrollo por éste de sus tareas presenta una mayor complejidad y un mayor potencial para generar conflictos, especialmente en la situación en la que no hay sintonía política ni cooperación amistosa entre ambas partes.

En este capítulo reflexionamos sobre cuestiones relacionadas con la influencia de los poderes del Presidente en los límites del poder ejecutivo y trataremos de averiguar si las regulaciones de la Constitución y la práctica política permiten sostener que esa existe.

Entre los países de la Europa Central y del Este comparados en el presente estudio, únicamente en Ucrania el jefe de Estado está concebido como el jefe del Ejecutivo, como ocurre en los Estados Unidos o Francia ⁵⁵⁶. Pero aunque los Presidentes de la Europa Central y del Este no están conceptualizados ni aspiran

⁵⁵⁶ En este último encontramos la opinión de que existen dos jefes del poder ejecutivo: el Presidente y el Primer Ministro, por ejemplo en E. Poplawska, *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Varsovia, 1995, p. 148

a ser los dirigentes máximos del poder ejecutivo⁵⁵⁷, esto no significa que ejerzan sólo un papel simbólico. En los casos escogidos en este estudio los jefes de Estado intentan con frecuencia influir en las decisiones de los gabinetes o inspirar las actividades del Gobierno, y disponen a menudo de instrumentos constitucionales para hacerlo.

Considerando la diferencia que supone la posición reforzada del jefe de Estado dentro del poder ejecutivo en los países que investigamos en el presente estudio, cabe empezar destacando las peculiaridades de la relación entre Presidente y Gobierno en Lituania y Ucrania.

La relación entre Presidente, Parlamento y Gobierno en Lituania está enmarcada en el art. 96 de la CL, que dice que el Gobierno es responsable solidariamente ante el *Seimas* por su actividad general y que los ministros están subordinados directamente al Primer Ministro y son responsables ante el *Seimas* y del Presidente. La responsabilidad ante el Presidente lituano se demuestra también por la necesidad de dimitir del Gobierno después de la elección del nuevo Presidente (art. 92.4 de la CL).

En el caso ucraniano, según la Constitución de 1996, la posición del Presidente en relación con el Gobierno es particularmente fuerte. El Presidente propone al Parlamento un candidato a Primer Ministro, y acto seguido nombra a los ministros a propuesta del jefe de Gobierno. Las competencias del Presidente que le permiten influir en la composición del Gobierno son, al mismo tiempo, el punto de partida para intervenir en su actividad. El Presidente de Ucrania no sólo tiene la posibilidad de nombrar a los miembros del Consejo de Ministros, sino que también el Gobierno está subordinado al Presidente y de eso modo el Presidente es el jefe del Ejecutivo, al situarse como su dirigente⁵⁵⁸. En adición, el Consejo de Ministros de Ucrania es responsable ante el Presidente y al mismo

⁵⁵⁷ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 240

⁵⁵⁸ P. Sarnecki, "Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej" en *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Varsovia, 1996, p. 421

tiempo es controlado también por parte del Consejo Supremo, que tiene la posibilidad de no respaldar el voto de confianza solicitado por el Consejo de Ministros o aprobar una moción de censura (art. 87 de la CU). Como opina R. Mojak esta subordinación doble del Gobierno ucraniano se muestra en el procedimiento constitucional de designar el Gobierno, en la esfera del control del Gobierno y en la determinación de las condiciones de dimisión del Gobierno⁵⁵⁹.

La situación fue diferente entre 2004 y 2010. Bajo la Ley Constitucional de 2004, según su art. 114, el candidato al puesto de Primer Ministro presentado por la mayoría parlamentaria, que debería constituirse en el plazo de un mes desde el inicio de su primera sesión (Coalición de las Federaciones de los Diputados), era nombrado por el Parlamento a propuesta del Presidente y a éste sólo le correspondía la elección de tres miembros del Gobierno (el Ministro de Asuntos Internos, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Defensa). Con esta regulación el jefe de Estado perdió la competencia de presentar al candidato a Primer Ministro sin necesidad de consulta. De ese modo, el Primer Ministro estaba más unido al Consejo Supremo que al Presidente, quien tampoco podía cesar a todo el Gabinete, sino únicamente a los tres ministros unidos a él por su modo de elección.

En el caso polaco la Constitución prevé una significativa independencia de ambos órganos del ejecutivo. El principio de la Constitución de 1997 dice que el Gobierno es un órgano que aborda todos los asuntos relativos a la política de Estado, con la excepción de los reservados al Presidente u otros órganos de la administración estatal por la propia Constitución u otra ley (art. 146.2 de la CP). Sobre esta base, el Presidente funciona más como un arbitro político usando sólo competencias determinadas por la Constitución y no tiene muchas posibilidades de influir en la política del Gobierno o en su control.

Pero por otro lado hay que subrayar que la Constitución de 1997 creó también algunos mecanismos que permitían la operatividad en este ejecutivo dual. Así, el

⁵⁵⁹ R. Mojak, "Republika Ukrainy" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 278

Presidente puede convocar la reunión del Gabinete, el jefe de Estado colabora con el Primer Ministro y el ministro correspondiente en el ámbito de la política exterior, y ejerce el más alto mando de las Fuerzas Armadas por mediación del Ministro de la Defensa. Además, los actos del Presidente tienen que ser refrendados. Una de las esferas más importantes de cooperación entre dos órganos del ejecutivo es también la formación del Gobierno, sobre todo en el nombramiento del Primer Ministro. De todos estos aspectos hablaremos en profundidad más adelante.

En el caso eslovaco conviene destacar que las relaciones dentro del poder ejecutivo dual fueron cambiadas después de 2001. Hasta 2001 la posición del Gobierno se caracterizaba por lo establecido en el art. 108 de la CE, en el que el Gobierno era calificado como *“el más alto órgano del poder ejecutivo”*. Sin embargo esta condición no se reflejaba en todas las regulaciones constitucionales de 1992 y generó conflictos sobre el papel constitucional del Gobierno y del Presidente. Según la interpretación del Tribunal Constitucional se distinguen dos órganos del ejecutivo con funciones diferentes y sólo el Gobierno, por su posición en la cima de la estructura administrativa, estaba determinado como *“más alto”*. Los argumentos, como podemos leer en el trabajo de W. Zakrzewski, sirvieron a menudo de pretexto para el Primer Ministro V. Mečiar quien a menudo abusó de sus competencias. Por eso en 2001 se produjo un cambio en la Constitución y la formulación de órgano *“más alto”* fue sustituida por la de órgano *“principal”*, lo que tuvo un significado importante⁵⁶⁰. El mismo autor subraya la voluntad del constituyente eslovaco de crear relaciones entre el Gobierno, el Parlamento y el Presidente basadas en los principios del sistema parlamentario, donde el Presidente eslovaco recibió un nuevo y fundamental significado dentro del poder ejecutivo, según el art. 101 de la Constitución eslovaca vigente hoy en día *“asegura con sus decisiones un correcto funcionamiento de los órganos estatales”*⁵⁶¹. Lo que nos permite opinar que el

⁵⁶⁰ W. Zakrzewski, “Republika Slowacka”, en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 211

⁵⁶¹ *Ibid*, p. 210

Presidente es un órgano estatal autónomo que ejerce un papel activo como jefe de Estado y árbitro político, y el Gobierno es un órgano del ejecutivo que ejerce la política del Estado.

Según la Constitución búlgara, la máxima autoridad del régimen político la ostenta el Presidente de la República, que representa la unidad de la Nación y el Estado en sus relaciones internacionales, pero es el Gobierno el encargado por la Constitución para dirigir la política nacional e internacional.

La Constitución de Rumanía, en fin, también prevé diferentes papeles políticos para ambos órganos del poder ejecutivo, pero muchas veces la división de las competencias entre el Presidente y el Gobierno no es clara y genera conflictos dentro del ejecutivo dual. Aunque podemos decir que el Presidente es más bien el mediador entre los poderes del Estado y el Gobierno, es el órgano que asegurará la ejecución de la política interior y exterior del país.

Hay que recordar, como vamos a ver más adelante, que en todos los casos salvo el ucraniano, donde el Consejo de Ministros está subordinado al Presidente, el Gobierno es el órgano principal que ejerce la política del Estado y el Presidente es el órgano que con sus funciones arbitrales inspira y modera las actividades del Gobierno y opina sobre las mismas.

4.1 COMPETENCIAS PRESIDENCIALES RELACIONADAS CON LA DESIGNACIÓN DEL PRIMER MINISTRO Y LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO

Una de las primeras cuestiones que influye en la posición del Gobierno en el sistema político es su proceso de conformación. Un momento en el que de ordinario se acaba constituyendo un nuevo Gobierno son las elecciones. Independientemente de si son ganadas por los gobernantes o por la oposición, el Gabinete existente dimite y el jefe de Estado atribuye a un candidato –nuevo, o ya en el cargo– la misión de formar un Gobierno. El factor más influyente para escoger al candidato a jefe de Gobierno es la mayoría parlamentaria salida de las

elecciones, que debe ser capaz de apoyar a un candidato escogido por el Presidente.

Pero como es sabido, un Gobierno nuevo también puede formarse durante el periodo entre elecciones, en varias situaciones. Primero, el Primer Ministro puede dimitir en cualquier momento por motivos personales, a causa de la descomposición de la coalición gobernante, de la presión del jefe de Estado (el caso del Primer Ministro lituano G. Vagnorius, que en 1999 fue presionado por el Presidente A. Brazauskas) o de la presión de su propio partido ante el temor de que la caída de la popularidad del Primer Ministro provoque una derrota en las siguientes elecciones.

Segundo, el Parlamento puede retirarle en cualquier momento la confianza otorgada por cualquiera de los motivos antedichos adoptando una moción de censura al Gobierno, lo que a menudo ocurre si uno de los partidos de la coalición gobernante pasa a la oposición. Una moción de censura puede ser también efecto de la desaprobación de las actividades del Gobierno (el derribo del Gobierno de V. Mečiar en Eslovaquia en 1994).

Tercero, el Gobierno puede presentar la moción de confianza y si el Parlamento no le otorga esa confianza, deberá que dimitir. Ambos casos, la aprobación de una moción de censura que puede ser planteada contra el Gobierno o respecto a un ministro en particular, y la decisión de no respaldar un voto de confianza solicitado por el Consejo de Ministros, producen la dimisión del Gobierno, que está unida al desarrollo de un proceso para la designación de un nuevo Gobierno. A veces es un Gobierno provisional que está convocado únicamente durante el periodo de resolución de la crisis política (de este modo se crearon gobiernos en Bulgaria, Lituania y Rumanía).⁵⁶²

La cuarta razón del cambio de Gobierno es la ruptura de una coalición, que puede causar el cambio del estatuto del Gobierno, pasando de un Gobierno

⁵⁶² A. Antoszewski, Ryszard Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Varsovia, 2007, p. 261

mayoritario a un Gobierno minoritario, lo que se trata como la creación de un Gabinete nuevo (caso de Polonia en 2000 y 2003).

En el caso de Ucrania podemos encontrar una quinta causa de la caída del Gobierno: el cese del Primer Ministro por el Presidente, como consecuencia de la pérdida de la confianza de éste en aquel. Podemos observar la misma posibilidad en Polonia, bajo la primera regulación transitoria en 1989.

Una vez expuestas las principales causas de la caída del Gobierno, que dan lugar a la designación de un Gobierno nuevo, merece la pena presentar sus procedimientos de creación. Las regulaciones que se refieren a la creación del Gobierno dependen del sistema de gobierno adoptado. En el sistema parlamentario racionalizado, escogido por la mayoría de países que comparamos en el presente estudio, la selección del candidato para el puesto de Primer Ministro es competencia del Presidente, pero su discrecionalidad a la hora de escoger al candidato para este cargo queda limitada –a veces, hasta hacerla desaparecer por completo– por el hecho de que las funciones de gobierno deban recaer en el líder del partido o coalición que tenga el apoyo de la mayoría parlamentaria.

El Presidente polaco tiene una participación significativa en la formación del Gobierno pero en esta esfera no tiene autonomía ni exclusividad⁵⁶³. Podemos decir que, cuando existe mayoría estable en el *Sejm*, el papel del jefe de Estado se limita a seleccionar al candidato indicado por ésta para el puesto de Primer Ministro. Si falta esta mayoría el papel del Presidente se refuerza en cambio significativamente, pues habrá de ser el Presidente quien inicie el proceso de constitución de esa mayoría parlamentaria y negocie un candidato para el cargo de Primer Ministro.

Sin embargo, antes de presentar las regulaciones vigentes sobre la formación del Gobierno, abordaremos la cuestión de la creación del Consejo de Ministros según la Ley Constitucional de 1989 y la Pequeña Constitución de 1992. Bajo la Ley

⁵⁶³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 241

Constitucional de 1989, el jefe de Estado presentó la moción al Sejm sobre el nombramiento del Primer Ministro. El Sejm no podía nombrar al Primer Ministro por iniciativa propia sin tener en cuenta al jefe de Estado. Después del nombramiento del Primer Ministro, el Presidente nombraba al Consejo de Ministros tras moción conjunta con el Primer Ministro, lo que significaba que el Sejm respaldaba un voto de confianza en dos ocasiones. En la primera únicamente para el Primer Ministro y en la segunda, después de formar Gobierno, para todo el Gobierno. En ambos casos se necesitaba mayoría absoluta. En circunstancias de inestabilidad de la escena política en Polonia, al inicio del proceso de transición hacia la democracia, se produjo una situación en la que el *Sejm* concedió un voto de confianza al Primer Ministro, pero no al Gobierno entero ⁵⁶⁴. El Presidente, al proponer el candidato a Primer Ministro, tenía que tener en cuenta las fuerzas políticas en el *Sejm* (que debían aceptar al candidato), pero por otro lado podía disolver el Parlamento si el *Sejm* no nombraba al Gobierno en un plazo de tres meses (art. 30.2 de la CP de 1989). Entonces, cada propuesta del Presidente sobre el candidato a Primer Ministro debería ser considerada por los diputados. La regulación fue escrita pensando en un Presidente de origen comunista, a fin de atribuirle las competencias necesarias para bloquear cambios y no permitir la toma de poder por parte de la oposición⁵⁶⁵. La Pequeña Constitución de 1992 propuso un procedimiento complejo para la creación del Gobierno, compuesto por cinco etapas. Como explica M. Wyrzykowski este procedimiento:

“Fue la respuesta de las fuerzas políticas del momento a la situación de fragmentación política que se estaba viviendo en el Parlamento y a los temores de un ejercicio abusivo de los poderes presidenciales por parte de L. Wałęsa. Este mecanismo fue también el resultado de las experiencias negativas vividas

⁵⁶⁴ R. Glajcar, M. Michalski, *“Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne”*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 107

⁵⁶⁵ R. Glajcar, M. Michalski, *“Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne”*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 108

durante los dos primeros gobiernos de la primera legislatura libremente elegida. Así pues, su misión era, por un lado, evitar la polarización del funcionamiento de los órganos estatales, y por otro lado, dotar de estabilidad al Gobierno”⁵⁶⁶.

El procedimiento de creación del Gobierno preveía la participación tanto del Presidente (que tenía que iniciarlo, designar un candidato a Primer Ministro después de consultar con los partidos políticos representados en el Parlamento y nombrar el Gobierno) como del *Sejm* (que tenía que conceder, por mayoría absoluta, su voto de confianza al programa de Gobierno). Si el Gobierno no recibía este voto tenía que dimitir ⁵⁶⁷. Si no se conseguía formar Gobierno de este modo, en la etapa siguiente el *Sejm* tenía que elegir candidato y otorgar de nuevo su confianza por mayoría absoluta al Primer Ministro y a la composición del Consejo de Ministros propuesto por él. Si aun así no se conseguía, el *Sejm* elegiría un nuevo candidato propuesto por el Presidente que sería investido por mayoría simple. Si el Consejo de Ministros todavía no ha logrado ser investido, en la cuarta fase la iniciativa volvía al *Sejm*, que otorga su confianza al Primer Ministro propuesto por la propia cámara y al Consejo de Ministros por el voto de la mayoría simple de los diputados. Si esta última fase también terminara en fracaso, la iniciativa volvería al Presidente, quien podría disolver el *Sejm* o designar un Primer Ministro y un Gobierno en funciones para un periodo no superior a seis meses, siempre que hubiera transcurrido ya un plazo de seis meses sin que el *Sejm* hubiese respaldado el voto de confianza al Gobierno ni hubiese propuesto con éxito una moción de censura constructiva contra el

⁵⁶⁶ M. Wyrzykowski, “Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 65

⁵⁶⁷ R. Glajcar, M. Michalski, “*Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne*”, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 115

mismo (art. 62 de la CP de 1992)⁵⁶⁸. En caso de llegar a la quinta fase se formaría un Gobierno sin investidura parlamentaria. Como hemos mencionado antes, la fragmentación política creada tras las elecciones de 1991 provocó la búsqueda de medios que facilitaran la formación de un Gobierno “*llegando a la ficción de “presuponer” confianza parlamentaria a un Gobierno que habría sufrido un rechazo explícito previamente, dándole una especie de “prórroga” de seis meses para ganársela*”⁵⁶⁹.

Como hemos visto, dependiendo de la etapa de formación del Gobierno la iniciativa osciló entre el Presidente y el *Sejm*, al tiempo que disminuía el número de votos necesarios para la investidura parlamentaria⁵⁷⁰.

En atención a la práctica de funcionamiento de la Pequeña Constitución de 1992, las competencias del Presidente sobre el Gobierno fueron ampliamente interpretadas, pero esto no significó que se produjera una subordinación política del Gobierno, en sentido amplio, ante el jefe de Estado. En este momento de nuestra observación surge la pregunta, ¿se podría decir lo mismo de todos los miembros del Gobierno?

La mencionada pregunta no es incidental porque según el art. 28 de la Pequeña Constitución, el Presidente garantizaba la soberanía y seguridad del país así como el respeto a la Constitución. Aunque de este artículo no se derivaban nuevas competencias diferentes de las ya previstas en las regulaciones especiales, las cuales determinaban la esfera de la política de Estado en la que la influencia del jefe de Estado era más grande, el Presidente L. Wałęsa utilizó las regulaciones especiales para obtener una influencia dominante, aún mayor de la

⁵⁶⁸ M. Wyrzykowski, “Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 66

⁵⁶⁹ M. Valvidares Suárez, “El Constitucionalismo polaco: pasado y reciente”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, R 2513, n 65, Mayo-Agosto, 2002, p. 189

⁵⁷⁰ M. Wyrzykowski, “Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 65.

prevista en las mismas. Por ejemplo, en el Gabinete había tres miembros, llamados “*ministros presidenciales*” (art. 61 de la CP de 1992), que eran, el Ministro de Asuntos Exteriores, el de Defensa y el de Asuntos Interiores, cuyo nombramiento y trabajo estaba bajo su control. Por consiguiente, se puede responder negativamente a la pregunta planteada con anterioridad, pues estos tres ministros eran parte del Consejo de Ministros pero estaban subordinados al poder del Presidente. La Pequeña Constitución únicamente señalaba que era necesario consultar al jefe de Estado a la hora de nombrar nuevos ministros, pero en el caso de los “*ministros presidenciales*” de la presidencia de L. Wałęsa no existía dicha consulta, pues el Presidente tenía la decisión final en cuanto a su designación⁵⁷¹.

La Constitución de 1997, a diferencia de la Pequeña Constitución de 1992, prevé tres fases para la creación del Gobierno de las que la primera y la tercera se llaman “*presidenciales*”, porque el acto de impulsar el procedimiento de formar el Gobierno le corresponde al Presidente. En la primera fase, el jefe de Estado designa un candidato para el puesto de Primer Ministro, una vez elegido éste y siguiendo sus indicaciones, el Presidente designará al resto de ministros (art. 154.1 de la CP). Bajo el concepto de designación se entiende la selección por el Presidente de un candidato para ocupar el puesto de Primer Ministro, quien recibe la misión de formar su Gabinete. El constituyente polaco reconoce el papel del Presidente como mediador que calma tensiones entre las opciones políticas y sus opiniones, y por su imparcialidad le atribuye la prerrogativa de elegir al candidato más idóneo para el puesto de Primer Ministro y su nombramiento formal. El Presidente puede estimular la creación del Gobierno con sus actividades, y condicionarla con sus preferencias, pero en la práctica el jefe de Estado habrá tomar en cuenta la correlación de fuerzas políticas presentes en el *Sejm*, consultar con ellas sobre el candidato más conveniente, y

⁵⁷¹ A. Garrido “Los riesgos del semipresidencialismo: Polonia y Rusia desde una perspectiva comparada” en Cuadernos *Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feri6 Ceriol- Val6ncia*. Universidad de Val6ncia, 1999, n6m. 26-27, p. 216 y W. Sokolewicz, “Pomi6dzy systemem parlamentarno gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przeegl6d Sejmowy*, 1996, n6m. 3, p. 53.

proponer a quien disponga del respaldo de los líderes de aquellos partidos que puedan formar una coalición mayoritaria en la cámara. Como apunta T. Słomka, en la práctica el candidato designado por el Presidente para el cargo del Primer Ministro será el presentado por la coalición mayoritaria del Sejm, y solo cuando esta no exista o sean varias las opciones abiertas, dispondrá el Jefe del Estado de algún grado de autonomía a la hora de negociar un candidato para el cargo de Primer Ministro con los partidos representados en el Parlamento ⁵⁷².

A continuación, la composición del Gabinete dependerá del Primer Ministro designado por el Presidente. La decisión del Presidente ahora sólo se limita a aceptar la composición del Gobierno propuesta por el Primer Ministro, sin que pueda proponer otros candidatos ni vetar los propuestos ⁵⁷³. En última instancia, el Primer Ministro someterá al *Sejm* su programa de gobierno junto con la cuestión de confianza, en el plazo de catorce días desde su nombramiento por el Presidente. En el *Sejm* precisará de mayoría absoluta del número legal de miembros de la Cámara para obtener el voto de confianza al nuevo Gobierno y a su programa de actuación (art. 154.2 de la CP). Como vemos, el *Sejm* vota por el Gobierno en su conjunto y no sólo por el Primer Ministro.

En caso de imposibilidad de formar un Consejo de Ministros que logre la confianza del *Sejm*, se abrirá la segunda etapa, donde le corresponderá a la propia Cámara proponerse a un Primer Ministro, y a propuesta de este último, también a un Consejo de Ministros, y votarlo por mayoría absoluta (art. 154.3 de la CP). En esta situación el papel del Presidente se reduce a lo mínimo y se limita a designar al Gobierno elegido de este modo y a aceptar su juramento. Y aunque la composición del Gobierno, como opina B. Dziemidok-Olszewska, fuera creada contra su voluntad y sin su concurso, el Presidente estaría obligado a designarlo.

⁵⁷² T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 254

⁵⁷³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 242

En caso de disponer de mayoría absoluta, el *Sejm* es capaz de crear el Gobierno y, de ese modo, puede dictar al Presidente su composición⁵⁷⁴. Si el Consejo de Ministros tampoco fuese designado en la segunda etapa, se abriría una tercera etapa para su designación. En ella, la iniciativa vuelve a manos del Presidente. Esta variante de formar el Gobierno es muy parecida a la primera etapa, aunque como apunta T. Słomka, en este caso el *Sejm* actúa en una situación de "chantaje" por parte de la Constitución, ya que el fracaso en esta tercera etapa conducirá al acortamiento obligatorio del mandato del Parlamento por el Presidente (art. 155.2 de la CP)⁵⁷⁵. Esto es una forma de castigar al *Sejm* por ser incapaz de crear la mayoría constructiva para elegir al Gobierno. En esta última etapa de formación del Gobierno el *Sejm* necesita la mayoría simple de los votos en presencia de al menos la mitad del número legal de diputados para otorgar su confianza al Consejo de Ministros (art. 155.1 de la CP).

Hay de subrayar que las regulaciones constitucionales sobre el nombramiento y el cese del Gobierno en Polonia se han cambiado varias veces. En 1989 el constituyente polaco escogió al Presidente para designar al Primer Ministro, regulación que persiste hasta hoy en día, es decir, bajo la Constitución de 1997. Pero en base a la ley de 1989, el Presidente tuvo también la importante competencia de cesar al Primer Ministro⁵⁷⁶. En la actualidad, únicamente el Presidente de Ucrania tiene la misma competencia dentro de los países investigados. La Pequeña Constitución de 1992 privó definitivamente de esta competencia al jefe de Estado.

Como hemos podido ver, el complejo procedimiento de crear Gobierno de la Pequeña Constitución no se repitió en la Constitución de 1997, aunque se utilizó un modelo similar limitado a tres fases (el procedimiento básico y dos

⁵⁷⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 242

⁵⁷⁵ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 255

⁵⁷⁶ Según el artículo 32f. 1 punto 6, el Presidente tenía la competencia de presentar la propuesta de revocar al Primer Ministro, pero la decisión final en este asunto la tomaba el *Sejm*.

procedimientos de reserva). Además, se limitó el tiempo de espera para el nombramiento del nuevo Gobierno. El constituyente consideró que la situación de imposibilidad de designar Gobierno no se debería prolongar excesivamente, y que en tal situación en lugar de atribuir competencias adicionales al Presidente sería mejor recurrir a la nación soberana. Entonces, en comparación con la regulación anterior, el Presidente no puede nombrar un Gobierno presidencial y controlar el gobierno en situación de crisis política⁵⁷⁷. Podemos concluir diciendo que el procedimiento polaco de formar Gobierno (tanto el de la Pequeña Constitución como el vigente hoy en día), cumple con las reglas del parlamentarismo racionalizado hacia el que se ha dirigido el sistema político del país. Podemos reconocer la presencia de instrumentos de equilibrio de poderes, como la participación del Presidente y del *Sejm* en el procedimiento de formar Gobierno, y del arbitraje presidencial, como por ejemplo, en la competencia del Presidente de disolver el *Sejm* si éste es incapaz de formar Gobierno. En una situación de falta de mayoría parlamentaria, el Presidente puede tomar la iniciativa de formarla ⁵⁷⁸. Sin embargo, en cuanto a la designación al cargo del Primer Ministro es la mayoría parlamentaria quien decide y sus intentos de forzar la candidatura de su propio nominado para ocupar el cargo de jefe de Gobierno terminarían en fracaso en caso de que el Presidente no tuviera el apoyo del Parlamento ⁵⁷⁹.

El análisis de las regulaciones constitucionales de 1989, 1992 y 1997 referentes a la participación del Presidente en el proceso de nombramiento del Gobierno refleja una limitación gradual del papel del jefe de Estado. En tal regulación influyó sobre todo el estilo de ejercer el cargo por parte del Presidente L. Wałęsa, quien amplió con éxito sus competencias. Por eso, en la Constitución de 1997 se determinan de manera muy precisa las competencias del Presidente, el

⁵⁷⁷ R. Glajcar, M. Michalski, *Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 123

⁵⁷⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 243

⁵⁷⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 243

Sejm y el Primer Ministro. Sin embargo, a pesar de los cambios en los procedimientos de nombramiento del Gobierno, el Presidente permaneció como uno de los sujetos más importantes a la hora de influir en la creación del Gobierno, ya que no sólo participa en este procedimiento, sino que es un participante imprescindible, además siempre ha sido el iniciador del mismo.

Como hemos podido ver, con el tiempo el Presidente ha quedado privado de muchas de sus competencias respecto del Gobierno. De este modo se buscaban soluciones para asegurar un ejecutivo más estable y evitar conflictos entre sus órganos. Lo que finalmente se consiguió gracias a la creación del Gobierno como un órgano más independiente, con un Primer Ministro más destacado y se redujo la posición del Presidente a nivel del arbitrio neutral, especialmente en la situación en la que no se forma una coalición gobernante. Con su actividad el Presidente puede estimular su creación. Pero en la práctica el Presidente designa como jefe de Gobierno a la persona que es candidato de la coalición mayoritaria formada en el Parlamento. Por eso en el caso polaco no podemos hablar de un rol directivo por parte del Presidente en el plano del poder ejecutivo, salvo cuando el Presidente pertenezca al mismo partido político que la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno y el jefe de Gobierno renuncie a sus atribuciones a favor del Presidente. No obstante, al inicio del proceso de transformación hacia la democracia, cuando las regulaciones no eran muy precisas y el sistema político no era muy estable, los Presidentes, especialmente L. Wałęsa, consiguieron bloquear muchas decisiones del Gobierno e intervenir en muchas otras.

La constitución ucraniana determina vagamente el procedimiento de formación del Gobierno. Como hemos mencionado al principio de este capítulo, según el art. 114 de la CU el Presidente ucraniano, en su función de jefe de Estado y de jefe del Ejecutivo, nombra un candidato para el puesto de Primer Ministro que no obstante necesitará el apoyo del Consejo Supremo, expresado por la mayoría de su composición constitucional (arts. 85.12 y 114.2 de la CU). Además, el jefe de Estado nombra a los demás miembros del Gobierno a propuesta del Primer

Ministro. Bajo la Ley Constitucional de 2004, suprimida en 2010, el Presidente presentaba al Consejo Supremo a los candidatos indicados por la mayoría parlamentaria, lo que implicaba que el Presidente debía consultar con la mayoría parlamentaria, que debía formarse en el plazo de un mes desde el inicio de la primera sesión (Coalición de las Fracciones de los Diputados) para lograr su aprobación por el Consejo Supremo, y que debía seguir sus propuestas. A propuesta del Primer Ministro, el Parlamento nombraba los candidatos a los cargos ministeriales, si bien bajo la Ley Constitucional de 2004 el Presidente perdió la posibilidad de nombrar a todos los ministros del Gobierno aunque conservó la competencia de presentar al Consejo Supremo los candidatos a ministros de Asuntos Exteriores, Interiores y de Defensa⁵⁸⁰. Es de notar que aunque bajo la Constitución de 1996 existe una doble subordinación de los ministros tanto al Primer Ministro como al Presidente⁵⁸¹, bajo la Ley Constitucional de 2004, sólo los ministros mencionados anteriormente propuestos por el jefe de Estado estaban subordinados a ambas instancias.

La Constitución de 1996 deja al Presidente participar activamente en la composición del Gobierno así como influir en su actividad, creando nuevos ministerios y revocando o reorganizando los existentes y otros órganos del poder ejecutivo o anulando los actos normativos del Gobierno. Bajo la Ley Constitucional de 2004, en cambio, el Presidente únicamente podía suspender la ejecución de estos actos y recurrir al Tribunal Constitucional para verificar su constitucionalidad⁵⁸².

Podemos también concluir que los partidos políticos en Ucrania representados en el Consejo Supremo tienen generalmente una influencia limitada en el

⁵⁸⁰ S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r.", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marie-Curie Skłodowskiej, 2007, p. 234

⁵⁸¹ R. Mojak, "Republika Ukrainy" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 280

⁵⁸² B. Pytlik, "Prezydent Ukrainy" en *Prezydent w Państwach Współczesnych* (ed.) J. Osiński, Szkoła Główna Handlowa. Varsovia, 2009, p. 689

procedimiento de formación y en el funcionamiento del Gobierno, pues en esta cuestión el Presidente ucraniano ejerce una posición de dominio. Es verdad que las agrupaciones parlamentarias en el Consejo Supremo poseen alguna influencia al ser necesario su apoyo al nuevo Gobierno con el voto de la mayoría de los diputados, pero es el Presidente, elegido en las elecciones generales quien tiene poder para nombrar y cesar al Primer Ministro y los miembros del Gobierno, de modo que el Gobierno formado por el Presidente es su Gobierno, lo que también se afirma en el art. 115.1 de la CU, que obligó al Gobierno dimitir después de las elecciones para escoger un nuevo jefe de Estado. Por eso en el caso de Ucrania podemos responder afirmativamente a la pregunta que hemos planteado al inicio, ya que es el único caso en el que el jefe de Estado ejerce el mando real en los límites del poder ejecutivo y en adición las regulaciones constitucionales y la práctica nos muestran que este mando existe.

La Constitución de Lituania establece que es el Presidente quien propone un candidato al cargo de Primer Ministro y éste debe ser aprobado por el *Seimas* (art. 92.1 de la CL). El Primer Ministro forma su Gobierno y después deberá someterlo primero ante el Presidente y después ante el Parlamento ⁵⁸³.

El Primer Ministro presenta ante el *Seimas* el Gobierno que ha formado y que ha sido aprobado por el Presidente. El término “aprobado por el Presidente” indica la posibilidad de aceptación o rechazo de la propuesta del Primer Ministro sobre el nombramiento de una persona concreta para ocupar un cargo ministerial lo que refleja la influencia del jefe de Estado en la formación del Gobierno⁵⁸⁴. En el supuesto de que el Presidente rechazase el nombramiento de una persona concreta para ocupar un cargo ministerial, el Primer Ministro dispondría de diez días para presentar un candidato nuevo. Durante los quince días siguientes a su

⁵⁸³ A. E. Senn, “Historia de la teoría y práctica constitucional de Lituania”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 554.

⁵⁸⁴ M. Podolak, P. Pochodyla, “System polityczny Litwy”, en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, p. 346

nombramiento el Primer Ministro presenta su Gobierno y programa al *Seimas*. El Gobierno recibe del *Seimas* la investidura con el voto de la mayoría de los diputados. El Primer Ministro y los ministros juran su cargo en el *Seimas* en presencia del Presidente⁵⁸⁵.

En el caso lituano se ve una complementación clara de las actividades del Presidente y del *Seimas* en la etapa de formación del Consejo de Ministros, el nuevo Gobierno tiene que tener el apoyo del Presidente y del Parlamento. La falta de acuerdo en esta cuestión se traduciría en la no consecución del voto de confianza al Gobierno y podría concluir con la convocatoria, por parte del Presidente, de elecciones anticipadas al Parlamento, lo que confirma la función del Presidente como árbitro político⁵⁸⁶.

Merece la pena reflexionar sobre el art. 10 de la CL, que dice que ante un cambio de más de la mitad de los ministros en la composición del Gobierno, el Parlamento debe otorgar de nuevo su confianza al Gobierno. Lo que significa que el Gobierno formado de este modo es tratado como un Gobierno creado de nuevo, por lo que si no logra la aprobación del *Seimas* tiene que dimitir. Podemos concluir que así la composición del Gobierno y su programa durante el ejercicio de su mandato están sometidos al control del poder legislativo.

El nuevo Gobierno lituano que se forma tiene que tener el apoyo del Presidente y del Parlamento, además el Presidente puede aceptar o rechazar el nombramiento de una persona concreta para ocupar un cargo ministerial presentado por el Primer Ministro, lo que refleja el mando del jefe de Estado dentro del poder ejecutivo, especialmente respecto a la formación del Gobierno.

En el caso de Eslovaquia, la Constitución de 1992 establece que el Presidente designará al Primer Ministro y al resto de miembros del Gobierno que éste le proponga. El jefe de Estado eslovaco no tiene la obligación de aceptar las

⁵⁸⁵ *Ibid*, p. 341

⁵⁸⁶ W. Krecisz, "Republika Litewska", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 125

propuestas del Primer Ministro. Si el Presidente tiene dudas sobre los candidatos propuestos por el Primer Ministro, puede solicitar la presentación de nuevos candidatos. El Presidente debe considerar la situación política en el Parlamento porque es el Consejo Nacional quien da al Gobierno el voto de confianza. En un plazo de treinta días el Gobierno tiene que ser aprobado por el Parlamento con el voto de la mayoría absoluta (al menos 76 de unos 150 diputados).

El papel del Presidente en el proceso de formación del Gobierno se halla limitado a nombrar al candidato para el puesto de Primer Ministro propuesto por la mayoría parlamentaria. Si no existiera esta mayoría el papel del jefe de Estado sería más importante, ya que al igual que en el caso polaco, sería el Presidente quien iniciase las consultas con el fin de crear la coalición mayoritaria.

Según la Constitución sólo el Primer Ministro tiene el derecho de proponer candidatos para ocupar el puesto de ministros, aunque en realidad:

“(…) sobre la elección de personas concretas para ocupar cargos en el país decide (...) la composición política del Parlamento. El pluralismo del sistema político, que significa la existencia de muchos partidos, influye en la capacidad de proponer candidatos a los cargos públicos por el partido político que ganó las elecciones y tiene en el Parlamento la mayoría absoluta, o por la coalición compuesta de los representantes de diferentes partidos políticos”⁵⁸⁷.

Hay que subrayar que en la práctica constitucional el Presidente eslovaco respetaba la costumbre de designar para el cargo de Primer Ministro al líder de la agrupación más fuerte en el Parlamento, por eso podemos decir que el Presidente eslovaco es “un notario de la Constitución” respecto al nombramiento del candidato a Primer Ministro. No obstante, en la práctica el

⁵⁸⁷ K. Skotnicki, “Republika Slowacka”, en W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 149

Presidente influye en la designación de los ministros. Como apunta W. Zakrzewski, se conocen casos en los que el Presidente eslovaco rechazó la nominación de una persona concreta al puesto de ministro o relevó a un ministro ⁵⁸⁸. Por ejemplo, en 1993 el Presidente M. Kováč bloqueó con éxito a uno de los candidatos al cargo ministerial propuesto por el Primer Ministro V. Mečiar. Aunque no podemos evaluar si esta competencia del Presidente puede convertirse en una prerrogativa real.

Por otra parte, como sabemos, el rechazo de la Cámara a tres propuestas presidenciales en tres ocasiones durante los seis meses posteriores a las elecciones parlamentarias brinda al Presidente la posibilidad de disolver la Cámara y convocar nuevas elecciones parlamentarias, lo que, como opina C. Flores Juberías “*supone un fuerte condicionante para ésta, que probablemente tenga que avenirse a propuestas presidenciales que no sean de su entero agrado con el fin de evitar su disolución*”⁵⁸⁹. Esto puede causar, como leemos más adelante en el trabajo del mismo autor, “*(...) una fuerte compenetración entre las dos “cabezas” del ejecutivo, quizás incluso más fuerte que la que sería propio que mediase entre el gobierno y la asamblea en un sistema típicamente parlamentario*”⁵⁹⁰. Aunque las regulaciones constitucionales no hacen que el presidente eslovaco sea el dirigente del poder ejecutivo, la posibilidad de disolver el Parlamento por parte del jefe de Estado por su incapacidad para formar Gobierno así como la práctica que le deja influir en el nombramiento de los ministros refuerzan su posición como órgano de este poder.

Después de las consultas con los grupos parlamentarios, el Presidente búlgaro nombra al Primer Ministro, que será necesariamente el candidato nominado por

⁵⁸⁸ W. Zakrzewski, “Republika Slowacka”, en *Ustroje Państw Współczesnych 2*, E. Gdulewicz (dir.), 2002, p. 212

⁵⁸⁹ C. Flores Juberías “Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 163

⁵⁹⁰ *Ibid*,

el partido que tenga el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional (art. 99.1 de la CB). Las regulaciones constitucionales búlgaras indican que el Gobierno proviene del Parlamento, y las consultas y la elección del candidato al cargo de Primer Ministro quedan determinadas por la posición de la agrupación parlamentaria más grande. Si el candidato a Primer Ministro no consigue cerrar la composición de su Gabinete en el plazo de siete días, el Presidente cede la misión de formar Gobierno al candidato a Primer Ministro propuesto por la segunda agrupación parlamentaria más grande (art. 99.2 de la CB). Si aún así no se consiguiera formar el Gobierno en el plazo de siete días el Presidente nombrara Primer Ministro a uno de los propuestos por las agrupaciones minoritarios (art. 99.3 de la CB). En caso de éxito de cualquiera de estos procedimientos, el jefe de Estado presenta a la Asamblea Nacional el candidato a Primer Ministro. La Asamblea Nacional decide sobre el Primer Ministro y no sobre la composición de su Gobierno. La Asamblea Nacional acepta al Primer Ministro y en su moción al resto de ministros con la mayoría absoluta de los votos de los diputados presentes (art. 84.6 de la CB).

Podemos decir que el Presidente ejerce sólo una función de “notario” de la correlación de fuerzas en el seno del parlamento ⁵⁹¹. De hecho, la prescripción constitucional de proponer para el cargo el líder del partido con más escaños, y luego al de los que le sigan en numero, impide cualquier decisión “creativa” por parte de Presidente. En cambio si tras agotar estas posibilidades no se hubiese conseguido formar el Gobierno, el Presidente tendría una atribución significativa para nombrar un Gobierno provisional, siendo el único órgano competente de su composición. El Gobierno provisional no es responsable ante la Asamblea Nacional, no jura ante ella y no tiene la iniciativa legislativa. Además, el Presidente disolverá la Asamblea Nacional y convocará nuevas elecciones parlamentarias (salvo que quedasen tres meses para la expiración de la Asamblea, en cuyo caso se mantendrá el Gobierno provisional hasta que se

⁵⁹¹ J. Radev, “Prezident Respubliki Bolgarii”, en *Ten years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha (dir.), 2001, p. 370 y T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 124

constituyese una nueva Asamblea), resolviendo de este modo una crisis política en el Parlamento⁵⁹². Este modo de crear Gobierno en Bulgaria tenía como fin dotar de estabilidad al gabinete bajo una situación de sistema multipartidario todavía no consolidado, y también asegurar una influencia equilibrada del Parlamento y del Presidente en el procedimiento de formación del Gobierno⁵⁹³.

Hay que notar que esta regulación no contempla ningún periodo durante el cual el Presidente haya de terminar las negociaciones, lo que facilita que el Presidente pueda retardar el procedimiento de designación y el proceso de formación del Gobierno. La mencionada situación ocurrió entre los años 1996 y 1997, cuando el Presidente Y. Yelev, que había terminado su mandato, no designó ningún candidato al cargo del Primer Ministro durante semanas, traspasando la ejecución de esta competencia al nuevo Presidente. El 28 de diciembre de 1996 la Asamblea Nacional aceptó la dimisión del Consejo de Ministros, el juramento del nuevo Presidente P. Stoyanov tuvo lugar el 19 de enero de 1997 y el 28 de enero del mismo año el Presidente atribuyó a N. Dobrevor la misión de formar un nuevo Gobierno⁵⁹⁴.

Si reflexionamos sobre el procedimiento de formación del Gobierno en Bulgaria, podemos concluir que el Presidente búlgaro tiene la menor influencia en su creación comparado con los otros países investigados. El Presidente es un intermediario entre los grupos parlamentarios, su posición únicamente crecería si, a causa de la incapacidad de formar Gobierno por parte de la Asamblea Nacional, nombrase un Gobierno provisional que llevase su impronta, aunque solamente duraría hasta que se formase una nueva Asamblea. Por eso podemos decir que la Constitución búlgara no prevé ninguna forma de liderazgo del

⁵⁹² M. Zmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bulgarii*, 1997, p. 52 y M. Zmigrodzki, "System polityczny Bulgarii", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, pp. 181-182

⁵⁹³ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 256

⁵⁹⁴ *Constitutional Watch*, "East European Constitutional Review", vol. 6, núm. 1, Winter 1997, p. 8 citado por G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii", en E. Gdulewicz (dir.), *Ustroje państw współczesnych 2*, , 2002, p. 57

Presidente dentro del poder ejecutivo, excepto en el ejemplo del Gobierno provisional.

En su art. 85.1 la Constitución rumana contempla dos etapas en el procedimiento de crear Gobierno. La primera es el nombramiento por parte del Presidente del candidato al cargo de Primer Ministro y, a instancias suyas, a los otros ministros del Gobierno, función en la que el Presidente es el único órgano competente; y la segunda es el otorgamiento de la nominación al Primer Ministro y a los miembros del Gobierno, después de la concesión por parte del Parlamento del voto de confianza al Gobierno⁵⁹⁵.

En Rumanía, a pesar de la gran similitud con la Constitución de la V República Francesa en cuanto a la formación del Gobierno y al modo de designación de sus miembros, también se pueden encontrar semejanzas con los procedimientos de la III y IV República Francesa⁵⁹⁶.

El procedimiento para formar Gobierno está descrito por el art. 102 de la CR. En primer lugar se llevarán a cabo consultas entre el Presidente y los dirigentes de los partidos políticos representados en el Parlamento, sobre todo los del partido que tenga la mayoría o los de los partidos que puedan coaligarse para obtenerla, de manera que aunque el Presidente designa un candidato al puesto de Primer Ministro no lo hace según su propio criterio, sino después de consultarlo con las fuerzas representadas en el Parlamento. Esta regulación, como opina W. Brodziński, supone la participación de los partidos políticos en el proceso de creación del Gobierno desde el primer momento⁵⁹⁷. Después de las consultas con

⁵⁹⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 245

⁵⁹⁶ F. Julien-Laferrière, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 290.

⁵⁹⁷ W. Brodziński, "Republika Rumunii" en W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 121

los partidos políticos el Presidente designa un candidato para el puesto de Primer Ministro quien, en el plazo de diez días, se presenta ante el Parlamento para obtener la aceptación del programa y de la composición de su Gabinete. El Parlamento, en reunión común de ambas cámaras, otorga su confianza al Gobierno con el voto de la mayoría de los diputados y senadores⁵⁹⁸. Si el candidato no obtiene la confianza del Parlamento, el Presidente propone un nuevo candidato desarrollándose el mismo procedimiento hasta que el Gobierno consiga un voto positivo por parte del Parlamento. Esto puede ser difícil de conseguir en el supuesto de existir gran fragmentación en el Parlamento, que no permita la formación de una mayoría⁵⁹⁹.

Si en el plazo de sesenta días desde el momento en el que el Primer Ministro pide el voto de confianza al Parlamento, éste último no lo concede y rechaza al menos dos mociones en esta cuestión, el Presidente, previa consulta con las dos Cámaras y con los líderes de las agrupaciones parlamentarias, podría disolver el Parlamento (art. 89.1 de la CR). Como apunta W. Skrzydło, esta disolución del Parlamento tiene un carácter facultativo, dependiendo de la evaluación del jefe de Estado de la situación política⁶⁰⁰. Además, como añade E. S. Tănăsescu, el art. 89 de la CR atribuye al Presidente la competencia de disolver el Parlamento, aunque esta competencia sólo se puede ejercer en condiciones muy determinadas ⁶⁰¹.

Hay que añadir que en el caso de Rumanía el Gobierno formado es un Gobierno parlamentario porque es responsable ante el Parlamento pero, como hemos mencionado antes, el Presidente tiene siempre la iniciativa para presentar un

⁵⁹⁸ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (dir.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Cuire-Sklodowskiej, 2005, p. 179

⁵⁹⁹ F. Julien-Laferrière, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 290

⁶⁰⁰ W. Skrzydło, "Republika Rumunii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (dir.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Cuire-Sklodowskiej, 2005, p. 179

⁶⁰¹ E. Simina Tănăsescu, "The President of Rumanía, or: the slippery slope of a political system", *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 84

candidato al puesto de Primer Ministro, aunque para buscar este candidato no sólo considera sus propias preferencias sino también el acuerdo con la mayoría parlamentaria. Además, la existencia del Gobierno depende del recibimiento de la investidura del Parlamento y el Gobierno siempre cesa tras la celebración de las elecciones parlamentarias (art. 109.1 de la CR)⁶⁰². Por otra parte, después de conseguir la investidura del Parlamento, el Primer Ministro y los ministros juran individualmente ante el Presidente.

F. Julien-Lafferrière resume muy bien la relación entre el Presidente, el Parlamento y el Consejo de Ministros: *“(...) por una parte, el Parlamento puede derribar al Gobierno sin poner en juego el mandato de los diputados y senadores y, por otra parte, el Presidente de la República puede disolver el Parlamento, tomando así la iniciativa de acortar la legislatura y, por lo tanto, el mandato del Gobierno”*⁶⁰³.

El Presidente rumano designa el candidato a Primer Ministro pero no lo hace por iniciativa propia, sino que son imprescindibles las consultas con la mayoría parlamentaria, por eso no podemos hablar de liderazgo del Presidente dentro del poder ejecutivo, porque el Gobierno está subordinado al Parlamento y no al Presidente, además es responsable de sus actividades ante el Parlamento.

Las regulaciones del procedimiento para la creación de Gobiernos en los países de la Europa Central y del Este adoptadas en el periodo de transición estuvieron determinadas por la necesidad de crear gobiernos estables en el marco de la inestabilidad casi endémica de los partidos políticos y la volatilidad de los

⁶⁰² B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 246

⁶⁰³ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 290.

electorados, así como por la necesidad de conciliar en ello los pareceres del Presidente y del Parlamento ⁶⁰⁴.

El Presidente participa en el procedimiento de formación del Gobierno en todos los países investigados en el presente estudio. Pero su concreta influencia en el procedimiento depende, como hemos visto, del modelo de los gobiernos y, sobre todo, del modo de concebir unas facultades como poder moderador ⁶⁰⁵. En los países que forman el campo de nuestra investigación distinguimos tres modos de participación por parte del Presidente en el proceso de creación del Consejo de Gobierno.

- En el primero, el Presidente sólo nombra al candidato propuesto por el legislativo para el puesto de jefe de Gobierno y le atribuye la misión de componer el Gabinete (Bulgaria).
- Según el segundo modo, el Presidente propone un candidato para el puesto de jefe de Gobierno y lo presenta ante el Parlamento para someterlo a su aprobación, una vez conseguida se produce el nombramiento por el Presidente (Rumanía, Lituania, Eslovaquia, Polonia en la primera etapa y en la actualidad Ucrania, bajo la Ley Constitucional de 2004, que estuvo vigente hasta 2010, la competencia del Presidente de Ucrania se mostraba limitada y era igual a la del Presidente de Bulgaria).

Como hemos podido ver, la influencia más amplia del Presidente en el proceso de formación del Gobierno está prevista en la Constitución de Ucrania de 1996, por la que el Presidente nombra y cesa al Primer Ministro y a los ministros, de

⁶⁰⁴ M. Zmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i sąd Konstytucyjny w Bulgarii*, 1997, p. 52

⁶⁰⁵ P. Sarnecki, "Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej", en *konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci profesor Janiny Zakrzewskiej*, Varsovia, 1996, p. 420 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 248

Lituania en la Constitución de 1992 donde el jefe de Estado tiene la influencia en el nombramiento de los ministros; y de Polonia, bajo la Pequeña Constitución de 1992, en la que su libertad de actuación se mostraba sobre todo en su posibilidad de influir en la composición del Gobierno y de nombrar a tres de sus miembros. En el caso de Ucrania, como sabemos, el Presidente todavía designa a los ministros, al contrario que en Polonia, donde la Constitución de 1997 no mantuvo la práctica de la elección por parte del jefe de Estado de los tres ministros presidenciales. Por otra parte, la influencia más limitada es la del Presidente búlgaro, ya que su papel se limita a conceder la misión de formar el Gobierno a petición del Primer Ministro, quien está condicionado por el tamaño de los grupos parlamentarios. Como hemos visto, el papel del Presidente eslovaco también se ve limitado pero sería más importante en una situación en la que no existiese la mayoría parlamentaria y el Presidente tuviera que iniciar las consultas con el fin de crear la coalición mayoritaria.

En la mayoría de los países que estamos comparando se usan las soluciones tradicionales del sistema parlamentario respecto al nombramiento del Primer Ministro por el Presidente, la conformación del Gabinete por el Primer Ministro, y la necesidad de obtener la investidura por el Parlamento. El elemento diferenciador es la denominación por parte de la Constitución del sujeto que dispone de la iniciativa de presentar al candidato al cargo de Primer Ministro. En los casos de Lituania, Eslovaquia, Ucrania y Rumanía este derecho sólo está en manos del Presidente, en el caso de Bulgaria lo disfruta el Parlamento y en Polonia lo hacen alternativamente el Presidente y el Parlamento⁶⁰⁶.

Podemos concluir que la formación del Gobierno con la participación exclusiva del Parlamento es una solución muy poco común. En todos los países comparados, el Presidente participa en el proceso de formación del Gobierno, aunque como hemos visto en Bulgaria se limita a designar al Primer Ministro nominado por el partido que tenga el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional para formar Gobierno. En adición, en todos los casos las actividades del

⁶⁰⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 248

Presidente dependen de la mayoría parlamentaria, aunque en Lituania, Ucrania, Rumanía y Polonia la designación de un candidato a Primer Ministro tiene un carácter de decisión política más autónoma que en los casos de Eslovaquia y Bulgaria. La práctica nos muestra que el Presidente no toma decisiones que pueden producir conflictos con la mayoría parlamentaria. Si existe mayoría estable, el papel del Presidente se limita a seleccionar al candidato iniciado por el Parlamento. Su papel aumenta siempre en aquellas situaciones en las que no puede crearse coalición en el Parlamento. En esta situación, el Presidente inicia el proceso de formación de la mayoría parlamentaria y negocia un candidato para el cargo de Primer Ministro.

En todos los países investigados, si no se consigue formar Gobierno el jefe de Estado está obligado a tomar una decisión sobre la disolución del Parlamento y a convocar elecciones. Salvo Bulgaria, donde el Presidente designaría un Gobierno provisional, en los demás casos el Gobierno existente permanecería en funciones hasta la elección de un nuevo Consejo de Ministros.

Y para terminar, hay que mencionar que puede producirse una situación en la que el Presidente convoca un Gobierno que no le es favorable, pero no puede darse el caso de un Gobierno que no tenga aceptación por parte del Parlamento. Solamente en Bulgaria, como hemos dicho, si no se consigue el acuerdo para la formación del Gobierno el Presidente tendrá la atribución significativa de nombrar un Gobierno provisional, disolverá la Asamblea y convocará elecciones. En Polonia, bajo la Pequeña Constitución de 1992, el constituyente previó la quinta fase de formación del Gobierno por parte del Presidente, en la que el Gobierno tenía seis meses para conseguir la confianza del Parlamento, en caso contrario el Presidente disolvería el Parlamento y convocaría elecciones.

4.2 COMPETENCIAS PRESIDENCIALES RELACIONADAS CON LOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO, SU CESE Y LA EJECUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO Y SUS MIEMBROS

La esfera de las competencias del Presidente en referencia a los cambios en el Gobierno, su cese y su responsabilidad se encuentra también ligada al sistema de gobierno adoptado. La responsabilidad política del Gobierno ante el Presidente, teniendo este último la competencia de cesar a sus integrantes, es una característica propia del presidencialismo ⁶⁰⁷. Pero formas un tanto más atenuadas de esta facultad –limitadas en el tiempo o condicionadas por el contexto– se pueden encontrar en constituciones no necesariamente presidencialistas, como por ejemplo en la Constitución de Portugal (art. 190), según la cual el jefe de Estado puede cesar al Gobierno pero sólo bajo la situación en la que fuera necesario para asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas (art. 195.2 de la Constitución portuguesa)⁶⁰⁸.

Mientras la constitución no lo prevea, el Presidente no puede hacer que el Gobierno dimita a petición suya. Una facultad de similar intención pero de efectividad más limitada sería la competencia del Presidente de introducir cambios en la composición personal del Gobierno. En principio el Presidente disfruta de esta competencia solo previa propuesta del Primer Ministro; el Primer Ministro dirige el Gobierno y es el único que indica las personas con las que quiere trabajar, así que el Presidente puede usar mecanismos de presión política o sugerir otra persona pero no puede imponer sus candidatos. Pero un cambio de este tipo también se podría producir a iniciativa del Presidente. El jefe de Estado ucraniano es el único que tiene influencia en los cambios personales en el Gobierno: bajo la Constitución de 1996, el Presidente puede exigir al

⁶⁰⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 249

⁶⁰⁸ A. Labno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studia prawnokonstytucyjne*, Varsovia, 1996, p. 82 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 249

Primer Ministro cambios en el Gobierno, si bien esto no se expresa de manera explícita en la Constitución sino que resulta más bien de una costumbre política⁶⁰⁹.

Entre las Constituciones del presente estudio sólo la lituana (art. 92.4 de la CL) y la ucraniana (art. 115.1 de la CU) ordenan al Gobierno que presente su dimisión después de la elección de un nuevo Presidente. No hay ningún obstáculo para que el nuevo Presidente proponga al Primer Ministro cesante encabezar de nuevo el Gobierno, incluso con el mismo gabinete. Pero la obligación formal de dimitir del Gobierno subraya esencialmente la especial relación entre el Presidente y el Gobierno como órganos del poder ejecutivo dual, lo que nos muestra elementos del presidencialismo en ambas Constituciones y sobre todo nos convence de que el Gobierno debería contar tanto con la confianza del Parlamento como con la del Presidente elegido en elecciones populares y directas. En Polonia, por ejemplo, las situaciones de este tipo tenían un carácter incidental. El Primer Ministro T. Mazowiecki presentó su dimisión después de la elección del Presidente L. Wałęsa, al considerar imposible la cooperación con el Presidente debido a la personalidad del jefe de Estado y al modo de ejercer sus funciones. Otro caso parecido que tuvo carácter de demostración política sucedió en diciembre de 1995 después de la elección al Presidente Al. Kwasniewski, en ese momento los tres ministros presidenciales del Gobierno del Primer Ministro, J. Oleksy, decidieron cesar en sus funciones debido al fin del mandato de L. Wałęsa, por lo que presentaron su dimisión. Esto se podía interpretar, como apunta T. Słomka, como una prueba de lealtad hacia el jefe de Estado y no hacia el jefe de Gobierno⁶¹⁰.

El Presidente polaco no tiene la competencia de exigir la responsabilidad del Gobierno, ya que el Consejo de Ministros es únicamente responsable ante el

⁶⁰⁹ Bajo la Ley Constitucional de 2004, el Consejo Supremo ejercía los cambios en el Gobierno tras moción del Primer Ministro

⁶¹⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 258

*Sejm*⁶¹¹. El Presidente no puede hacer dimitir al Gobierno nombrado por el mismo, ni tampoco puede acudir al *Sejm* con la propuesta de aprobar una moción de censura contra dicho órgano. Tampoco puede hacerlo un nuevo Presidente, quien tiene que cooperar con el Consejo de Ministros designado por su antecesor ⁶¹² toda vez que, como ya se ha apuntado, la elección de un nuevo Presidente no obliga al Gobierno a poner su cargo a disposición del nuevo Presidente.

Según la Ley Constitucional de 1989, el Presidente podía acudir al *Sejm* con una moción para cesar al Primer Ministro, lo que representaba una forma –si bien indirecta– de responsabilidad política del jefe de Gobierno ante el Presidente. No obstante, el Parlamento tomaba siempre la decisión definitiva en esta cuestión. Pero con la Constitución de 1997, el Presidente no dispone ya de medio alguno para forzar el cese del jefe de Gobierno, de modo que a lo sumo podrá presionarle políticamente para que dimita, o espolear a los partidos de la cámara para que lo censuren, pues la única forma de cesar al Primer Ministro es la adopción por parte del Parlamento de una moción de censura, que es además constructiva.

En la cuestión de los cambios en el Gabinete, el Presidente está tanto limitado como obligado por las propuestas del Primer Ministro. Bajo las regulaciones vigentes hoy en día “*el Presidente, a propuesta del Primer Ministro, efectuará cambios en la composición del Gobierno*”, (art. 161 de la CP), es decir: está obligado a hacerlos, y no puede rechazarlos. Sin embargo bajo la Pequeña Constitución se afirmaba “*puede efectuar los cambios*”, entonces podría rechazarlos⁶¹³.

⁶¹¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 249

⁶¹² B. Banaszak, “Egzekutywa w Polsce stan obecny i uwagi de lege ferenda”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2006, p. 19

⁶¹³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 250

Algo distinta es la posición del Presidente en caso de renuncia del Primer Ministro, ya que de acuerdo con el art. 162.4 de la CP, el Presidente puede negarse a aceptar la renuncia del Gobierno ⁶¹⁴. Es su decisión autónoma, es decir, no necesita ser aprobada ni opinada, ni por supuesto refrendada por el Consejo de Ministros. Esto se puede interpretar como una oportunidad del Primer Ministro para reflexionar una vez más sobre su decisión. También se puede interpretar de otro modo que considera que la renuncia del Primer Ministro de su cargo y el rechazo de esa decisión por parte del Presidente podrían ser en determinadas situaciones una forma de juego político. Mejor dicho, como opina T. Słomka, el Primer Ministro en colaboración con el Presidente puede influir de este modo en una mayoría indisciplinada en el Parlamento o incluso en los ministros ⁶¹⁵. Como opina B. Dziemidok-Olszewska, esta solución, que fue introducida por el constituyente polaco en la Constitución de 1997, no parece estar justificada porque para ejercer el gobierno es necesaria la voluntad de ejercer sus funciones ⁶¹⁶. Por eso hay que admitir que si el Primer Ministro reiterara su renuncia al cargo, ésta debería ser aceptada por el Presidente. En cambio, el Presidente sí tiene que aceptar la dimisión del Gobierno si la misma ocurre como consecuencia de la convocatoria de la primera sesión de un nuevo *Sejm* (art. 162.1 de la CP), de que el *Sejm* no haya respaldado el voto de confianza al Consejo de Ministros, o como consecuencia de la aprobación de una moción de censura (art. 162.2 de la CP)⁶¹⁷. En estos casos el Presidente está

⁶¹⁴ B. Banaszak, "Egzekutywa w Polsce stan obecny i uwagi de lege ferenda", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2006, p. 19

⁶¹⁵ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 199

⁶¹⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 250

⁶¹⁷ Bajo las regulaciones de la Pequeña Constitución de 1992, el Presidente podía rechazar la aceptación de la dimisión del Consejo de Ministros si el *Sejm* aprobaba una moción de censura ordinaria no constructiva. En este caso, el Presidente estaba obligado a disolver el *Sejm* y convocar elecciones, en T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 257

constitucionalmente obligado a aceptar la dimisión del Gobierno y a autorizarle a ejercer sus funciones hasta contar con un nuevo Consejo de Ministros.

Por último, el Presidente polaco no tiene ninguna competencia que le permita influir en la designación de los titulares de los cargos ministeriales, ni siquiera iniciar los procedimientos que conducen a estos cambios, por ejemplo acudiendo al *Sejm* con una propuesta de votar la moción de censura al ministro ⁶¹⁸.

Es interesante mencionar que el Presidente polaco participa en la ejecución de la responsabilidad constitucional de los miembros del Gobierno ante el Tribunal de Estado. En el caso de que alguno de ellos violase la Constitución o una ley, o cometiese un crimen en relación con el cargo que ejerce, tanto el Presidente como 115 diputados tienen el derecho de presentar la moción ante del *Sejm* para así enjuiciar al ministro en cuestión (art. 156.1y 2 de la CP)⁶¹⁹.

Resumiendo, hay que decir que el papel del Presidente polaco respecto a la realización de cambios en la composición del Gobierno, la aceptación de su dimisión o el nombramiento del Primer Ministro elegido a través de una moción de censura constructiva (art. 158.1 de la CP), se limita al cumplimiento de la propuesta del Primer Ministro o a la aceptación de la situación existente.

El Gobierno de Ucrania es políticamente responsable ante el Parlamento y también ante el Presidente. Bajo la Constitución de 1996, el Primer Ministro está obligado a ofrecer su cese al Presidente en caso de que el Presidente así lo solicitara, y también si el Consejo Supremo aprobara una moción de censura al Gobierno o si el Parlamento negase su confianza en el Gobierno (arts 87 y 113 de la CU). La responsabilidad política del Gobierno ante el Presidente puede sustanciarse incluso en caso de una discrepancia de opiniones entre el jefe de Estado y el Primer Ministro. También, como hemos dicho, el jefe de Estado

⁶¹⁸ B. Banaszak, "Egzekutywa w Polsce stan obecny i uwagi de lege ferenda", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2006, p. 18

⁶¹⁹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 208

puede exigir cambios en la composición del Gobierno, lo que funciona más como una costumbre política. Esto implica una posición fuerte del Presidente dentro del ejecutivo ⁶²⁰. Además, el art. 106.9 de la CU indica que el Presidente toma la decisión ante la presentación de la dimisión por parte del Primer Ministro, lo que se puede interpretar como que cuenta con la capacidad de no aceptar la decisión del Primer Ministro y mantenerle en el cargo ⁶²¹.

Según los cambios de la Constitución introducidos por la Ley Constitucional de 2004, y declarados inconstitucionales en 2010, si el Consejo Supremo aprobara la moción de censura al Gobierno esto significaría su incondicional dimisión y el Primer Ministro dimitiría ante el legislativo, no ante el Presidente (art. 115 de la Ley Constitucional de 2004). Después de la dimisión del Gobierno, el legislativo le atribuía la competencia de continuar hasta la formación del nuevo Gobierno, pero durante un plazo no superior a 60 días (art. 90.2 de la Ley Constitucional de 2004)⁶²². Y por último, según la enmienda de la constitución, los cambios en la composición del Gobierno eran ejecutados por el Parlamento a moción del Primer Ministro.

En el caso ucraniano el jefe de Estado forma parte de un ejecutivo dual y es su dirigente. Ambos órganos tienen competencias propias determinadas en la Constitución. La Constitución de 1996 introdujo una presidencia autoritaria, que influye en los trabajos del Gobierno limitando significativamente la autonomía de este órgano ⁶²³. Por otro lado, como hemos podido ver, los mencionados cambios en la Constitución introducidos en 2004 reforzarían la posición del legislativo⁶²⁴.

⁶²⁰ A. Antoszewski, R. Hubert, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Gdańsk, 2001, p. 335

⁶²¹ S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r.", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, p. 235

⁶²² *Ibid*,

⁶²³ R. R. Ludwikowski, "*Prawo konstytucyjne porównawcze*", Torun, 2000, p. 256

⁶²⁴ Investigando más a fondo encontramos la lógica de este cambio. La Ley Constitucional de 2004 fue aceptada y firmada por el Presidente L. Kuchma a finales de su segundo mandato, en calidad

Cuando el Gobierno lituano y sus ministros presentan su dimisión ante el Presidente (art. 101.4 de la CL), éste atribuye al Gobierno (o al ministro cesante) la obligación de continuar sus funciones hasta que se convoque un nuevo Gobierno (o se designe un nuevo ministro)⁶²⁵. En caso de que el Primer Ministro no pueda ejercer sus funciones, el Presidente, a propuesta del propio Primer Ministro, o siguiendo su propia iniciativa, atribuye a uno de los ministros del Gobierno el ejercicio de la sustitución por un plazo no más largo de 60 días (art. 97 de la CL). Es decir, bajo este supuesto el Presidente ejerce la función de moderador y de garante de la continuidad del Gobierno.

La Constitución lituana prevé la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el *Seimas* (art. 96.1 de la CL) y la responsabilidad de los ministros ante el *Seimas* y el Presidente (art. 96.2 de la CL). Si según las regulaciones de la Constitución un ministro es responsable ante el Presidente, se genera la pregunta de cuál es su situación si no tiene la confianza del Presidente pero tiene el apoyo del Primer Ministro o al revés. Por un lado, el Primer Ministro indica los candidatos a ministros y estos trabajan bajo su dirección. Por otro lado, el Presidente tiene la última palabra sobre su nombramiento y los ministros son responsables ante el Primer Ministro y el Presidente. Pero tanto la Constitución como la ley sobre el Gobierno no precisan la esfera de consecuencias de la pérdida de confianza del jefe de Estado en el Consejo de Ministros.

de jefe de Estado. Kuchma prefería como su sucesor a V. Yanukovich, pero reconoció también la posibilidad de que tomara el cargo presidencial un líder del partido de la oposición, en este caso V. Yushchenko, considerando especialmente los buenos resultados del partido de este último (Nuestra Ucrania) en las elecciones parlamentarias celebradas dos años antes. Por eso los cambios de la Constitución de 1996 fueron un instrumento para limitar el papel del jefe de Estado en la estructura de los órganos estatales y en el procedimiento de dirigir el país, sobre todo en el caso de que el cargo de Presidente fuese asumido por V. Yushchenko. En W. Sokół, "Charakterystyka współczesnych systemów politycznych wybranych Państw en W. Sokół. M. Zmigrodzki (dir.) *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, , 2003, p. 382

⁶²⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 253

Conviene subrayar que el Presidente lituano tiene libertad en cuanto a la designación y cese de los ministros así como sobre el cese del Primer Ministro, aunque en esta situación es imprescindible el acuerdo del *Seimas* pero la iniciativa en este asunto la tiene el Presidente.

Además, la posición superior del Presidente lituano ante el Gobierno se demuestra no sólo en la responsabilidad de los ministros ante el *Seimas* y el Presidente, en el nombramiento y cese de los ministros así como en la aceptación de la dimisión del Gobierno y los ministros, sino también en el hecho de que el Gobierno está obligado a llevar a término las directrices del Presidente y éste puede remitir los actos del Gobierno al Tribunal Constitucional.

Por otro lado existe una situación en la que el Presidente depende del Gobierno: si el *Seimas* no se puede reunir con el fin de convocar las elecciones presidenciales, la decisión de la ejecución de las mismas la toma el Gobierno. El Gobierno ejerce esta competencia sólo bajo el anterior supuesto ⁶²⁶.

El funcionamiento de la escena política lituana nos muestra la influencia directa del Presidente en la composición y las decisiones del Gobierno. Así, en 1996 y debido a un caso de crisis bancaria, el Presidente A. Brazauskas exigió la dimisión del Primer Ministro A. Slezevicius, quien a su vez había rechazado la dimisión del Ministro de Asuntos Interiores, R. Vaitiokunas, en la que había insistido el Presidente. Finalmente, el 8 de febrero de 1996, el Parlamento aprobó por mayoría simple el cese del Primer Ministro. Otro ejemplo de la influencia del Presidente en el Gobierno se produjo en 1998 con la intervención del Presidente V. Adamkus en la composición del Gobierno conservador y democristiano de G. Vagnorius. El Presidente concedió el Ministerio de Sanidad a M. Stankievicius, antiguo Primer Ministro, quien representaba al Partido Democrático Lituano de Trabajo, de origen comunista y considerado desde siempre como el mayor enemigo de la oposición⁶²⁷.

⁶²⁶ M. Podolak, P. Pochodyła, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, p. 347

⁶²⁷ J. Zieliński, *Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 35

En muchos casos las agrupaciones de la oposición pedían al Presidente que adoptase decisiones radicales, por ejemplo, en junio de 2005 se produjo una crisis política después de que V. Uspaskich, Ministro de Economía en el Gobierno de A. Brazauskas, líder del Partido de Trabajo (la agrupación con más representación en el Parlamento), fue acusado de apoyar a empresas privadas en los contactos con Rusia. El Presidente, V. Adamkus, pronunció que estas acusaciones influyen en los intereses del país aunque no indicó directamente la necesidad de la dimisión del ministro. Finalmente, después de un informe de la Comisión de Ética en el *Seimas* sobre el conflicto entre la ejecución del cargo de ministro y sus intereses privados, Uspaskich presentó su dimisión⁶²⁸. Para mostrar la subordinación de los ministros al Presidente también podemos reflejar la postura de A. Brazauskas, que durante su carrera política ejerció los cargos tanto de Presidente como de Primer Ministro y es buen conocedor de los mecanismos que dejan al jefe de Estado influir en el Parlamento y el Gobierno. Como Primer Ministro, Brazauskas confirmó que los miembros del Gobierno apoyaban las acusaciones al Presidente R. Paksas y consideraba que sería mejor si éste dimitiese, pero al mismo tiempo pidió a sus ministros que no firmasen la petición de acusación al jefe de Estado al estar subordinados al mismo ya que esto podía complicar aún más la situación tensa en la que se encontraba Lituania⁶²⁹.

En Eslovaquia, el Gobierno es responsable solidario ante el Consejo Nacional (art. 114.1 de la CE). El Presidente está obligado por la Constitución cesar al Gobierno si el Consejo Nacional aprueba la moción de censura contra él o no respalda el voto de confianza solicitado por el Consejo de Ministros (art. 115.1 de la CE), si el Primer Ministro presenta su dimisión, (art. 116.5 de la CE), o si el Parlamento aprueba una moción de censura al Primer Ministro (art. 116.6 de la CE).

⁶²⁸ J. Zieliński, *Rząd w państwach Europy, cz. 3*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Varsovia, 2006, p. 155

⁶²⁹ *Ibid*, p. 156

Además, al Presidente le corresponde aceptar la dimisión del Gobierno, que tiene que ser presentada después de la reunión constitutiva del nuevo Consejo Nacional, y le atribuye la competencia de ejercer funciones hasta convocar un nuevo Gobierno (art. 117 de la CE). En el caso del ministro se trata de su responsabilidad individual en el ejercicio de su función ante el Consejo Nacional (art. 116.1 de la CE). El Presidente cesa a los miembros del Gobierno censurados por el Parlamento (art. 116.3 de la CE) y también a propuesta del Primer Ministro (art. 116.4 de la CE). En el caso de aceptar la dimisión o cese de un miembro del Gobierno, el Presidente atribuye temporalmente a otro miembro del Gobierno las funciones del ministro cesado (art. 116.7 de la CE).

El papel del Presidente en el caso de nombramiento y cese de los ministros fue interpretado por el Tribunal Constitucional el 2 de junio de 1993 (STC, núm. 39, 1993) al pronunciar que las competencias del Presidente en las esferas de formación y cese del Gobierno no tienen carácter imperativo, lo que significa que el jefe de Estado no está obligado a aceptar las propuestas presentadas por el Primer Ministro y si el candidato genera dudas al Presidente, este puede pedir al jefe de Gobierno que presente un candidato nuevo al cargo ministerial.

Aunque la Constitución establecía que el Gobierno era el órgano más alto, en la misma existían ciertas regulaciones que en muchos casos respaldaban la posición constitucional del Presidente considerándola dominante y autónoma. Por eso el Presidente podía no aceptar la designación de una persona concreta para ocupar el cargo del ministro.

Según la interpretación del art. 116.4 de la CE elaborada por el Tribunal Constitucional de la República de Eslovaquia, el Presidente, después de examinar la propuesta del Primer Ministro sobre el cese de un miembro del Gobierno y de valorar las circunstancias que influyeron en su decisión, toma una decisión autónoma sobre dicho cese. De modo que, el Presidente no tiene la obligación de cesar al ministro cuando lo pide el jefe de Gobierno, lo que está justificado por la posición autónoma del Presidente ⁶³⁰. La referida sentencia del

⁶³⁰ K. Skotnicki, "Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)", en W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne*

Tribunal Constitucional fue promulgada después de un conflicto entre el Primer Ministro, V. Mečiar, y el Presidente, M. Kováč, sobre la revocación del ministro M. Knazko en sus funciones como Ministro de Asuntos Exteriores ⁶³¹. Esta sentencia fue interpretada como un intento de reforzar la posición del Presidente por parte del Tribunal Constitucional, como consecuencia del peligro que suponía para la democracia el continuo conflicto entre M. Kováč y V. Mečiar ⁶³².

En cambio, el Presidente eslovaco no tiene la competencia de cesar o proponer el cese del jefe de Gobierno, sus miembros o todo el Gobierno. Una de las acciones que puede tomar el Presidente en esta materia, pero sin garantía de conseguir un efecto positivo, es usar el mensaje sobre la situación del Estado para exponer ante el Parlamento su opinión negativa sobre la actividad del Gobierno. El 9 de marzo de 1994 el Presidente Kováč usó esta oportunidad y, como consecuencia de su decisión, se aprobó una moción de censura al Gobierno de V. Mečiar ⁶³³. En 1995, un nuevo mensaje que también criticaba al Gobierno provocó, en sentido inverso, un intento de revocar al Presidente Kováč de su cargo. Los hechos se referían a las controversias sobre la posición del Presidente y del Gobierno en el sistema adoptado. La Constitución de Eslovaquia de 1992 incluía ambos órganos en el poder ejecutivo; en el art. 101.1 de la CE definió al Presidente como jefe del Estado y en el art. 108 indicaba que el Gobierno era el más alto órgano del poder ejecutivo, lo que indica una posición dominante del Gobierno en el sistema político. Por otro lado, la falta del refrendo de las actividades del Presidente y algunas de sus competencias, que respaldaban su posición, mostraron la aproximación del sistema eslovaco al semipresidencialismo. Algunos de los representantes de la doctrina consideraron que la posición constitucional del jefe de Estado eslovaco era más

stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry), Lodz, 1996, p. 151

⁶³¹ *Ibid*, pp. 150-151

⁶³² W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en *Ustroje Państw Współczesnych 2*, E. Gdulewicz (dir.), 2002, p. 190

⁶³³ B. Pytlik, "Prezydent Republiki Słowackiej" en *Prezydent w Państwach Współczesnych*, J. Osiński (ed.), Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, p. 645

fuerte que en el parlamentarismo y al mismo tiempo reconocieron su fuerza dentro de los límites del poder ejecutivo y que el Presidente no es solamente un árbitro político⁶³⁴. Además, en la mencionada sentencia del 2 de junio de 1993, el Tribunal Constitucional resolvió que el Gobierno era el más alto órgano del poder ejecutivo, pero también afirmó que el jefe de Estado tenía una posición dominante en muchos asuntos.

Sin embargo, hay que recordar que las actividades del Presidente sólo tienen carácter formal: el Presidente que cesa al Gobierno o a los ministros únicamente aplica las decisiones del Consejo Nacional y no puede interferir en ellas. Por otro lado, en el caso eslovaco, como apunta C. Flores Juberías, la moción de censura tiene un carácter no constructivo y *“su éxito dejaría nuevamente en manos del Presidente la clave del proceso de formación del nuevo Gobierno, y con ello la eventual amenaza de una nueva disolución del Parlamento”*⁶³⁵.

Como hemos visto, las competencias del Presidente eslovaco en el ámbito de la formación y cese del Gobierno generan controversia sobre su papel porque muchas veces lo reforzaban y por eso fue considerado como órgano dominante y autónomo. Ante este problema tan serio, el Tribunal Constitucional se pronunció para disipar posibles dudas respecto a la posición mutua del Presidente y del Gobierno dentro del poder ejecutivo. En adición, como ya hemos indicado en el capítulo anterior, los conflictos sobre la posición del Gobierno en el sistema de los órganos estatales generaron un cambio en la Constitución de Eslovaquia en 2001, gracias a cual el Gobierno dejó de ser el “más alto” órgano del poder ejecutivo y hoy en día es el órgano “principal” del poder ejecutivo (art. 108 de la CE), lo que acerca el sistema constitucional eslovaco al parlamentarismo.

La Constitución búlgara dice que la Asamblea Nacional tiene la potestad de elegir y cesar al Primer Ministro y a su propuesta a los miembros del Consejo de

⁶³⁴ K. Skotnicki, *Konstytucja Slowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 22

⁶³⁵ C. Flores Juberías “Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 164

Ministros, además a petición de este último, ejerce los cambios en la composición del Gobierno (art. 84.6 de la CB). Como vemos, el Consejo de Ministros sólo es responsable políticamente ante el Parlamento.

La Constitución, como opina B. Dziemidok-Olszewska, no determina el órgano constitucional ante el cual deben presentar su dimisión el Primer Ministro o el Consejo de Ministros (art. 89.1 de la CB), ni tampoco quién debe aceptarla. Hay que suponer, como añade la misma autora, comparando con otras regulaciones existentes en este país, que el sujeto competente en esta situación es la Asamblea Nacional (art. 84.6 y 111.2 de la CB)⁶³⁶.

Resumiendo, el Presidente búlgaro como árbitro de las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros participa en el procedimiento de formación del Gobierno pero no puede iniciar los cambios en el Gobierno ni el cese del Consejo de Ministros.

En Rumanía los cambios en la composición del Gobierno son llevados a cabo por el Presidente a propuesta del Primer Ministro (art. 85.2 de la CR). Según el art. 106 de la CR los ministros cesan en sus cargos por dimisión, revocación, pérdida de los derechos electorales, incompatibilidad, fallecimiento u otros casos establecidos por la ley.

Como opina E. S. Tănăsescu:

“El cambio de gabinete y el nombramiento de nuevos miembros del gabinete no es un poder libre del Presidente de Rumanía. Dado que la responsabilidad de la actividad gubernamental pertenece al gabinete *in solidum*, el derecho del Presidente de revocar y nombrar nuevos miembros del gabinete distintos al Primer Ministro no se puede interpretar como el derecho a veto. El Presidente

⁶³⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 252

sólo actúa en función de una propuesta del Primer Ministro, que es el único que asume la responsabilidad”⁶³⁷.

También nos ponemos de acuerdo con la misma autora que afirma que el art. 85 distingue dos situaciones diferentes en relación con el cambio de gabinete: un cambio sencillo o un cambio en la estructura política o composición del Gobierno. En el primer caso, el Presidente cesa a ciertos ministros y nombra a sus sucesores basándose en la propuesta del Primer Ministro. En el segundo caso, puede llevar a cabo las mismas actividades pero sólo después de que el Parlamento haya mostrado su apoyo a la proposición realizada por el Primer Ministro. En este caso el Primer Ministro sugiere no sólo una mera reestructuración sino un cambio importante en la composición de su gabinete, y el Parlamento solamente tiene que dar su aprobación a los nuevos miembros del Ejecutivo y no a todo el equipo (una vez más)⁶³⁸.

Cuando un ministro dimite, el Primer Ministro tiene que proponer un sucesor que será nombrado por el Presidente. Entre el momento en que el cargo queda vacante y la propuesta del nuevo candidato no puede transcurrir un plazo superior a cuarenta y cinco días. Durante este tiempo, el Primer Ministro puede nombrar a un ministro provisional. La enmienda de la Constitución de 2003 introdujo esta posibilidad como solución ante un posible desacuerdo entre el Presidente y el Primer Ministro. Esta regulación se puso en práctica en 2007 cuando el Ministro de Asuntos Exteriores dimitió y el Presidente Băsescu se opuso al nuevo candidato propuesto por el Primer Ministro. En este caso, el Primer Ministro asumió personalmente la cartera de Asuntos Exteriores en funciones aunque finalmente consiguió que se aceptara su candidato. A raíz de esta situación se generó un conflicto dentro del poder ejecutivo. No obstante, el derecho del Presidente en relación con la dimisión del Ministro de Asuntos Exteriores y el hecho de que aceptara a la persona nombrada por el Primer

⁶³⁷ E. S. Tănăsescu, “The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System”, *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 91

⁶³⁸ *Ibid*,

Ministro para ocupar el cargo vacante ayudaron a resolverlo. El Tribunal Constitucional rumano, mediante la sentencia STC núm. 322 del 14 de mayo de 2007, decidió que el Presidente tenía derecho a evaluar las competencias de la persona propuesta al cargo de ministro, pero no a decidir en esta cuestión. Si la persona propuesta no cumple los requisitos establecidos por la ley para ser ministro, el Presidente puede pedir al Primer Ministro que nomine a otro candidato; y al mismo tiempo debe presentar la causa por la que rechaza a un candidato en concreto. Por su parte, el Parlamento no puede vetar la propuesta del Primer Ministro, sino solo verificar si se han cumplido las condiciones necesarias para que la persona indicada ocupe la vacante⁶³⁹.

El Presidente tiene la obligación de nombrar a otro miembro del Gobierno para que desempeñe las funciones del cargo de Primer Ministro cuando el titular del mismo se encuentra ante una de las situaciones enumeradas en el art. 106. Este miembro del Gobierno ejercerá las funciones de Primer Ministro hasta la formación de un nuevo Gobierno o hasta que el Primer Ministro las pueda retomar. Según la mencionada enmienda de la Constitución de 2003, el Presidente de Rumanía no puede destituir al Primer Ministro (art. 107.2 de la CR) ni al resto de miembros del Gobierno (art. 107.4)⁶⁴⁰, lo que podía hacer antes y lo que confirmó la práctica. En diciembre de 1999 el Presidente E. Constantinescu manifestó que el Gobierno de Vasile había perdido la confianza de la mayoría parlamentaria después de la dimisión de diez de sus diecisiete ministros que querían provocar de este modo la dimisión del Primer Ministro, y propuso la formación de un nuevo Consejo de Ministros con un nuevo candidato al puesto de Primer Ministro, el independiente M. Isarescu. Estos hechos son importantes, sobre todo porque los expertos rumanos se dividieron respecto a la evaluación de la mencionada situación: algunos de ellos acusaban al Presidente de abusar de sus competencias aunque para otros estas acusaciones no eran justificadas. El Presidente motivó su decisión argumentando que según la

⁶³⁹ E. S. Tănăsescu, "The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System", *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 92

⁶⁴⁰ Los párrafos dos y tres del art. 107 fueron añadidos por la Ley de revisión de la Constitución de Rumanía, publicada en el Boletín núm. 669 del 22 de septiembre de 2003

Constitución el Primer Ministro no era capaz de ejercer sus funciones. Fue exactamente en esta regulación constitucional del art. 106.2⁶⁴¹ de la Constitución rumana en la que se basó el Presidente Constantinescu para cesar al Primer Ministro Vasile en 1999 y traspasar la atribución de sus funciones al Ministro de Transporte, para luego empezar las consultas sobre la designación de un nuevo jefe de Gobierno ⁶⁴². Pero el jefe de Gobierno no aceptó inicialmente la decisión, lo que provocó que el Presidente lo acusara de violar la Constitución con su comportamiento. La decisión del Presidente fue apoyada por el mayor partido opositor, el Partido Rumano de la Democracia Pública. A causa de la no dimisión de Vasile, Rumanía tuvo dos Primeros Ministros durante algunos días de diciembre de 1999. Finalmente Vasile dimitió y el Presidente designó como nuevo jefe de Gobierno a su candidato, M. Isarescu⁶⁴³.

Como hemos mencionado antes, según la regulación constitucional actual, el Presidente tiene competencia para designar al Primer Ministro, pero es el Parlamento quien tiene la potestad de cesarlo.

Independientemente de las discrepancias sobre la cuestión de la posición del Presidente en Rumanía, no se puede dejar de mencionar que el funcionamiento del sistema de gobierno está basado sobre todo en el acuerdo entre el Presidente y el Parlamento, lo que nos obliga a incluir en nuestras reflexiones sobre el sistema de gobierno rumano instituciones del sistema parlamentario como la obligación del Primer Ministro de conseguir en el Parlamento el apoyo a su programa, la posibilidad por parte del Parlamento de expresar al Gobierno una moción de censura.

⁶⁴¹ Versión de la Constitución de Rumanía antes del cambio de 2003

⁶⁴² J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa", en *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, p. 98

⁶⁴³ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 40

Concluyendo, salvo en los casos de Ucrania y Lituania el Presidente no puede ejecutar cambios en la composición del Gobierno por iniciativa propia, sino única y exclusivamente a propuesta del Primer Ministro o si el Parlamento aprueba una moción de censura contra un ministro. Esto se debe a que es el Primer Ministro quien dirige los trabajos del Gobierno y a sus miembros y es el único que indica las personas con las que quiere trabajar. El Presidente puede sugerir sus candidatos, pero no puede imponérselos al Primer Ministro. Además, hay que subrayar que la influencia del Presidente en los cambios de Gobierno en la mayoría de los países comparados no es significativa, con la excepción del caso lituano y ucraniano, donde el Gobierno es responsable políticamente también ante el Presidente. Parece que en Lituania la consulta con el Presidente de los cambios en la composición del Gobierno es una costumbre política, al igual que en Ucrania.

La competencia de cesar a los ministros por parte del Presidente (Lituania y Ucrania) como la obligación de presentar la dimisión por el Gobierno ante un nuevo Presidente (Lituania, Ucrania) refuerza significativamente la posición del jefe de Estado en relación con el Gobierno en mencionados países.

Como hemos podido ver, en algunos países se han generado controversias en torno al papel del Presidente en el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno que han exigido la intervención por parte del Tribunal Constitucional. Como hemos visto, en el caso eslovaco el Tribunal Constitucional reconoció que el cambio de ministros dependía en parte de la opinión del Presidente, quien no tiene la obligación de aceptar la propuesta del Primer Ministro y puede insistirle para que presente un candidato diferente. El Presidente rumano también puede oponerse a la propuesta del Primer Ministro, pues puede valorar si la persona presentada por el jefe de Gobierno al cargo de ministro cumple los requisitos pertinentes. Si la valoración resulta negativa, el jefe de Estado puede pedir al Primer Ministro que elija un nuevo candidato. En tal situación, el Presidente tiene que justificar el rechazo del candidato.

Además, las Constituciones de los países comparados regulan de un modo parecido el papel del Presidente ante una situación de dimisión del Gobierno. El

principio general es que el Presidente tiene que aceptar la dimisión del Gobierno, y que éste ejercerá sus funciones hasta el nombramiento de un nuevo gabinete. Sólo en Bulgaria, si el Gobierno dimite y por tres veces consecutivas no se consigue formar uno nuevo en el plazo de veintidós días (art. 99. 1-3 de la CB), el Presidente designa un Gobierno provisional (“el Gabinete del Presidente”) y se encarga él solo de su composición, disuelve a la Asamblea Nacional y convoca elecciones parlamentarias (art. 99.5 de la CB)⁶⁴⁴. El Gobierno provisional permanece en sus funciones hasta que una nueva Asamblea Nacional consiga un acuerdo sobre la formación de un nuevo Gobierno.

4.3 LA INFLUENCIA DEL PRESIDENTE EN EL TRABAJO DEL GOBIERNO Y SU POLÍTICA

La posibilidad de que el Presidente influya en la actividad del Gobierno está directamente relacionada con sus posibilidades de influir en la composición del Gobierno. En palabras de P. Sarnecki, “*más posibilidades para influir en la composición del Gobierno por el Presidente generan más influencia en su actividad*”⁶⁴⁵.

Las regulaciones constitucionales de los países investigados en el presente estudio no afirman con rotundidad que ambos órganos del ejecutivo sean independientes y tengan su propia esfera de atribuciones, y lo normal es que los Presidentes tengan una posibilidad limitada de influir en el trabajo del Gobierno. La excepción viene dada por la Constitución de Ucrania que aumenta la esfera de las competencias del Presidente porque lo pone al frente del poder ejecutivo y

⁶⁴⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 200

⁶⁴⁵ P. Sarnecki, “Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej”, en *konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci profesor Janiny Zakrzewskiej*, Varsovia, 1996, p. 421 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Institucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 255

hace que el Gobierno esté subordinado a él. El Presidente es el primer mandatario del país y tiene la posibilidad de influir de forma autorizada en la política del Gobierno.

Una de las formas de influir en los trabajos del Gobierno son las reuniones comunes de los dos órganos del poder ejecutivo. Los Presidentes de Rumanía, Lituania y Ucrania tienen la competencia de participar en ellas. En el caso rumano y ucraniano, el Presidente ejerce esta competencia y no sólo participa sino que también dirige las reuniones del Gobierno muy a menudo, aunque en el caso de Ucrania la Constitución no le atribuye esta competencia de manera expresa. Lo que otra vez nos muestra que en el caso ucraniano las costumbres políticas determinan en no poca medida las relaciones entre el Presidente y el Consejo de Ministros. La participación en las reuniones del Gobierno no convierte al Presidente en miembro del gabinete ni le otorga la posibilidad de tomar parte directamente de las decisiones adoptadas. No obstante, al dar su opinión el Presidente puede influir indirectamente en la actividad del Consejo de Ministros ⁶⁴⁶. El Presidente eslovaco gozó de este derecho con la redacción original de Constitución de 1992, pero no en la actualidad. En el caso polaco el Presidente convoca el Consejo de Gabinete, que es la institución que facilita la cooperación del Presidente y del Gobierno dentro del ejecutivo dual, pero el mencionado Consejo no tiene las atribuciones del Consejo de Ministros, como vamos a ver más adelante.

En Polonia el Presidente tiene la obligación de cooperar con el Primer Ministro y con el Ministro de Asuntos Exteriores en la esfera de las relaciones internacionales, puede inspirar al Gobierno con sus mensajes o con la iniciativa legislativa y también puede convocar al Consejo de Gabinete, que está constituido por el Consejo de Ministros bajo la Presidencia del Presidente de Polonia (art. 141.1 de la CP), para debatir las cuestiones más importantes. Hay que subrayar que la Constitución indica muy claramente que el Consejo de

⁶⁴⁶ S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r.", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, p. 237

Gabinete no tiene las competencias del Gobierno (art. 141.2 de la CP), es decir, no puede tomar decisiones como tal ejecutivo, ya que, para que las decisiones adoptadas durante las reuniones del Consejo de Gabinete sean validas y efectivas tienen que ser aprobadas por el Consejo de Ministros⁶⁴⁷. La decisión depende de los ministros que serían responsables por ellas⁶⁴⁸. Ello constituye una barrera en caso de que el jefe de Estado quiera presionar al Gobierno con el fin de tomar una decisión concreta. Por eso el Consejo de Gabinete resulta ser más bien un órgano consultivo del Presidente⁶⁴⁹; un órgano de ayuda que opina y aconseja. Un papel parecido, como opina B. Dziemidok-Olszewska, al ejercido por el propio Presidente que también presenta al Gobierno sus propuestas y sugerencias, aunque en su labor de dirigir al Consejo de Gabinete puede estimular a los miembros del Gobierno para tomar decisiones apropiadas según su opinión⁶⁵⁰.

El Consejo de Gabinete es una de las formas más importantes de consulta e intercambio de opiniones entre el Presidente y el Gobierno previstas por la Constitución de Polonia. Resulta fundamental sobre todo en un periodo de cohabitación. A través del Consejo de Gabinete, el Presidente es informado por el Primer Ministro y los ministros y puede inspirar al Gobierno y advertirlo sobre posibles peligros⁶⁵¹. El Presidente A. Kwasniewski convocó muchas veces al Consejo de Gabinete en el periodo de gobierno del Primer Ministro J. Buzek, pero después renunció a esta posibilidad como consecuencia del rechazo por parte del Primer Ministro de su propuesta de organizar reuniones semanales y de

⁶⁴⁷ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, pp. 249-250

⁶⁴⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Varsovia, 1999, p. 514

⁶⁴⁹ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 124

⁶⁵⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 257

⁶⁵¹ S. Gebethner, *Polska koabitacja oraz sens i przesłanki działania Rady Gabinetowej*-el manuscrito, p. 7, citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 251

establecer la participación fija de un representante suyo en las reuniones del Gobierno⁶⁵².

Es de mencionar que bajo la Pequeña Constitución de 1992 respecto a cuestiones de gran importancia el Presidente podía convocar y dirigir las reuniones del Consejo de Ministros pero eso tampoco significaba que el jefe de Estado se convirtiera en el jefe del ejecutivo. Como opina T. Moldawa, las reuniones del Gobierno dirigidas por el Presidente aseguraban la estabilidad y efectividad del ejecutivo y armonizaban la cooperación entre el Presidente y el Gobierno⁶⁵³.

Como concluye el mismo autor, el constituyente polaco propuso las reuniones dirigidas por el Presidente con carácter incidental no permanente, lo que después se confirmó en la práctica. Las reuniones comunes de ambos órganos del ejecutivo no se convirtieron en un elemento de subordinación del Gobierno al Presidente⁶⁵⁴. La misma función también se explica por la obligación constitucional del Primer Ministro de informar al Presidente sobre los trabajos ejercidos por el Gobierno, lo que también estaba previsto en la Constitución Pequeña de 1992.

Por eso hay que decir que se evalúa negativamente la falta de regulación en la Constitución de 1997 sobre la obligación de informar al Presidente por parte del Primer Ministro sobre los trabajos del Gobierno y como se puede ver en la práctica existe una carencia de comunicación entre los órganos del ejecutivo⁶⁵⁵.

⁶⁵² B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 257

⁶⁵³ T. Moldawa, "Legislatywa i egzekutywa pod rządami noweli kwietniowej i malej konstytucji" en W. Zieliński (dir.) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Varsovia 1993, p. 199 citado por T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 249

⁶⁵⁴ *Ibid*,

⁶⁵⁵ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 249

La Constitución ucraniana de 1996 aumenta la esfera de las competencias del Presidente, a quien el Gobierno está subordinado, de modo que se puede concluir que el Presidente ucraniano tiene amplias posibilidades de influir activamente en la política del Gobierno.

La Constitución ucraniana establece que el Consejo de Ministros se apoya en la Constitución, las leyes y los actos presidenciales para ejercer sus actividades (art. 113.3 de la CU). El Presidente tiene también la competencia, aunque no claramente especificado por la Constitución, de verificar la constitucionalidad de los actos del Gobierno ⁶⁵⁶. Es decir, puede acudir al Tribunal Constitucional para investigar la conformidad con la Constitución de Ucrania de los actos del Consejo de Ministros. Bajo la enmienda de la Constitución de 2004 el Presidente colaboraba con el Gobierno y determinaba la política del Estado.

Como ya hemos dicho, en la Constitución ucraniana no hay regulación expresa que se refiere a las reuniones del Gobierno dirigidas por el Presidente o con su participación⁶⁵⁷. En la práctica es muy común que el Presidente dirija las reuniones del Gobierno y también que participe activamente en la toma de decisiones estatales.

Las competencias del Presidente lituano son más limitadas que las del Presidente de Ucrania, pero más amplias de las que disfrutaban los Presidentes del resto de países comparados en el presente trabajo. El Presidente lituano tiene la competencia de resolver los problemas políticos más importantes para el Estado y de conducir la política junto con el Gobierno (art. 94.2 de la CL) ⁶⁵⁸. El Gobierno es el órgano que ejecuta los decretos del Presidente de los que tratan los arts. 84 y 85 de la Constitución lituana. Para que los actos del Presidente entren en vigor

⁶⁵⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 255

⁶⁵⁷ S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r.", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, p. 234

⁶⁵⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 256

tienen que ser refrendados por el Primer Ministro o el ministro correspondiente, pues ambos son responsables por ellos. La Constitución lituana propone la ejecución común de la política, aunque por otra parte no determina el modo de mantener el contacto entre el Presidente y el Gobierno para ejercer juntos las tareas del gobierno.

El jefe de Estado lituano no tiene la competencia de convocar las reuniones del Gobierno ni de presidirlas. El único modo por el que se pueden controlar los trabajos del Gobierno es la posibilidad de revocar sus actos ante el Tribunal Constitucional (art. 106.3 de la CL)⁶⁵⁹. Sin embargo en la práctica el Presidente, para tomar parte en los trabajos del Gobierno y poder influir en ellos, puede organizar reuniones e invitar a los ministros a participar en ellas y a veces encargarles que realicen ciertas actividades.⁶⁶⁰

En la actualidad el Presidente de Eslovaquia, y de Bulgaria no tienen la competencia de participar en las reuniones del Gobierno. Como hemos mencionado antes, bajo las regulaciones de la Constitución de 1992, el Presidente eslovaco sí tenía competencia para participar en las reuniones del Consejo de Gobierno, dirigirlas y pedir informes al Gobierno o a sus ministros. La Constitución no mencionaba nada sobre si el Presidente tenía el derecho de voto durante su participación en las reuniones⁶⁶¹.

En la práctica, durante la presidencia de M. Kováč, éste no hizo uso de la atribución de participar en las reuniones y pedir los informes como

⁶⁵⁹ M. Podolak, P. Pochodyla, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, p. 342

⁶⁶⁰ D. Górecki, "Republika Litewska", W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 91 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 256

⁶⁶¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 258

consecuencia de sus conflictos con el Primer Ministro⁶⁶². Después del cambio de la Constitución el Presidente perdió su competencia de participación en las reuniones del Gobierno, no obstante conservó la competencia de pedir al Gobierno o a sus miembros los informes y explicaciones que fueran imprescindibles para ejercer sus funciones propias (art. 102 r de la CE). Aunque según el art. 102 r de la Constitución, el Presidente eslovaco puede exigir informes al Gobierno o a sus miembros, si éstos informes no cumplen con sus expectativas el jefe de Estado no puede cesar o proponer al Parlamento el cese del Primer Ministro o del ministro pertinente ⁶⁶³. Por eso podemos concluir que no existen formas de influir por parte del Presidente en los trabajos del Gobierno.

La Constitución de Bulgaria no prevé ninguna de las formas de influir por parte del Presidente en el funcionamiento del Gobierno y la práctica tampoco nos muestra este tipo de relaciones. Como sabemos, aunque bajo el art. 102.1 de la CB el Presidente dentro de sus prerrogativas publicará decretos, informes y mensajes, todos sus actos deberían ser refrendados por el Primer Ministro o el ministro correspondiente (art. 102.2 de la CB).

Por último, el Presidente rumano puede participar en las reuniones del Gobierno en las que se trate sobre asuntos nacionales referentes a la política exterior, la defensa del país y el aseguramiento del orden público (art. 87.1 de la CR). En otros casos puede participar en las reuniones del Gobierno a propuesta del Primer Ministro y siempre que participa en las reuniones las preside (art. 87.2 de la CR).

⁶⁶² K. Skotnicki, "Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)", en W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Lodz, 1996, p. 163

⁶⁶³ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 258

Bajo esta regulación podemos encontrarnos dos situaciones, según que la iniciativa parta del Primer Ministro o del Presidente. En el primer caso, las reglas generales relacionadas con las consultas entre el jefe de Estado y el del Gobierno regulan que el Presidente no está obligado a participar, pero si decide participar en la reunión tiene que presidirla. En el segundo caso, sería difícil imaginar que el Gobierno pudiese rechazar la presencia del Presidente en una reunión convocada por él. Esto es importante porque a pesar de presidir las reuniones en las que participa, no puede cambiar la agenda ni influir en el proceso de toma de decisiones por parte del Gobierno. El Presidente no se convierte en miembro del Consejo de Ministros, ni tampoco es responsable por las decisiones tomadas en las reuniones que presida, de la que es sencillamente testigo cualificado y participante externo. En palabras del Tribunal Constitucional rumano:

“Una característica peculiar de la función del Presidente es que si ejerce la competencia no cambia la relación constitucional entre el Presidente y el Gobierno. El Presidente no se convierte en el Gobierno sustitutivo, no puede prevenir que el Gobierno adopte las decisiones que desee ni puede obligar al Gobierno a adoptar decisiones que no tiene intención de tomar”⁶⁶⁴.

En adición, según el art. 86 de la CR, el Presidente rumano tiene la competencia de consultar con el Gobierno “los asuntos urgentes y de importancia significativa”. Como no hay una explicación de este término, el Presidente tiene libertad para identificar y determinar estos asuntos. Dando un alcance más amplio a esta regulación constitucional, el Presidente puede consultar al Gobierno en cada momento y sobre cada cuestión que considere urgente, especialmente debido a la subjetividad del término ⁶⁶⁵. El Tribunal

⁶⁶⁴ Opinión consultiva, número 1 de 2007 (OJ número 258, 18 de abril de 2007) citado por E. S. Tănăsescu, “The President of Romania, or: The slippery slope of a political system”, *European Constitutional Law Review*, núm. 4, 2008, p. 94

⁶⁶⁵ E. S. Tănăsescu, “The President of Romania, or: The slippery slope of a political system”, *European Constitutional Law Review*, núm. 4, 2008, p. 92

Constitucional decidió que el Presidente toma la responsabilidad en referencia al tipo de cuestiones presentadas para la consulta del Gobierno, así como la forma en la que las consultas deberían presentarse: mediante la participación del jefe de Estado en las reuniones semanales del Gobierno (incluso si se centran en temas diferentes a los que el Presidente ha declarado importantes), cartas mandadas al Primer Ministro o consultas telefónicas⁶⁶⁶. Sin embargo, todas las consultas con miembros del Gobierno deben tener al Primer Ministro como intermediario, sin que quepa un contacto directo con un ministro en concreto. La doctrina ha especulado también sobre la naturaleza opcional de las consultas diciendo que a pesar de que el Presidente tiene derecho de consultar asuntos con el Gobierno, el Consejo de Ministros no está obligado a reaccionar a la demanda del Presidente ⁶⁶⁷.

Resumiendo, las Constituciones de Polonia, Ucrania, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía presentan de diferente manera las cuestiones de las reuniones conjuntas entre el jefe de Estado y el Gobierno. Primero, el Presidente puede convocarlas (como en el caso del Consejo de Gobierno en Polonia). Segundo, el Presidente puede presidirlas sin el derecho a convocarlas, según determina la Constitución (caso de Rumanía) o la costumbre (caso de Ucrania). Tercero, como sabemos, en Lituania, Bulgaria y Eslovaquia los jefes de Estado no pueden asistir a las reuniones del Gobierno y por tanto, no pueden influir en sus trabajos, aunque puedan organizar encuentros e invitar a participar en ellos a los ministros (Lituania) o pedir al Gobierno o a sus miembros informes y explicaciones (Eslovaquia).

⁶⁶⁶ Opinión consultiva, número 1 de 2007 (OJ número 258, 18 de abril de 2007) citado por E. S. Tănăsescu, "The President of Romania, or: The slippery slope of a political system", *European Constitutional Law Review*, nr. 4, 2008, p. 92

⁶⁶⁷ S. Deaconu, *A comment on article 86 of the Constitution* (manuscrito pendiente de publicación) citado por E. S. Tănăsescu, "The President of Romania, or: The slippery slope of a political system", *European Constitutional Law Review*, núm. 4, 2008, p. 93

Además, el Presidente no puede influir sobre las decisiones tomadas por el Gobierno, salvo en el caso de Ucrania debido a la reforzada posición del jefe de Estado, a quien el Gobierno está subordinado (bajo la Ley Constitucional de 2004 no tenía esta competencia).

Como opina W. Sokolewicz, la regulación de atribuir al Presidente la competencia de participar en las reuniones del Gobierno indica la intención del constituyente de no separarlo de la política ejercida por el Gobierno⁶⁶⁸, aunque la práctica nos muestre que en la mayoría de los casos el Presidente participa escasamente en las reuniones del Gobierno.

La competencia de participar en las reuniones del Gobierno, dirigir las y determinar los problemas que necesitan ser discutidos indica una posibilidad real de influir en la resolución de los asuntos afrontados por el Gobierno. El Presidente puede presentar su opinión e influir en las decisiones finales⁶⁶⁹. Por un lado el Presidente tiene la oportunidad de presentar sus opiniones al Gobierno, por otro lado sus opiniones se basan en el conocimiento de los trabajos del Gobierno gracias a su participación en las reuniones. De este modo no se excluye al Presidente de las direcciones seguidas por el Gobierno en el ejercicio de su política.

Como hemos podido ver, los jefes de Estado pueden iniciar una determinada acción, así como aconsejar o avisar, es decir, realizar su función como árbitro político. Las reuniones comunes del Presidente, el Primer Ministro y los ministros son consideradas como una oportunidad de intercambiar opiniones sobre los asuntos más importantes del Estado e influir indirectamente en los trabajos del Gobierno. Las reuniones serán probablemente más decisivas y más necesarias en los periodos de cohabitación, cuando el Primer Ministro y el resto

⁶⁶⁸ W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 53

⁶⁶⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 258

de ministros informan de esta manera al Presidente sobre las cuestiones pendientes usando una vía oficial.

4.4 LAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE MINISTROS EN POLÍTICA EXTERIOR

La participación del jefe de Estado en la esfera de la política exterior y de seguridad reviste una importancia superlativa en los sistemas presidenciales, y hasta en los semipresidencialistas, ya que es él quien ejerce un papel dominante en estas esferas. En cuanto a los modelos parlamentarios clásicos, y también en los modelos parlamentarios racionalizados, lo habitual es que el Presidente coopere con el Gobierno pero esté subordinado a su control, y que su posición sea la de un órgano simbólico, esencialmente instrumental.

En todas las Constituciones de los países comparados en el presente trabajo hay un dilema entre la armonización de las regulaciones que atribuyen al Presidente la función de más alto representante del Estado, garante de la soberanía y seguridad del país así como del respeto a la Constitución, y las regulaciones que atribuyen al Gobierno la competencia de liderar activamente la política interior y exterior del Estado.

El Presidente está previsto en la Constitución de Ucrania como órgano que dirige las relaciones exteriores y en menor medida, pero también con un grado importante, lo es el Presidente de Lituania. En los otros países investigados, como vamos a ver más adelante, la esfera de la política exterior se reparte entre el Presidente y al Gobierno, con una no siempre clara división de competencias entre ambos órganos.

En Polonia, el ejercicio de la política interior y exterior (art. 146.1 de la CP) y el del control general en materia de relaciones con otros Estados y con las organizaciones internacionales pertenece al Gobierno (art. 146.4 punto 9 de la CP). Las competencias del Presidente en este ámbito son tratadas como

excepciones y tienen que ser enumeradas en la Constitución a fin de conseguir una buena cooperación y coordinación. Según el art. 133.3 de la CP, "*el Presidente cooperará con el Presidente del Gobierno de Ministros y con el ministro competente en lo relativo a los asuntos de política exterior*". Además, con la excepción de instar el control de la constitucionalidad en los acuerdos internacionales, todas las competencias del Presidente en la esfera de los asuntos exteriores necesitan ser refrendadas por el Primer Ministro para eliminar la posibilidad de funcionamiento de dos centros decisorios autónomos y competitivos y subordinar la política ejercida por el Presidente al control del Gobierno ⁶⁷⁰.

En Polonia, la Constitución establece claramente que el Presidente, en el ámbito de la política exterior, debe cooperar con el Primer Ministro y con el ministro correspondiente. El Presidente ejerce un tipo de supervisión general en el ámbito de las relaciones internacionales, es el encargado de nombrar a los representantes de la República ante países extranjeros, además recibe las acreditaciones de los diplomáticos de países extranjeros acreditados ante él, ratifica, contrae y denuncia los tratados internacionales (art. 133.1. puntos 2 y 3 de la CP), siempre bajo condición de refrendo.

En el resto de países de este trabajo nos encontramos similares regulaciones. El Presidente rumano, según los arts. 91.2 y 91.3 de la CR, y siempre a propuesta del Gobierno, acreditará y cesará a los representantes diplomáticos de Rumanía y recibirá las cartas de los representantes diplomáticos de otros Estados que están acreditados ante él. Bajo la Constitución eslovaca de 1992 el Presidente podía nombrar a los jefes de las delegaciones diplomáticas, decisión que no necesitaba ser refrendada, pero después del cambio de la Constitución de Eslovaquia de 1999 es imprescindible el refrendo (art. 102.1. c de la CE). El Presidente lituano, a propuesta del Gobierno y con el refrendo del Primer Ministro o ministro correspondiente, nombra y cesa a los representantes

⁶⁷⁰ K. Wojtyczek, "Prezydent Rzeczypospolitej", en *Prawo konstytucyjne RP*, P. Tuleja (ed.), Varsovia, 2005, p. 290 citado por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2003, p. 267

diplomáticos en otros países y ante las organizaciones internacionales (art. 84.3 de la CL). El Presidente de Bulgaria, con el acuerdo del Consejo de Ministros, designa y cesa a los representantes diplomáticos de la República de Bulgaria en las organizaciones internacionales y recibe las credenciales de los representantes diplomáticos extranjeros en el país (art. 98.6 de la CB). El Presidente de Ucrania posee la misma competencia bajo el art. 106.5 de la CU.

Los jefes de Estado participan también en actividades relacionadas con la ratificación y denuncia de tratados internacionales. En Polonia, como en los otros países, únicamente los tratados internacionales más importantes exigen la ratificación del Presidente. Los tratados son negociados por el Gobierno y firmados por el representante del Gobierno, de modo que la ratificación por el Presidente forma la última etapa, que es imprescindible para la entrada en vigor del tratado. El Presidente puede negar la ratificación del tratado o posponerla; además, antes de ratificar un acuerdo internacional podrá remitirlo al Tribunal Constitucional para que se pronuncie acerca de su constitucionalidad (art. 133.3 de la CP). En adición, el Presidente polaco notifica a las Cámaras la ratificación y denuncia de aquellos tratados que se refieren a asuntos como la paz, alianzas, convenios políticos o militares, libertad, derechos o deberes de los ciudadanos determinados en la Constitución, pertenencia de la República de Polonia a una organización internacional, imposición al Estado de cargos financieros importantes y materias reguladas por ley o para cuya regulación la Constitución exige una ley (art. 89.1 de la CP) ⁶⁷¹. Podemos concluir que estos temas son los más importantes desde el punto de vista político o pertenecen al grupo de asuntos regulados por la ley porque se refieren directamente al status de los ciudadanos ⁶⁷².

⁶⁷¹ T. Słomka, "Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej" en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 126

⁶⁷² En la Constitución de 1997 está prevista una categoría adicional de los acuerdos que necesitan un procedimiento especial para su ratificación, es decir, los acuerdos internacionales en virtud de los cuales Polonia delega en una organización o institución internacional las competencias de los

Hay que subrayar que, aunque el Presidente polaco ejerce una supervisión general en el ámbito de las relaciones internacionales, es el Consejo de Ministros el encargado de dirigir la política exterior del país. De esta manera, entre las competencias del Consejo de Ministros se encuentran las de entablar relaciones internacionales, concluir tratados con los Gobiernos de otros países y con las organizaciones internacionales y garantizar la seguridad interior y exterior del Estado.

Las relaciones con los estados extranjeros y con los representantes diplomáticos polacos en el exterior serán llevadas a cabo a través del Primer Ministro y del Ministro de Asuntos Exteriores. Como sabemos, bajo la Pequeña Constitución de 1992 el Presidente polaco, como más alto representante del Estado, tenía la competencia de ejercer un liderazgo general en la esfera de los asuntos exteriores y de seguridad interior y exterior del país. Estas regulaciones se reflejarían, entre otros aspectos, en la obligación del Primer Ministro de consultar previamente con el Presidente la designación de los candidatos a los cargos de Ministro de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior. Como recordaremos, la práctica adoptada por el Presidente L. Wałęsa y aceptada por el Parlamento convirtió la mayor influencia del Presidente en esta esfera en una influencia dominante que tuvo como consecuencia la designación de *“los ministros presidenciales”*. La influencia del Presidente respecto a la designación de estos ministros superaba la influencia del Primer Ministro, por lo que se complicaba la construcción de un Gobierno homogéneo ⁶⁷³. La Constitución de 1992 expresaba que los contactos del Presidente con otros países se articulaban

órganos del poder estatal relativas a algunas materias (artículo 90.1 de la CP). La ley que autorice la ratificación del acuerdo internacional debería ser aprobada en la Cámara de Diputados por una mayoría de dos tercios, estando presente al menos la mitad del total de Diputados, y en el Senado por una mayoría de dos tercios estando presente al menos la mitad del total de senadores (artículo 90.2 de la CP).

⁶⁷³ W. Sokolewicz, “Pomiędzy systemem parlamentarno gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii”, *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996, p. 52

a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, en cuya formación sólo influyó el jefe de Estado.

Como sabemos, el Presidente lituano en función del art. 84.1 de la CL, dirige la política exterior y decide sobre los problemas más importantes de la misma, pues es el encargado de ejercerla junto con el Gobierno. Sin embargo, no todos los presidentes han desarrollado una posición de liderazgo a respecto: durante la presidencia de A. Brazauskas, por ejemplo, la política exterior fue conducida esencialmente por el Ministro de Asuntos Exteriores, quien durante sus viajes a la Europa Central, Occidental y a los Estados Unidos tuvo una mayor actividad que el Presidente, sobre todo en sus intentos de introducir a Lituania en la OTAN ⁶⁷⁴.

El Presidente lituano también firma los tratados internacionales y los presenta para su notificación al *Seimas* (art. 84.2 de la CL). La Constitución de Lituania en el art. 138 prevé las situaciones en las que el parlamento ratifica o denuncia los acuerdos internacionales, incluidos los que corrigen las fronteras de una cooperación política con otros países y los relativos a la participación en una organización internacional. La forma de ejercer control por parte del Presidente lituano en el ámbito de la política exterior es la posibilidad de presentar una moción ante el Tribunal Constitucional para verificar la conformidad del tratado internacional con la Constitución (art. 106 de la CL) ⁶⁷⁵. En la esfera de los asuntos exteriores, el Presidente y el Gobierno están obligados por la Constitución a cooperar, aunque la posición del Presidente es vista como más importante.

Las competencias del Presidente de Ucrania en la esfera de las relaciones internacionales no han sufrido cambios significativos desde 1991, es decir, desde el año de la creación de la institución del Presidente. Según la enmienda de la Constitución de 1978, realizada en 1991, el Presidente era el representante

⁶⁷⁴ W. Krecisz, "Republika Litewska", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 125

⁶⁷⁵ M. Podolak, P. Pochodyla, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, , 2005, p. 342

de Ucrania en las relaciones internacionales, conducía las negociaciones y firmaba los tratados internacionales que posteriormente tenían que ser ratificados por el Consejo Supremo (art. 114.5 puntos 2 y 8 de la CU de 1978 según versión del 5 de julio de 1991)⁶⁷⁶. Además, la Constitución de 1996⁶⁷⁷ convierte al Presidente de Ucrania en una institución importante en el ámbito de la creación y ejecución de la política exterior del país. El Presidente de Ucrania representa al país en las relaciones internacionales, dirige la política exterior, conduce las negociaciones internacionales y concluye los tratados internacionales (art. 106.3 de la CU). Lo importante es que sus competencias en esta esfera necesitan ser refrendadas por parte del Primer Ministro o el ministro correspondiente, ya que el Gobierno es el encargado de realizar la política exterior (art. 116.1 de la CU). Por eso se puede concluir que, aunque el Presidente tiene la competencia de dirigir la política internacional del país, necesita cooperar con el Consejo de Ministros.

Adicionalmente, la expresión “*ejerce el mando sobre la política internacional*” (art.106.3 de la CU) no es muy precisa y crea conflictos entre el Presidente, el Gobierno y el Parlamento⁶⁷⁸. Especialmente debido a que al mismo tiempo la Constitución determina también el papel del Gobierno y del Parlamento en la misma esfera, es decir, el Gobierno realiza la política internacional (art. 116.1 de la CU) y el Consejo Supremo determina sus principios y expresa su aprobación en la ratificación y denuncia de los acuerdos internacionales (art. 85.5 de la CU). Sin embargo, la actividad del Gobierno en el ámbito de la política internacional está notablemente sometida al Presidente porque se limita a preparar los

⁶⁷⁶ A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszaek, Torun, 2009, p. 128

⁶⁷⁷ La problemática de las competencias del Presidente de Ucrania en la esfera de las relaciones internacionales también está ampliamente regulada en la Ley del 22 de diciembre de 1993 (“Widonesti Werhownoi Radi”. 1994, nr 10), en A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszaek, Torun, 2009, p. 128

⁶⁷⁸ A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszaek, Torun, 2009, p. 130

trabajos y tomar decisiones de acuerdo con sus instrucciones⁶⁷⁹. Además, si a esto añadimos el hecho de que el Gobierno es responsable ante el Presidente, quien nombra al Primer Ministro y a sus ministros, entre ellos al Ministro de Asuntos Exteriores a través del cual, en la práctica, dirige la política internacional⁶⁸⁰, podemos concluir con mucha seguridad que es el jefe de Estado quien ejerce el mando sobre la política internacional del país.

Como vemos, la influencia del Presidente en la política exterior del país es importante, en palabras de A. Olechno:

“En los años iniciales de existencia independiente del país, la actividad del Presidente de Ucrania en la arena interacional tuvo una influencia positiva en la imagen de la nación, como una entidad estatal independiente. En el presente, la esfera de las relaciones internacionales pertenece a una de las áreas más dominadas por el jefe de Estado, donde la actividad del Presidente es muy visible. El Presidente tiene una influencia decisiva o ejerce el control sobre la totalidad de los contactos internacionales, lo que junto a su falta de responsabilidad política en esta área lo convierte en un jefe de Estado que no es solamente el titular de esta competencia sino el dirigente de la misma”⁶⁸¹.

En Eslovaquia el Presidente representa al país en el exterior y también concluye y ratifica los tratados internacionales, aunque también puede transferir esta competencia al Gobierno o con su acuerdo a los ministros competentes (art. 102.1 a de la CE). Como en el caso polaco, se trata sólo de los tratados que no necesitan acuerdo por parte del Consejo Nacional ⁶⁸². Además, el Presidente eslovaco puede acudir al Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad, respecto a la Constitución o a una ley, de un proyecto de

⁶⁷⁹ A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, wyd. A. Marszaek, Torun, 2009, p. 128

⁶⁸⁰ *Ibid*, p. 130

⁶⁸¹ *Ibid*, p. 134

⁶⁸² T. Słomka, “Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej” en T. Moldawa (dir.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 126

cooperación internacional en el que se necesita el acuerdo del Consejo Nacional (art. 102.1 b de la CE)⁶⁸³.

En Bulgaria, el Gobierno es el órgano competente de ejercer la política exterior del Estado, el Presidente representa al país y concluye tratados internacionales de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley (art. 98.3 de la CB). El Consejo de Ministros, cuando es autorizado para ello por la ley (art. 106 de la CB), también posee la mencionada competencia ampliada por la posibilidad de confirmar o denunciar los tratados internacionales. En este caso la ley nos indica qué tratados internacionales son concluidos por el Presidente y cuáles por el Gobierno. Según el art. 85 de la CB, la Asamblea Nacional será la competente para ratificar o denunciar los tratados internacionales que: sean de naturaleza política o militar, afecten a la participación de Bulgaria en organizaciones internacionales, conlleven modificaciones en las fronteras de la República de Bulgaria, contengan obligaciones para el Tesoro, supongan la participación en un procedimiento legal o arbitral internacional o afecten a los derechos fundamentales.

Según la Constitución rumana el Presidente podrá concluir tratados internacionales negociados por el Gobierno y los presentará al Parlamento para su ratificación dentro de un plazo razonable. Los demás tratados y acuerdos internacionales serán concluidos, aprobados o ratificados de acuerdo con el procedimiento previsto en la ley (art. 91.1 de la CR). Además, la Constitución de Rumanía enumera los acuerdos internacionales que necesitan ser ratificados y denunciados por la Asamblea Nacional, entre ellos se encuentran los acuerdos de carácter político o militar que se refieren a la participación en una organización internacional o la corrección de las fronteras, así como los acuerdos que influyen en las finanzas del Estado y los derechos del hombre.

⁶⁸³ W. Sokół, B. Grylak, "System polityczny Słowacji", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, , 2005, p. 495

En resumen, los Presidentes de Europa Central y del Este contraen (Ucrania, Rumanía, Bulgaria), ratifican (Polonia, Lituania) o contraen y ratifican (Eslovaquia) los acuerdos internacionales. Estas actividades están controladas por el Parlamento que debe aceptar previamente la ratificación de algunos de los tratados (Polonia, Eslovaquia) o de todos los acuerdos (Ucrania), ratificar alguna categoría de los acuerdos (Bulgaria) o ratificar todos los acuerdos (Rumanía) ⁶⁸⁴. Y aunque los jefes de Estado representan a sus países en el ámbito de las relaciones internacionales, en la mayoría de los casos el Consejo de Ministros es el encargado de dirigir la política exterior del país y concluir los tratados con los Gobiernos de otros países y con las organizaciones internacionales.

4.5 LAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE MINISTROS EN MATERIA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Los jefes de Estado de todos los países presentes en nuestra investigación tienen conferido el mando supremo de las Fuerzas Armadas (Polonia art. 134.1 de la CP, Eslovaquia art. 102.k de la CE, Bulgaria art. 100.1 de la CB, Rumanía art. 92.1 de la CR, Ucrania art. 106.17 de la CU y Lituania art. 140.2 de la CL), aunque las competencias reales en el ámbito de la defensa pertenezcan a los Gobiernos. Los Presidentes de los países comparados ostentan el mando supremo de la Fuerzas Armadas pero su función es simbólica, no son dirigentes directos, más bien realizan un control civil sobre el ejército. Entre sus competencias se encuentran el nombramiento del mando Supremo de las Fuerzas Armadas y de los generales, así como conferir altos cargos militares y condecoraciones.

Así, y según el art. 140 de la CL el Presidente lituano es el Comandante de las Fuerzas Armadas y dirige al Consejo de Defensa del Estado, compuesto por el Primer Ministro, el Presidente del *Seimas* y el Ministro de Defensa (art. 140.1 de la CL), pero el Gobierno, el Ministro de Defensa o el Comandante en Jefe del

⁶⁸⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, p. 271

Ejército son los responsables de dirigir las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, la Constitución indica claramente que el Ministro de Defensa no puede ser miembro del Ejército (art. 140.3 de la CL). El Presidente de Ucrania es quien dirige las Fuerzas Armadas y tiene el derecho de nombrar y revocar a los cargos más altos del Ejército. La Constitución ucraniana de 1996 introdujo una nueva institución estatal conocida como el Consejo de Seguridad Nacional y Defensa de Ucrania, creada con el fin de controlar las actividades del ejecutivo en la esfera de la seguridad y defensa del Estado, que está subordinado al Presidente, que lo preside. Además, decide sobre su composición, sus decisiones son introducidas a través de decretos presidenciales (art. 107) ⁶⁸⁵. El Presidente búlgaro es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, designa y cesa al mando superior de las Fuerzas Armadas y concede altos cargos militares a propuesta del Consejo de Ministros. El Presidente rumano, que ejerce el mando de las Fuerzas Armadas y preside el Consejo Superior de Defensa (art. 92.1 de la CR),

En los países de origen parlamentario prevalece la tendencia de atribuir la decisión de introducir estados excepcionales conjuntamente entre el ejecutivo y el legislativo. Esta solución fue aceptada en todos los países tratados en el presente estudio.

Las competencias del Presidente enumeradas en el capítulo XI de la Constitución, titulado “Situaciones de emergencia”, se deben tratar como competencias de carácter ejecutivo en comparación con las que pertenecen al Consejo de Ministros⁶⁸⁶, ya que la Constitución de Polonia atribuye claramente al Consejo de Gobierno los asuntos relacionados con la seguridad interior del Estado, el orden público y la seguridad exterior del Estado (art. 146.4, puntos 7 y 8).

⁶⁸⁵ S. Zubrzycka, “Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r ”, *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marie-Curie Skłodowskiej, , 2007, p. 240

⁶⁸⁶ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, wyd. Dom Organizatora, Toruń, 2011, p. 393

La Constitución de Polonia distingue tres estados excepcionales: estado de guerra (art. 229 de la CP), de excepción (art. 230.1 de la CP) y de catástrofe natural (art. 232 de la CP). El Presidente declara los dos primeros a propuesta del Gobierno, y el Gobierno el tercero sin la participación del Presidente. Para declarar el estado de guerra y de excepción se necesita además de la propuesta del Gobierno, la posterior presentación del asunto al *Sejm* para su convalidación. La Cámara de Diputados examinará inmediatamente el decreto del Presidente y podría revocarlo por mayoría absoluta de votos, estando presente al menos la mitad del número legal de diputados (art. 231 de la CP). Si durante el estado de guerra la Cámara de Diputados no pudiere reunirse para celebrar sesión, el Presidente, a petición del Gobierno, dictará decretos con fuerza de ley. Estos decretos, que ponen en manifiesto la función del Presidente como garante de la continuidad del poder estatal, serán sometidos a la ratificación de la Cámara de Diputados en su siguiente sesión (art. 234 de la CP).

El Presidente ucraniano tiene la misma competencia que los otros Presidentes, puede declarar el estado de guerra, de excepción o de emergencia. Tanto la ley marcial como el estado de emergencia son introducidos por el Presidente en forma de decretos, los cuales necesitan ser aceptados posteriormente por el Consejo Supremo (art. 106.21 de la CU)⁶⁸⁷. Entonces, el Presidente decide en ambos casos sobre la declaración del estado excepcional y sus decisiones son confirmadas por el Parlamento. El Presidente pueden actuar sustituyendo al Parlamento si la Cámara no pudiera reunirse y, en caso de agresión armada, tomaría el mando de las Fuerzas Armadas (art. 106.19 de la CU).

La Constitución lituana distingue dos estados excepcionales: el estado de guerra y el de excepción, ambos son declarados por el *Seimas* pero en circunstancias determinadas por la Constitución también puede proclamarlos el Presidente. En caso de agresión armada contra el territorio, el Presidente lituano tomará de inmediato medidas para rechazar la agresión introduciendo el estado de guerra

⁶⁸⁷ P. Bilski, "System polityczny Ukrainy" en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, p. 572

en todo el territorio o en parte del mismo, declarará la movilización del ejército y comunicará su decisión al *Seimas* para su aprobación (si no hay convocada una sesión del *Seimas*, el Presidente convocará inmediatamente una extraordinaria). El *Seimas* puede aceptar o rechazar esa decisión (art. 142.2 de la CL). En una situación de amenaza para el sistema constitucional del país o la paz pública, el *Seimas* podrá introducir el estado de excepción durante un periodo no superior a seis meses (art. 144.1 de la CL). En situaciones inesperadas o en el periodo de entre sesiones del *Seimas* lo declarará el Presidente, que convocará al mismo tiempo una sesión extraordinaria para reflexionar sobre el problema. El *Seimas* puede aceptar o rechazar esa decisión (art. 144.2 de la CL).

El Presidente eslovaco como Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, y en función de la ley constitucional, declara los estados de guerra y de excepción a propuesta del Gobierno (art. 102.1 m de la CE). El Presidente declara también el estado de guerra en base a una resolución del Consejo Nacional tomada por mayoría de tres quintas partes de todos los diputados, en caso de agresión al territorio o si resulta de los tratados internacionales en materia de defensa común ante una agresión común (art. 102.1 l)

En Bulgaria, la Asamblea Nacional declara los estados de guerra o de emergencia a propuesta del Presidente y del Gobierno (art. 84 punto 12 de la CB). Si la Asamblea Nacional está en periodo de sesiones lo declarará el Presidente y se convocará inmediatamente al Parlamento para ratificar la decisión (art. 100.5 de la CB).⁶⁸⁸.

El Presidente rumano puede, con una previa autorización del Parlamento, decretar la movilización parcial o general de las Fuerzas Armadas y tomar las medidas oportunas para repeler cualquier agresión armada contra el país (art. 92.2 de la CR). En caso de agresión armada contra el país, el Presidente de Rumanía tomará medidas para rechazar la agresión y las comunicará de inmediato al Parlamento por medio de un mensaje (art. 92.3 de la CR). También puede declarar los estados de sitio y de emergencia en todo o parte del territorio

⁶⁸⁸ G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii", en *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, E. Gdulewicz (dir.), Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 56

nacional, con la obligación de recabar el consentimiento a posteriori del Parlamento en un plazo máximo de cinco días de su aprobación (art. 93.1 de la CR)⁶⁸⁹

Para concluir, podemos decir que en el procedimiento de declaración de los estados de excepcionales siempre participa el Presidente, pero no es el único órgano que decide sobre esta cuestión. Es imprescindible un consenso dentro del poder ejecutivo y entre el poder ejecutivo y legislativo. El Presidente declara el estado excepcional solo (Rumanía, Ucrania), a propuesta del Gobierno (Polonia, Eslovaquia), en sustitución del Parlamento que no puede reunirse (Bulgaria) o en una situación imprevista (Lituania). Las Constituciones de Polonia, Rumanía, Lituania y Ucrania exigen que el Presidente presente posteriormente el asunto al Parlamento para que acepte su decisión⁶⁹⁰.

4.6 CONCLUSIONES

Resumiendo nuestras observaciones sobre las relaciones dentro del ejecutivo en los países de la Europa Central y del Este comparados en el presente estudio, podemos concluir que el Gobierno es el órgano que determina la política interior y exterior de Estado con sólo algunas excepciones que derogan la prevalencia del Gobierno al frente de la dirección política. Pese a ello, la función del Presidente no se limita únicamente a los aspectos representativos. Se pueden observar Presidentes activos, que inspiran y moderan las actividades del Gobierno y opinan sobre las mismas, dirigiendo la política del Estado al aprovecharse de su función de árbitro.

⁶⁸⁹ F. Julien-Laferrrière, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 289

⁶⁹⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003, pp. 280-281

A partir de nuestra investigación se deduce que el Presidente de Ucrania tiene la posición más fuerte porque es el dirigente del poder ejecutivo, aunque también los Presidentes de Lituania, Rumanía y Polonia están dotados de competencias significativas en comparación con sus homólogos en Eslovaquia y en Bulgaria.

Los Presidentes siempre fueron uno de los sujetos más importantes entre los que influyen en la formación del Gobierno, iniciando el procedimiento y presentando el candidato a Primer Ministro. En referencia a las regulaciones sobre la creación del Gobierno, hemos comprobado que en todos los casos la selección del candidato para el cargo de Primer Ministro es competencia del Presidente. Aunque el Presidente tiene que tener en cuenta la composición del Parlamento, que aceptará su candidato, esto no significa que el Presidente esté privado de la posibilidad de influencia en la escena política. Como sabemos, si el Parlamento no elige al Gobierno en un plazo determinado, el Presidente puede disolverlo.

También hemos analizado la posibilidad de ejercer cambios por parte del Presidente en cuanto a la composición del Gobierno. Salvo Lituania y Ucrania, los Presidentes lo hacen sólo a propuesta del Primer Ministro o si el Parlamento presenta una moción de censura a un ministro. El Primer Ministro es el encargado de dirigir al Gobierno e indicar las persona con las que quiere trabajar. Como hemos visto, el Presidente puede realizar sugerencias, pero no puede imponer a su candidato. Sin embargo, los jefes de Estado de Lituania y Ucrania pueden influir e imponer cambios en la composición del Gobierno. El Presidente ucraniano participa de manera activa en la creación de nuevos ministerios y en la revocación o reorganización de los existentes.

Además, hemos comprobado que por lo general los Presidentes cuentan con una posibilidad limitada a la hora de intervenir en el trabajo del Gobierno. Los Presidentes de Ucrania y Rumanía tienen la atribución de convocar reuniones del Consejo de Ministros y de presidir las que ellos mismos han convocado, mientras que el Presidente lituano tiene la competencia de participar en las reuniones del Gobierno. Así los anteriores jefes de Estado influyen indirectamente en las decisiones del Gobierno. Las reuniones suponen una de las

mejores formas de consulta e intercambio de opiniones entre el Presidente y el Gobierno.

También hemos indicado que el Presidente de Ucrania, y en menor grado el de Lituania, son los órganos encargados de dirigir las relaciones exteriores. En el caso lituano, el Presidente tiene la facultad de fijar los límites básicos de la política exterior y, junto con el Gobierno, ejecutarla (art. 84.1 de la CL), y en el caso ucraniano el Presidente dirige la política exterior del Estado (art. 106.3 de la CU). En el resto de países analizados, el ejercicio de la política exterior e interior así como el control general en materia de relaciones con otros Estados y con las organizaciones internacionales pertenece al Gobierno, aunque los Presidentes representan a sus países en el ámbito de las relaciones internacionales.

Si consideramos el caso polaco se puede apreciar que la posición del Presidente en relación con el Gobierno bajo la Constitución vigente hoy en día se ha debilitado significativamente en comparación con las regulaciones de la Pequeña Constitución de 1992. En Ucrania, la posición del jefe de Estado bajo la Constitución de 1996 era más influyente que la existente bajo la Ley Constitucional de 2004, pero en la actualidad esta posición se ha reforzado porque se ha vuelto a adoptar la versión original de la Constitución de 1996.

Además, hay que valorar positivamente los cambios de la Constitución en Eslovaquia y Rumanía. En el primer caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1993 (STC 39/1993 del 2 de abril de 1993) abrió paso a la ordenación de las relaciones entre ambos órganos del poder ejecutivo, lo que fue continuado por la enmienda de la Constitución de 2001, que aclaró más la posición del Presidente, cuyas actividades tienen carácter formal, ya que el jefe de Estado no puede interferir en las decisiones del Gobierno (perdió la competencia de participar en sus reuniones pero reforzó su competencia de pedir al Gobierno o a los ministros los informes necesarios para ejercer su posición). El Presidente tampoco está obligado a vetar la ley que se le presenta para firmar una moción al Gobierno. En comparación con las regulaciones

originales de 1993, la posición del jefe de Estado eslovaco se independizó y se reforzó.

En el caso de Rumanía, la enmienda a la Constitución de 2003 también intentó ordenar las relaciones dentro del poder ejecutivo, el Gobierno ejerce la política del Estado pero como en todos los países comparados en el presente estudio la posición del jefe de Estado depende de la composición política del Parlamento y sobre todo de circunstancias como la unión política del ejecutivo o su falta de unión.

Como conclusión final de este capítulo conviene mencionar que la unidad en el funcionamiento del ejecutivo dual asegura un gobierno efectivo del Estado. A pesar de eso también es importante, como apunta T. Słomka, el papel del Presidente para mantener este tipo de unidad⁶⁹¹. Si ambos órganos del ejecutivo provienen de la misma opción política existirá cooperación entre ellos y el Presidente actuará más como inspirador de los trabajos del Gobierno. Si observamos los gobiernos en los países comparados en el presente estudio podemos reconocer una cooperación muy avanzada dentro del ejecutivo cuando el Presidente y el Primer Ministro provienen de la misma agrupación política. En el caso polaco, esta situación se produjo durante la presidencia de L. Wałęsa en la etapa de los gobiernos de J. K. Bielecki y de H. Suchocka, durante la presidencia de Al. Kwasniewski en la fase del gobierno de W. Cimoszewicz, durante la presidencia de L. Kaczyński cuando su hermano J. Kaczyński estaba al frente del gobierno y últimamente bajo la presidencia de B. Komorowski y el gobierno de D. Tusk. Una situación parecida sucedió en Eslovaquia después de 1999 entre el Presidente R. Schuster y el Primer Ministro M. Dziurunda y también en Rumanía en dos ocasiones, primero entre el Presidente I. Iliescu y el Primer Ministro N. Vacaroiu en el periodo comprendido entre 1992 y 1996 y

⁶⁹¹ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 241

segundo entre el Presidente E. Constatinescu y los gobiernos de V. Ciorbea y M. Isarescu entre los años 1996 y 2000⁶⁹².

Aunque no siempre nos encontramos con representantes de la misma opción política dentro del poder ejecutivo, muy a menudo se produce una situación de cohabitación, cuando ambos órganos provienen de agrupaciones opuestas. Esto justifica la existencia de una situación en la que el jefe de Estado y el Gobierno tienen una influencia real en su funcionamiento recíproco, lo que se refleja muchas veces en los conflictos producidos dentro del poder ejecutivo. En Polonia la cohabitación apareció prácticamente durante cada presidencia, empezando con la del Presidente W. Jaruzelski y el Primer Ministro T. Mazowiecki (VIII 1989-IX 1990), otro ejemplos son los del Presidente L. Wałęsa con los gobiernos de la coalición de izquierda de W. Pawlak (I-VII.1992 y X 1993- III.1995) y J. Oleksy (III.1995-XII.1995), el Presidente Al. Kwasniewski y el gobierno de J. Buzek (X.1997-X.2001), y durante la presidencia de L. Kaczyński con el gobierno de D. Tusk (XI.2007-IV.2010)⁶⁹³.

Es de notar que la cohabitación puede tener un carácter constructivo o puede producir un conflicto continuo, muchas veces su carácter depende del estilo de la presidencia ejercida por el jefe de Estado, es decir, de si el Presidente pretende aconsejar al Consejo de Ministros o perturbar continuamente sus trabajos. Además de Polonia, la mencionada situación tuvo lugar en todos los países aquí investigados: los casos de cohabitación del Presidente búlgaro Z. Zhelev con el gobierno de izquierda de Z. Videnov (I.1995-II.1997), del Presidente rumano I. Iliescu con el gobierno de centroderecha de T. Stoyanov (X.1991-XI.1992) y recientemente del Presidente T. Băsescu ⁶⁹⁴ con el Primer

⁶⁹² T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 242

⁶⁹³ *Ibid*, pp. 245-247

⁶⁹⁴ Rumanía es el único caso entre los países comparados donde la cohabitación empezó al margen de las elecciones presidenciales o parlamentarias. En la cohabitación del Presidente Băsescu con el Primer Ministro C. Popescu-Tăriceanu, el Partido Democrático Liberal (PD-L) del Presidente formaba la coalición gobernante después de las elecciones de 2004, pero la abandonó en abril de 2007 cuando el Presidente Băsescu fue imputado por el Parlamento con el apoyo de

Ministro C. Popescu-Taricenau (IV.2007-XII.2008) y con el Primer Ministro V. Ponta (V.2012- hasta el presente) tuvieron y tienen un carácter muy conflictivo, también resultó muy conflictiva la coexistencia, muchas veces mencionada en el presente estudio, entre el Presidente eslovaco M. Kováč y el Primer Ministro V. Mečiar (II.1993-III.1994 y IX.1994- III.1998), aunque como sabemos al principio ambos políticos estaban ligados a la misma agrupación política. Hay que añadir que a menudo los conflictos entre los órganos del poder ejecutivo son provocados por la fuerte personalidad de los Presidentes y de los jefes de Gobierno, como en el caso de Kováč y Mečiar, Wałęsa y Oleksy, Kaczyński y Tusk o Băsescu y Ponta.

En suma, en la mayoría de los casos analizados, a fin de asegurar un ejecutivo más estable y evitar conflictos entre sus órganos, la posición del Presidente se reduce al nivel del arbitraje neutral, especialmente en una situación en la que no se forma una coalición gobernante, mientras que el Gobierno permanece como un órgano más independiente, con un Primer Ministro con más poder. Por eso en ninguno de los casos, con la excepción de Ucrania, podemos hablar del mando del Presidente dentro de los límites del poder ejecutivo. La situación sólo puede ser diferente cuando el Presidente pertenece al mismo partido político que la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno.

los miembros del PNL (Partido Liberal Nacional). En el segundo caso, en mayo de 2012 la coalición gobernante, que también incluía al partido del Presidente, no fue respaldada con el voto de confianza. La oposición formó un nuevo Gobierno (dirigido por V. Ponta) en el que no se incluyó al partido del Presidente.

Capítulo 5

EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO

Las constituciones de Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Polonia y Ucrania conciben al Gobierno como un órgano colegial, compuesto del Primer Ministro y los ministros, responsable por su actividad ante el Parlamento y –como vamos a ver–, algunas veces también ante el Presidente. Como órgano del poder ejecutivo el Gobierno está llamado a ejercer las actividades de dirección políticas, así como a dirigir las de orden administrativo. En el sistema de parlamentarismo racionalizado, con el que nos encontramos en la mayoría de los países investigados, el Gobierno cuenta con un mandato para actuar que proviene del poder legislativo, salido a su vez de unas elecciones generales, que a la vez determina los marcos de la actividad del Gobierno y lo controla. En la mayoría de los sistemas políticos europeos el Gobierno constituye un centro decisivo que toma las decisiones en la esfera de la política interior y exterior, y asegura su realización. Además, elabora soluciones en el área de los asuntos públicos y determina las finanzas que permiten funcionar a los órganos estatales. Podemos decir que las actividades del Gobierno intentan crear una organización eficiente de los poderes públicos atribuidos en su esfera de las competencias, y es capaz de organizar los servicios públicos en diferentes áreas de la vida social.

En el presente capítulo describiremos y analizaremos cuál es la configuración constitucional del Gobierno en los países que estamos analizando, como paso previo al de centrarnos de manera más detallada en sus relaciones con el Parlamento. Así, hablaremos de la conformación del Gobierno y la elección del Primer Ministro; la posición del Gobierno y del Primer Ministro; su composición y organización; sus obligaciones y competencias; la responsabilidad del Gobierno y de sus miembros y, por último, la relación del Gobierno con los partidos

políticos. Primero presentaremos al Gobierno en un contexto histórico, que forma las bases de su funcionamiento, y después reflexionaremos sobre los factores que influyen en la posición y la actividad del Consejo de Ministros en el presente.

5.1 EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN DEL GOBIERNO Y DEL PRIMER MINISTRO

En Polonia los inicios del Gobierno como institución relativamente autónoma se pueden rastrear en los tiempos del Principado de Varsovia (1807-1815). La Constitución de 1807 estableció que el Consejo de Ministros se debía reunir cuando el Rey no estuviera presente en el país para decidir sobre asuntos que sobrepasaran los ámbitos de las competencias de los ministros particulares. Luego, por mediación del Primer Ministro, el Consejo de Ministros acudía al Rey para que aprobara las decisiones tomadas en este modo ⁶⁹⁵.

Ya en el siglo XX, la institución del Gobierno estuvo presente en cada una de las Constituciones polacas de entreguerras. La de 1921 hizo referencia directa al modelo de gobierno adoptado en la Constitución de la III República francesa de 1875, e introdujo el principio de igualdad de todos los miembros del Gobierno. Aunque en la práctica el papel del Primer Ministro sobrepasó la fórmula *primus inter pares*, gozando de una posición más fuerte que la de su equivalente francés en aquel entonces porque no tenía que dirigir un ministerio concreto y además tenía a su disposición el Presidium del Gobierno (un órgano de ayuda). La posición real del Primer Ministro sólo fue debilitada por el carácter de coalición de la mayor parte de los Gabinetes ⁶⁹⁶.

⁶⁹⁵ M. Kallas, *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1, Varsovia, 1990, p. 205, citado por S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 17

⁶⁹⁶ *Ibid*,

En 1926 el sistema parlamentario de tipo francés fue sustituido por un gobierno del Gabinete. El Gobierno y el Primer Ministro consiguieron un fuerte aliado en la figura del Presidente, que podía disolver el Parlamento. Además, se reforzó la posición del jefe del Gobierno y se disminuyó el número de las reuniones del Consejo de Ministros en pleno a favor de los contactos individuales del Primer Ministro con los miembros de su Gobierno. Otro factor que reforzaba la posición del Primer Ministro fue su competencia para emitir órdenes ejecutivas ⁶⁹⁷. En cambio, la Constitución de 1935 subordinó todos los órganos a la autoridad del jefe de Estado, lo que también se refería al Gobierno y al Primer Ministro, debilitando así su posición.

En el periodo socialista existía la institución del Gobierno y del Primer Ministro pero, como sabemos, las regulaciones de estas instituciones se alejaban de los estándares de los gobiernos democráticos.

El cambio fue introducido por la Pequeña Constitución de 1992, en la que el Gobierno y especialmente el Primer Ministro quedaron reforzados, obteniendo este último las competencias concretas de dirigir, controlar y coordinar a los ministros (art. 55.1 de la CP de 1992). Durante los trabajos sobre la nueva Constitución, la posición del Gobierno fue un tema muy discutido, especialmente todo lo tocante al papel del Primer Ministro en el Gobierno y en el Estado. En concreto, se reflexionó sobre si el Primer Ministro debería ser el representante y coordinador de los trabajos del Consejo de Ministros, según la fórmula *primus inter pares*, o seguir el ejemplo alemán para convertirse en un dirigente fuerte y centro principal de la actividad del gobierno, que deja de ser sólo el ejecutor y empieza a ser el iniciador de los trabajos del Consejo de Ministros. Como vamos a ver más adelante, el constituyente polaco optó por la segunda opción y reforzó al Gobierno y a su jefe dentro del poder ejecutivo. Pero la fragmentación del Parlamento y la necesidad de formar una coalición gobernante a menudo debilitaron el mando político del Primer Ministro y provocaron que los

⁶⁹⁷ J. Stembrowicz, *Rząd w systemi parlamentarnym*, Varsovia, 1982 citado por S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 18

auténticos depositarios de sus crecientes competencias constitucionales fuesen los partidos que forman la coalición gobernante o sus líderes.

La creación de la institución del Gobierno y del Primer Ministro en Ucrania aparece unida a la formación de un Estado ucraniano independiente en el periodo de la Revolución entre los años 1917 y 1920. Las organizaciones nacionalistas, que actuaron a principios del siglo XX, formaron el 17 de marzo de 1917 el Consejo Central de Ucrania, que ejercía las funciones de Parlamento provisional y que en uno de sus documentos expresó su decisión de conformar un órgano ejecutivo (llamado Secretariado General) compuesto de siete miembros que se ocuparían respectivamente de los asuntos internos, militares, de educación, de justicia, de finanzas, de provisiones y de nacionalidades ⁶⁹⁸.

La actividad del Consejo Central ucraniano y del Secretariado General, que querían formar una administración ucraniana, duró sólo un año. Ambos órganos fueron disueltos por el general Pavel Skoropadski, que contó con el apoyo del ejército austriaco y alemán e intentó crear un sistema para el país que siguiera el ejemplo de la monarquía constitucional ⁶⁹⁹. Después de la derrota de los imperios centrales en la I Guerra Mundial, los dirigentes de los partidos y las organizaciones en Ucrania oriental crearon el Consejo Nacional Ucraniano, el 18 de octubre de 1918. Simultáneamente en Lvov, el 9 de diciembre del mismo año, se formó el Gobierno de la República Popular de Ucrania occidental, que terminó su existencia el 22 de enero de 1919, el día de la proclamación en Kiev de la unificación de Ucrania ⁷⁰⁰. Por su parte, los representantes del partido bolchevique formaron un gobierno provisional en Charcov el 3 de enero de 1919, lo que supuso el comienzo de los gobiernos socialistas en Ucrania. Tres días más

⁶⁹⁸ E. Zieliński, J. Zieliński *Rzqdy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 315

⁶⁹⁹ *Ibid*,

⁷⁰⁰ J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999*, Lublín 2000, p. 143 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rzqdy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 318

tarde, el 6 de enero, se proclamó la República Socialista de Ucrania, relacionada estrechamente con los dirigentes socialistas de Rusia.

La primera Constitución de la República Ucraniana Socialista, creada el 10 de marzo de 1919, determinó la estructura de los poderes de la nueva República, en la que el Consejo de los Comisarios Populares ejercería el poder ejecutivo. Pero dado que en 1922 Ucrania entró a formar parte de la URSS como República federada, su independencia fue más breve de lo previsto ⁷⁰¹.

En el periodo socialista bajo las Constituciones de 1937 y 1977, el *Soviet* Supremo de la República Socialista de Ucrania era quien nombraba al Consejo de Comisarios Populares (denominado Consejo de Ministros desde 1946) que a su vez era el principal órgano ejecutivo. Estaba compuesto por los ministerios responsables de asuntos relacionados con la federación y la república.

La primera ley de la transformación producida durante los años noventa fue la declaración sobre la soberanía estatal de Ucrania del 16 de julio de 1990, que indicaba la necesidad de formar un país democrático, introducir la separación de poderes y la primacía de la legislación ucraniana sobre la de la Unión y la soberanía económica del país ⁷⁰². Como consecuencia de ello, el 21 de mayo de 1991 se llevó a cabo un cambio en la Constitución de la República Socialista de Ucrania por el que se introdujo una posición nueva para el Gobierno, que ahora era visto como órgano del poder ejecutivo que gobierna el país ⁷⁰³.

⁷⁰¹ La creación de la República Socialista de Ucrania dentro del territorio de la URSS tenía también un significado importante porque por primera vez desde el siglo XVIII los ucranianos recibieron un territorio establecido por la ley con su propio Gobierno y administración, donde podían desarrollar la cultura y educación en su propia lengua, en A. Chojnowski, *Ukraina*, Varsovia, 1997, pp. 66-67 y E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 320

⁷⁰² E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 323

⁷⁰³ *Widomosti Werchownoji Ukrainy* 1991, núm. 26, poz. 294 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 323

La ley de la Independencia de Ucrania, aprobada el 24 de agosto de 1991 por el Consejo Supremo de la República Socialista de Ucrania, creó asimismo las bases para que el Gobierno y la administración retomaran el poder en la esfera de gobernar y administrar los asuntos públicos, pero colocando como máximo representante del poder ejecutivo al Presidente.

El 2 de noviembre de 1918 el Consejo de Estado Lituano publicó la Constitución interina, que preveía que ésta institución desempeñase la función de órgano del poder legislativo y que su Presidium ejerciese las funciones de jefe de Estado colegiado, nombrase al Primer Ministro, y a su propuesta al Gobierno. El cese del Gobierno era, en cambio, competencia exclusiva del Consejo de Estado ⁷⁰⁴.

El 24 de enero de 1919 la Constitución lituana fue enmendada y el nuevo texto atribuyó al Gobierno la competencia de promulgar decretos en el periodo entre sesiones del Consejo Nacional. Pero las nuevas regulaciones no duraron mucho tiempo porque el 4 de abril del mismo año fue promulgada la segunda Constitución interina. Esta vez el Presidente de Lituania, nombrado por el Consejo Nacional, sería un cargo unipersonal, tendría la competencia de designar y cesar al Gobierno, y también la competencia de promulgar decretos. Más tarde, según la siguiente Constitución, del 10 de junio de 1920, el Gobierno podía ser designado y cesado por el Parlamento. Y bajo la Constitución del 1 de agosto de 1922, que es reconocida como la Constitución que terminó de crear los fundamentos de una Lituania independiente, se adoptó el sistema parlamentario, inspirado en el modelo francés de la Tercera República y el modelo alemán de la República de Weimar. Al igual que en sus antecedentes, el Parlamento era un órgano superior en relación con los órganos del poder ejecutivo. El Gobierno era elegido por el Parlamento y también era responsable ante él ⁷⁰⁵.

⁷⁰⁴ E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 120

⁷⁰⁵ *Ibid*, p 122

Como sabemos, la etapa de la democracia parlamentaria en Lituania se terminó con la Presidencia de Antonas Smetona, que disolvió el Parlamento y en 1928 cambió la Constitución introduciendo un sistema autoritario. El Gobierno asumió en solitario la mayoría de las funciones políticas, entre ellas el mando de los asuntos exteriores, defensa, finanzas, industria y mercado ⁷⁰⁶. Con la siguiente Constitución, del 12 de mayo de 1938, se introdujo la supremacía del Presidente, a quien estaban subordinados el *Seimas*, el Gobierno y los tribunales. El Presidente era el órgano que tenía la competencia de cesar al Gobierno.

Finalmente, con la Constitución del 25 de agosto de 1940, la República Socialista Lituana adoptó el sistema socialista, siguiendo como ejemplo la Constitución de la URSS de 1936, donde los órganos de la República (el Consejo Nacional y el Gobierno) estaban subordinados a los órganos del Partido único, fuertemente centralizados.

Como hemos mencionado antes, la separación de Eslovaquia del Imperio austrohúngaro ocurrió el 30 de octubre de 1918, La Constitución del 13 de abril de 1918 no incluyó las peticiones eslovacas y privó a los eslovacos de dotarse de los órganos de gobierno propios. En la Asamblea Nacional la identidad eslovaca se hizo depender de la existencia de un grupo de diputados eslovacos y en el Gobierno se nombró un ministro para los asuntos de Eslovaquia ⁷⁰⁷. En 1922 se depositó en la Asamblea Nacional un proyecto para introducir la autonomía de Eslovaquia dentro de los límites de la República de Checoslovaquia, que preveía la creación del Parlamento y del Gobierno eslovaco. En 1938 se proclamó la autonomía de Eslovaquia con su propio Parlamento, Gobierno y Presidente quien nombraba y cesaba al Primer Ministro y al resto de miembros del Gobierno y también tenía la competencia de convocar y presidir las reuniones del Gobierno. El 14 de marzo de 1939 el Parlamento eslovaco proclamó la creación de la República Eslovaca independiente, con una Constitución que mantenía los

⁷⁰⁶ E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 126

⁷⁰⁷ K Skotnicki, *Konstytucja Słowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 5

mismos órganos del poder y unía soluciones de la democracia parlamentaria con elementos del fascismo italiano y alemán. Después de la entrada del ejército ruso en el territorio eslovaco, el 4 de abril de 1945, se proclamó un nuevo gobierno checo-eslovaco, el Gobierno del Frente Nacional de checos y eslovacos, formado por representantes de los partidos antifascistas ⁷⁰⁸. La Declaración del Gobierno (el llamado “Programa de Košice”), de 5 de abril de 1945, afirmó la existencia de los órganos estatales nacionales, es decir, el Consejo Nacional eslovaco (que representaba al poder legislativo) y el Colegio de Plenipotenciarios (órgano del poder ejecutivo) que con el tiempo se subordinaron a los órganos centrales. El Gobierno de la República nombraba y cesaba a los miembros del Gobierno (el Colegio de Plenipotenciarios) e interfería en su actividad (verificaba la legalidad de las decisiones emitidas por el Gobierno y pedía informes) ⁷⁰⁹.

Bajo la Constitución de Checoslovaquia de 1960, que forma la siguiente etapa de la centralización del sistema, el Consejo Nacional Eslovaco no sólo fue el órgano del poder legislativo sino también el órgano nacional de la administración estatal de Eslovaquia, lo que significó la liquidación del Colegio de Plenipotenciarios ⁷¹⁰. Con la Ley Constitucional del 27 de octubre de 1968 sobre la Federación de Checoslovaquia se formaron un Consejo Nacional y un Gobierno eslovacos.

En 1992, después de adoptar la Declaración de la Independencia del 17 de agosto de 1992, los políticos de la coalición gobernante, sobre todo el Primer Ministro del gobierno checo V. Klaus y su homólogo eslovaco V. Mečiar, decidieron sobre el fin de la federación, que tuvo lugar el 1 de enero de 1993. El 25 de septiembre de 1992 la Asamblea Federal aprobó la Ley sobre la División de la Federación ⁷¹¹.

En Bulgaria, bajo la Constitución del 15 de abril de 1879, el Gobierno era responsable ante el Parlamento unicameral elegido en elecciones directas y

⁷⁰⁸ K Skotnicki, *Kosnystytucja Slowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 9

⁷⁰⁹ *Ibid*, p. 13

⁷¹⁰ *Ibid*, p. 14

⁷¹¹ *Ibid*, p. 18

nacionales. A principios del siglo XX se transformó el sistema político de Bulgaria, pasando de ser un principado a convertirse en una monarquía. El zar era al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del Gobierno, y además tenía la libertad de componer su Gobierno. Éste era responsable ante el Parlamento, pero la cámara no podía oponerse efectivamente a la voluntad del monarca: el voto de censura contra un ministro solo tenía consecuencias en el momento en que el zar aprobara la decisión. Además el zar tenía amplias competencias, entre ellas la de aprobar con mediación del Gobierno tratados y otros actos sin el deber de su ratificación por la Asamblea Nacional.

En los años de entreguerras y tras la disolución del parlamento en 1934, el Gobierno se convirtió en el único centro decisorio del país: promulgaba resoluciones y derogaba las leyes del Parlamento todavía vigentes.

En 1943, después de la muerte del zar Boris III, fue proclamado como sucesor su hijo, Simeón II. Su minoría de edad obligó a que el Consejo de Regencia retomara el gobierno. Los actos emitidos por el Gobierno tenían que ser aceptados por el mencionado Consejo ⁷¹².

Bulgaria, al igual que el resto de países de los que estamos hablando, quedó bajo la influencia de Stalin como consecuencia de los acuerdos firmados entre los EE. UU., Inglaterra y la URSS después de la II Guerra Mundial. Por eso las siguientes Constituciones de Bulgaria, la de 1947 y 1971, fueron similares a las Constituciones de la URSS: la Asamblea Popular tenía la competencia de nombrar y cesar al Gobierno; el Gobierno estaba obligado a presentar al poder legislativo los informes de su actividad; y en el periodo de entre sesiones de la Asamblea Popular, sus competencias respecto del Gobierno eran ejercidas por el Presidente del Parlamento. Además, cada uno de los diputados podía dirigir preguntas e interpelaciones a cada uno de los miembros del Gobierno ⁷¹³. El art. 17. 4 de la Constitución de 1947 dio al Parlamento la posibilidad de determinar

⁷¹² G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii" en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych* vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskie, Lublín, 2005, p. 34

⁷¹³ J. Karp. M. Grzybowski, "System konstytucyjny Bulgarii", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 11

la estructura del Gobierno a través de la competencia de formar, liquidar o fusionar los ministerios. Según el art. 39, para que la decisión sobre el cambio en la estructura del Gobierno fuese efectiva tenía que ser aceptada por al menos la mayoría absoluta del número de miembros del Parlamento. Hay que subrayar que tomar una decisión en esta cuestión significaba el cambio en la Constitución porque el art. 34 enumeró a todos los ministerios. Bajo la Constitución de 1971, el Gobierno también era responsable ante el Parlamento. Durante el periodo de entre sesiones, el órgano competente de controlar al Gobierno era el Consejo de Estado. Además, este órgano controlaba la ejecución de las leyes por parte del Gobierno y derogaba las disposiciones del Gobierno y de los ministros que, en su opinión, violaban la Constitución o las leyes.

La primera Constitución rumana, que se firmó en 1866, seguía el ejemplo de la Constitución de Bélgica de 1831 e introdujo en Rumanía la monarquía constitucional. El príncipe influía en el procedimiento de gobierno, es decir, nombraba al Gobierno, aprobaba las leyes y podía disolver el Parlamento en cualquier momento. La siguiente Constitución de 1923 se basó en los principios liberales y democráticos, entre ellos el de separación de poderes, y se introdujo el sistema parlamentario con una posición bastante fuerte del monarca. El Gobierno ejercía el poder ejecutivo en nombre del monarca y era responsable ante el Parlamento (art. 87). Los ministros también eran responsables constitucionalmente, la moción en este asunto la podía presentar el Rey o cada una de las Cámaras del Parlamento ⁷¹⁴.

En los años treinta del siglo XX se introdujeron gobiernos de carácter autoritario. En base a la Constitución del 27 de febrero de 1938, todo el poder se centralizó en manos del monarca Carlos II. El poder ejecutivo, en nombre del monarca, estaba en manos de los ministros, que eran responsables sólo ante el rey. Todas sus competencias, salvo el nombramiento del Primer Ministro, tenían que ser refrendadas por el ministro correspondiente.

⁷¹⁴ W. Bordziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 7

Después de la ocupación de Rumanía por el ejército soviético el destino del país estaba predestinado. En 1947 el rey Miguel I fue forzado a abdicar. El Parlamento proclamó la República Popular Rumana y primero con la Constitución de 1948 y después con las de 1952 y 1965 se introdujo el sistema de gobierno socialista en el que el Gobierno era el órgano ejecutivo y administrativo de mayor nivel, aunque siempre subordinado al Partido ⁷¹⁵.

Para concluir, puede sostenerse que Polonia cuenta con la tradición más antigua de Gobierno y de Primer Ministro, que se remonta a principios del siglo XIX. En otros países, como Bulgaria y Rumanía, esto se consigue solo en la segunda mitad del mismo siglo, y en Lituania y Ucrania en los primeros años del siglo XX, con la formación de los países independientes. En caso de Checoslovaquia, la Constitución no incluyó la cuestión nacional y no previó el funcionamiento de los órganos de la República para los eslovacos antes de la Segunda Guerra Mundial. Sólo en el Gobierno central fue nombrado el ministro para los asuntos de Eslovaquia, después de la Segunda Guerra Mundial se aprobó la existencia de los órganos estatales nacionales, que estaban subordinados a los órganos centrales, que interferían en su actividad.

En Polonia, a principios del siglo XX la Constitución hizo referencia a las regulaciones de la III República francesa, donde el Primer Ministro sólo tenía la posición de *primus inter pares*, pero consecuentemente con el paso de las legislaciones el Gobierno y su jefe recibieron más importancia, hasta que el Gobierno se convirtió en un centro decisivo fuerte y el Primer Ministro en un dirigente real, como en el sistema alemán.

En un principio, también Lituania hizo referencia a la Constitución de la III República francesa, bajo la cual el Parlamento era un órgano superior en relación con los órganos del poder ejecutivo, aunque como recordamos los gobiernos

⁷¹⁵ B. Dziemidok-Olszewska, System Polityczny Rumunii, en W. Sokół (ed.), *Systemy Polityczne Państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Marii Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 433

democráticos se terminaron con la llegada al poder del Presidente Antonas Smetana en 1928.

En Bulgaria y Rumanía, antes de la II Guerra Mundial, los monarcas ejercían la función de jefe de Estado fuerte, a quien estaba subordinado el Gobierno. Aunque Bulgaria en el presente es un ejemplo de democracia parlamentaria clásica, en el caso de Rumanía todavía se ve una posición reforzada del jefe de Estado hacia el Gobierno.

Los Gobiernos autónomos ucranianos tras los primeros años de independencia del país no duraron mucho tiempo y fueron sustituidos por Gobiernos socialistas cuando Ucrania formó parte de la URSS. Después de la II Guerra Mundial se unen a Ucrania otros países cuyos Gobiernos siguen más o menos literalmente las indicaciones de la democracia popular. En el caso polaco, como hemos dicho, el constituyente intenta consecuentemente reforzar el Gobierno y destacar la posición del Primer Ministro desde la enmienda de la Constitución en los años setenta.

5.2 POSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DEL PRIMER MINISTRO

La posición constitucional, la organización y estructura, y las competencias y la efectividad en el funcionamiento del Gobierno son algunos de los factores que influyen de manera más directa sobre la eficacia del sistema político escogido por cualquier país. El Gobierno siempre se ha considerado como uno de los elementos más decisivos del sistema de los órganos estatales.

La Constitución polaca, en su art. 146.1, dice que *“el Consejo de Ministros dirige política interior y exterior de la República de Polonia”* y en el apartado tres del mismo artículo añade que también dirige la administración del Estado. Podemos decir que la Constitución claramente sitúa al Consejo de Ministros como órgano responsable del poder ejecutivo y de la administración del Estado. La jerarquía con la que nos encontramos significa que el órgano dirigente tiene la posibilidad

de intervenir en la actividad de los órganos subordinados. Y si añadimos el apartado dos del art. 146 de la CP, según el cual “*son competencias del Consejo de Ministros los asuntos de la política del Estado no reservados a otros órganos estatales y a la Administración territorial autónoma*”, se ve claramente que la Constitución polaca refuerza la posición del Gobierno, lo que tiene importancia significativa respecto a las relaciones entre el Consejo de Ministros y el Presidente. En relación con el Parlamento, se introducen formulaciones que indican claramente que las leyes determinan los principios y el Consejo de Ministros las ejecuta y tiene que determinar los medios para su realización.

El Gobierno ucraniano es un factor principal de la actividad del poder estatal y desarrolla su actividad bajo el mando del Primer Ministro y con el permiso del Parlamento. Según el art. 113 de la CU, el Gobierno es el más alto órgano del poder ejecutivo. Y aunque la Constitución de Ucrania distinguió dos órganos del poder ejecutivo (el Presidente y el Consejo de Ministros) al mismo tiempo indica al Gobierno un sitio particular en la organización del poder. Según la Constitución, el Gobierno es responsable ante el Presidente pero también está subordinado al control del Consejo Supremo, además está obligado a informarlo sobre su trabajo respecto a la esfera prevista en las regulaciones constitucionales (art. 113.2 de la CU). Esta doble subordinación del Gobierno se refleja no sólo en la esfera de su control sino también en el procedimiento de su formación y en la determinación de las condiciones de su dimisión. El Consejo Supremo acepta el programa del Gobierno (art. 85.11 de la CU), ejerce el control sobre su actividad (art. 85.13 de la CU), aprueba el presupuesto y controla su ejecución por parte del Gobierno (art. 96 y 97 de la CU). El Gobierno actúa siguiendo las regulaciones de la Constitución, así como de las leyes y actos emitidos por el Presidente (art. 113.3 de la CU). Podemos concluir que aunque el Gobierno de Ucrania sea el más alto órgano del poder ejecutivo, las regulaciones constitucionales mencionadas indican que su posición en la estructura de los órganos del poder estatal se encuentra por debajo del Presidente y del Consejo Supremo.

La Constitución de la República de Lituania del 25 de octubre de 1992 introdujo el sistema parlamentario racionalizado y atribuyó tanto al Presidente como al Gobierno el ejercicio del poder ejecutivo. Como hemos podido ver, aunque el

Presidente lituano tiene significativas competencias dentro del poder ejecutivo, el principal órgano de este poder es el Gobierno.

En Lituania, las relaciones entre Parlamento, jefe de Estado y Gobierno se establecen en función de la independencia y la cooperación en el ejercicio de las tareas del poder. El jefe de Estado es un órgano que tiene significativas competencias ejecutivas e influye en el procedimiento de gobierno del país. El Gobierno se ocupa de los asuntos relacionados con la ejecución de las leyes y la administración de los asuntos públicos.

Aunque se debe evaluar la posición del Gobierno lituano dentro de un contexto que incluya su relación con el Presidente y el Parlamento en el sistema del Estado, (porque desarrolla su actividad con la inspiración del Presidente de la República y con la aceptación del Parlamento), no obstante podemos concluir que el Gobierno es una fuerza principal dentro del poder estatal.

La situación del poder ejecutivo y la división de las competencias nos asegura que los creadores de la Constitución de Eslovaquia de 1992 veían en el Gobierno un órgano que realmente juega un papel importante.

A causa del cambio en la Constitución del 23 de febrero de 2001, el Gobierno y el Primer Ministro perdieron algunas de sus competencias, por ejemplo: ejercer algunas de las funciones del Presidente en caso de sustituirlo en el cargo (art. 105 de la CE), requerir al Presidente el uso del veto, iniciar el procedimiento de cese del Presidente por razones políticas (art. 106 de la CE) o presentar mociones sobre el nombramiento de los jueces (art. 145 de la CE). Hay que subrayar que los cambios mencionados no tenían como fin el debilitamiento del papel del Gobierno, sino llevar a cabo una más clara determinación de sus competencias para que ambos órganos del poder ejecutivo empezaran a cooperar y se eliminaran las confrontaciones⁷¹⁶. Como hemos dicho varias veces, hasta el año 2000 la posición del Gobierno se caracterizó por lo establecido en el art. 108, que estipulaba que el Gobierno era el más alto órgano del poder

⁷¹⁶ W. Zakrzewski, *Republika Słowacka*, en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych* vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 198

ejecutivo. Esto generó numerosos conflictos sobre el papel constitucional del Gobierno y del Presidente. Según el Tribunal Constitucional, esta regulación preveía sobre todo la distinción de dos órganos ejecutivos con diferentes funciones. El Gobierno estaba presente en el entorno de la estructura administrativa, y por eso se usó la denominación “más alto”. Por otro lado, hemos podido encontrar en la Constitución eslovaca otras regulaciones y así hasta 1999 el Presidente era elegido por el Parlamento, además hasta 2001 no se preveía el refrendo de sus actos, lo que provocó frecuentes conflictos dentro del poder ejecutivo. Tampoco las reglas de la responsabilidad del Presidente eran claras. En esta situación se deseaba el veredicto del Tribunal Constitucional, que se pronunció claramente y situó al Gobierno como el órgano principal del poder ejecutivo (STC 39/93 del 2 de junio de 1993).

Para determinar el actual papel del Gobierno de Eslovaquia es importante hacer referencia a sus competencias, que fueron previstas en la Constitución de 1993, incluyendo su ilimitado control respecto de los servicios especiales y los medios privados y públicos. Esto generó manipulaciones para otorgar o retirar licencias a emisoras de radio y canales de televisión y fue un demérito grave en la lucha del Gobierno con la oposición que podía amenazar la democracia de las elecciones (lo que intentó sin éxito el Gobierno de Mečiar antes de las elecciones parlamentarias de 1998) ⁷¹⁷.

En la estructura del poder ejecutivo presente en Bulgaria el Gobierno ejerce un papel importante y subordinado al control de la Asamblea Nacional. Según el art. 105 de la CB, el Consejo de Ministros, de acuerdo con la Constitución y las leyes, dirige la política interior y exterior del país, asegura el orden público y la seguridad nacional y ejerce la dirección sobre la administración del Estado y las Fuerzas Armadas.

El fin del art. 105 de la CB es distinguir la actividad de ambos órganos del poder ejecutivo. Podemos decir que el Consejo de Ministros tiene competencias en la esfera no reservada al Presidente. Además, este artículo se refiere a las

⁷¹⁷ A. Antoszewski, R. Hebut (ed.) *Demokracje Europy Srodkowej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Naukowe PWN, Wrocław, 1997, p. 240

competencias atribuidas al Gobierno que no pueden ser ejercidas contra la Constitución y a las leyes del Parlamento. Esto significa que el Consejo de Ministros no puede tolerar situaciones en las que los actos realizados por los ministros estén en desacuerdo con el fin del Gobierno determinado por la ley. El art. 107 de la CB lo dice directamente “*el Consejo de Ministros rescindirá cualquier acto ilegítimo o incorrecto publicado por un Ministro*”.

No podemos considerar el art. 105 de la CB como una directiva que determina la función del Gobierno únicamente en las categorías ejecutivas en relación con las leyes de la Asamblea Nacional. Y aunque en las relaciones entre otros órganos existe una separación personal, tenemos que recordar que el Gobierno búlgaro surge de la mayoría parlamentaria. Además, el Consejo de Ministros tiene los instrumentos gracias a los cuales se cambian los papeles decisivos, y en tal situación el Parlamento es un ejecutor real de la voluntad del Gobierno, por ejemplo: aceptación del programa del presupuesto (sólo lo puede presentar el Consejo de Ministros, dentro de los límites de su competencia de iniciativa legislativa) y ratificación de los tratados internacionales ⁷¹⁸.

En Rumanía el Gobierno forma el segundo elemento del poder ejecutivo, lo que no significa que esté subordinado al Presidente porque ambos órganos son autónomos, independientes y cuentan con sus propias competencias, para cuya realización necesitan de una cooperación mutua. El Presidente es el jefe de Estado, el Gobierno realiza la política que inspira al Presidente y al Parlamento ⁷¹⁹.

El Gobierno se crea por la iniciativa del jefe de Estado, lo que no significa necesariamente que vaya a estar bajo su esfera de influencia. Como recordamos, en primer lugar el Presidente tiene que considerar las posiciones de los partidos políticos representados en el Parlamento y solo después sus preferencias personales. El funcionamiento cotidiano del gobierno del Estado sería difícil sin

⁷¹⁸ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 54

⁷¹⁹ W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych*” vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 178

el apoyo del Parlamento, aunque como sabemos, la fragmentación de la oposición parlamentaria y el apoyo por parte del Presidente pueden facilitar el funcionamiento de un Gobierno minoritario (como el Gobierno minoritario de N. Vacaroiu en los años de 1992-1994).

En suma, el Consejo de Ministros es un órgano autónomo dentro de un poder ejecutivo dual en todos los países, con la excepción de Ucrania, donde el Gobierno está bajo el control del Presidente. En estos países, ambos órganos tienen sus propias competencias y cooperan en el gobierno. Aunque en el caso polaco, búlgaro y eslovaco, como vamos a ver más adelante, el Gobierno es el sujeto más reforzado del poder ejecutivo. Mientras que en el caso de Lituania, Rumanía y Ucrania, el Presidente tiene más influencia en los trabajos del Consejo de Ministros. Y aunque en las relaciones entre otros órganos existe una separación personal, tenemos que recordar que los Gobiernos surgen de la mayoría parlamentaria, están subordinados al control del Parlamento y obligados a informarlo sobre su trabajo.

5.2.1 La organización y el funcionamiento del Consejo de Ministros

En los países analizados, el Gobierno no es el único órgano del poder ejecutivo, pero es un importante órgano del poder estatal, lo que se demuestra en la elaboración del programa del desarrollo y del presupuesto que asegura este desarrollo, en la elaboración de los proyectos de ley que forman las bases legales para la actividad del aparato estatal y en el mantenimiento de relaciones con otros países y organizaciones internacionales para asegurar la seguridad del Estado ⁷²⁰, actividades todas propias del Gobierno. En cada uno de los casos analizados quienes aseguran un efectivo trabajo del Gobierno son las Constituciones (de forma general) y las leyes sobre la organización y el funcionamiento del Consejo de Ministros (de forma más detallada).

⁷²⁰ E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 136

La organización y el funcionamiento del Gobierno en Polonia están regulados por la Constitución, por la Ley sobre organización y modo de trabajo del Consejo de Ministros del 8 de agosto de 1996 y por el Reglamento del Consejo de Ministros.

Según la mencionada ley, el Gobierno actúa como órgano colegial y en sus reuniones examina los asuntos que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias. El Primer Ministro convoca y dirige las reuniones. Para que una reunión sea válida se exige la presencia de la mayoría de los miembros del Gobierno. El Gobierno toma sus decisiones en forma de acuerdos, y si los ministros no se ponen en acuerdo tienen que votar. La decisión se adopta cuando cuenta con el voto a favor de la mayoría de los miembros presentes en la reunión. En caso de equilibrio decide el voto del Primer Ministro.

El art. 7 de la ley sobre organización y modo de trabajo del Consejo de Ministros incluye el principio de ejercer solidariamente la política acordada por el Gobierno, es decir, que cada uno de los ministros está obligado a ejecutar la política acordada en el consejo y a cooperar con otros miembros del Gobierno en el desarrollo de ella misma, incluso en caso de tener una opinión distinta.

El art. 147.1 de la CP se refiere a la composición del Consejo de Ministros, afirmando que *“el Consejo de Ministros está compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros y por los ministros”*, en su apartado dos añade que voluntariamente *“Dentro del Consejo de Ministros podrán nombrarse Vicepresidentes del mismo”*. En este momento hay que aclarar que aunque la Constitución no establece de manera expresa a quién le pertenece la competencia de nombrar los Vicepresidentes, esta recae en la figura del Primer Ministro debido a su competencia de proponer la composición del Consejo de Ministros. La Constitución en su art. 149 permite la distinción entre dos tipos de ministros al afirmar que *“Los ministros dirigen sectores concretos de la Administración del Estado o llevan a cabo las tareas que les son asignados por el Presidente del Consejo de Ministros”*. Además, el art. 150 de la CP introduce el principio de incompatibilidad: *“Los miembros del Consejo de Ministros no podrán llevar a cabo ninguna actividad contraria a sus deberes públicos”*.

La Ley del 4 de septiembre de 1997 sobre la Administración del Gobierno distingue 33 divisiones de la administración del Gobierno, de modo que un mismo ministro puede dirigir más de una división. La construcción de la ley permite al Primer Ministro determinar con libertad el número de ministros, así como la estructura y división de los temas dentro del Consejo de Ministros⁷²¹.

El Gobierno de Ucrania, como los Gobiernos de otros países analizados, tiene amplias competencias, entre ellas la de ejecutar la política interior y exterior del país; elaborar el presupuesto y diseñar la política financiera; dirigir y coordinar los trabajos de los ministros y otros órganos del poder ejecutivo (art. 113 de la CU).

El Consejo de Ministros en Ucrania está compuesto por el Primer Ministro, un primer vicepresidente, tres vicepresidentes y los ministros, que forman un órgano colegial (art. 114.1 de la CU). Es interesante mencionar que la organización del Gobierno ucraniano como órgano del poder ejecutivo que debería determinar el Consejo Supremo por ley no fue aprobada como consecuencia de las discrepancias entre el Parlamento y el Gobierno. En esta situación los asuntos de la organización y la actividad del Consejo de Ministros fueron regulados por dos decretos del Presidente. El primero sobre el sistema de los órganos centrales del poder ejecutivo y el segundo sobre la composición del Consejo de Ministros, ambos del 15 de diciembre de 1999 (237/1999).

Como ya sabemos, el Presidente participa en el nombramiento del Primer Ministro y los miembros del Gobierno (art. 114. 2 y 3 de la CU), pero está limitado por la coalición gobernante. El Presidente ucraniano como jefe de Estado designa con el acuerdo de la mayoría parlamentaria al Primer Ministro y a su propuesta los otros miembros del Gobierno (vicepresidentes y ministros)⁷²².

⁷²¹ R. Balicki, "Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP", *Przegląd Prawa i Administracji*, 2000, t. XLIV, p. 189

⁷²² R. Mojak, *Republika Ukrainy*, citado por E. Gdulewicz, "Ustroje Państw Współczesnych" vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 280

El Presidente, a instancias del Primer Ministro, puede crear, reorganizar y liquidar los ministerios y otros órganos centrales del poder ejecutivo.

La estructura del Gobierno de Ucrania no es uniforme. Desde 1996 existe una doble subordinación de algunos de los ministros al Primer Ministro y al Presidente. En función del decreto del Presidente están subordinados al jefe de Estado los ministros de Defensa, de Asuntos Interiores, de Servicios de Seguridad, de Energía, de Información y de Asuntos Exteriores ⁷²³. Ello hace más difícil para el Primer Ministro ucraniano coordinar los trabajos de su Gabinete en comparación con otros jefes de Gobierno de otros casos analizados.

La tradición de actuar de modo colegial por parte de los órganos se puede ver en la forma de determinar las competencias de los órganos del poder estatal. En la Constitución de Ucrania se subraya el carácter colegial del Gobierno, es decir, no se distingue demasiado ni el Primer Ministro ni los ministros, no se acepta la esfera de la actividad individual y la responsabilidad personal de los miembros de los órganos principales del poder estatal. El Gobierno es responsable solidario tanto por su propia actividad como por la actividad del Presidente cuyos actos necesitan el refrendo del Primer Ministro y el ministro correspondiente para que sean válidos.

El Gabinete de Ministros como órgano colegial del poder ejecutivo toma decisiones en las reuniones que convoca el Primer Ministro, las reuniones del Gobierno también pueden ser convocadas por el Presidente. La reunión del Gobierno tiene lugar al menos una vez a la semana. El Gobierno solo puede tomar decisiones si se reúnen como mínimo dos tercios de los ministros. El Primer Ministro presenta el orden del día ⁷²⁴.

⁷²³ R. Mojak, *Republika Ukrainy*, citado por E. Gdulewicz, *“Ustroje Państw Współczesnych”* vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 280

⁷²⁴ *Ibid*, p. 279

Según el art. 94 de la Constitución lituana, el Gobierno ejerce el mando general del país, dirige la administración estatal, prepara y ejecuta el presupuesto y, junto con el Presidente, desarrolla la política exterior del país.

En Lituania también existe la misma tradición que en Ucrania en cuanto a acentuar el carácter colegial del Gobierno en lugar de reforzar la posición individual del Primer Ministro y los ministros. El art. 95 de la CL dice: *“El Gobierno de la República de Lituania decide sobre los asuntos relacionados con el mando del Estado en las reuniones en forma de las decisiones tomadas por la mayoría de todos miembros del Gobierno”*. El principio de actuar en modo colegial está también incluido en el reglamento de trabajo del Gobierno. El Consejo de Ministros toma decisiones a través de la mayoría de los votos de los presentes en la reunión. En caso de aparecer discrepancia en las opiniones o a petición de uno de los ministros se puede llevar a cabo una votación pública ⁷²⁵. En caso de un equilibrio de votos la decisión recae en el Primer Ministro. Según el Reglamento del Gobierno del 11 de agosto de 1994, en las reuniones del Gobierno se presentan asuntos como los actos del Presidente, los actos del Gobierno y los proyectos de ley.

El art. 91 de la CL dice que el Gobierno es el órgano colegial que forman el Primer Ministro y los ministros. El papel del Primer Ministro se reduce a ejercer el mando del Gobierno y el papel de los ministros se limita a dirigir las secciones de la administración estatal. No hay ninguna regulación sobre el nombramiento de los Vicepresidentes. En caso de no haber Primer Ministro o si éste no puede ejercer sus deberes, el Presidente a moción del Primer Ministro o por ley atribuye las competencias de jefe del Gobierno a uno de los ministros pero por un periodo no superior a sesenta días⁷²⁶. Según la ley sobre el Gobierno se distinguen dieciocho miembros encargados de dirigir las divisiones de la administración estatal. Además, el Primer Ministro puede nombrar ministros sin cartera, lo que depende de la situación política en el Parlamento. El Primer

⁷²⁵ W. Kręcisz, “Republika Litewska”, en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych*, t. 2., wyd. Uniwersytetu Marie Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 129

⁷²⁶ *Ibid*, p. 130

Ministro también cuenta con la competencia de decidir sobre la sustitución de un ministro por otro miembro del Gobierno.

La Constitución de Eslovaquia subraya también el principio de actuación de modo colegial por parte del Gobierno. Según el art. 118.1 de la CE *“El Gobierno está capacitado para tomar decisiones si está presente la mitad de sus miembros”* y el apartado segundo del mismo artículo añade que para aprobar la resolución del Gobierno se necesita el acuerdo de más que la mitad de todos los miembros del mismo. El Gobierno decide en modo colegiado sobre las cuestiones relacionadas con la aprobación y realización de su propio programa, proyectos y ejecución del presupuesto, así como sobre los proyectos de leyes (art. 119 de la CE). La lista de asuntos que necesitan la aprobación del Gobierno se puede ampliar mediante una ley (art. 119r de la CE). El Consejo de Ministros está compuesto por el Primer Ministro, el vicepresidente y los ministros (art. 109.1 de la CE). Y aunque la Constitución eslovaca determina la composición del Gobierno, no dice nada sobre el número de vicepresidentes y ministros. La base para formar el ministerio es la Ley sobre la organización de los ministros y otros órganos de la administración central de 1990 (347/1990), con cambios posteriores en 2001 (293/2001). No obstante, tampoco la ley determina el número de miembros del Gobierno. Así podemos concluir que la gestión del Primer Ministro incluye la decisión sobre el número de vicepresidentes y ministros porque puede reunir materias parecidas en la figura de un ministro y que las decisiones del Primer Ministro eslovaco sobre la composición del Gobierno tienen carácter político y pragmático. La mencionada ley también determina al Gobierno como órgano colegial, según sus arts. 120 y 123 los encargados de tomar decisiones son el Consejo de Ministros (y no el Primer Ministro) y los ministerios (y no los ministros).

La ejecución del cargo ministerial no se puede unir con la ejecución del mandato parlamentario que queda suspendido. Además, en el art. 109.2 de la CE se incluye una lista de cargos que no se pueden compaginar con la participación en el

Gobierno. Esta lista es bastante larga fin de asegurar la imparcialidad de los ministros en el ejercicio de sus funciones⁷²⁷.

Según el art. 105 de la Constitución de Bulgaria: *“El Consejo de Ministros dirige y realiza la política interior y exterior del país de acuerdo con la Constitución y las leyes, asegura el orden público y seguridad nacional, dirige la ejecución del presupuesto”*.

La composición del Consejo de Ministros en Bulgaria incluye al Primer Ministro, vicepresidentes del Gobierno y los ministros (art. 108.1 de la CB). La ley sobre la administración estatal de 1998 determina al Consejo de Ministros como órgano central del poder ejecutivo y con carácter colegial (art. 20.1), que se reúne cada semana para tomar decisiones sobre la política del Estado. Una condición imprescindible para su celebración es contar con la presencia de más de la mitad de los miembros del Gabinete. El Primer Ministro determina el número de miembros del Gobierno, modo de organización y, sobre todo, las materias de cada ministerio. La Asamblea Nacional acepta las decisiones sobre los puntos anteriores a propuesta del Primer Ministro ⁷²⁸. Los Ministros realizan la política del Consejo de Ministros en la esfera que les pertenece, están subordinados al Primer Ministro y son responsables ante él.

En Rumanía el Gobierno está determinado como órgano del poder ejecutivo dual pero independiente del Presidente, equipado con competencias propias y que, a pesar de la realización de la política interior y exterior, ejerce también funciones de dirigente de la administración pública (art. 101 de la CR). Además, es considerado como órgano colegial que toma decisiones en las reuniones, es

⁷²⁷ La Ley sobre los conflictos de los intereses del 1995, 119/95 citado por W. Zakrzewski, “Republika Slowacka” en E. Gdulewicz (ed.) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, wyd. Marie Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 212

⁷²⁸ G. Koksanowicz, “Republika Bulgarii” en E. Gdulewicz (ed.) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, wyd. Marie Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 58

responsable políticamente ante el Parlamento y puede ser cesado por ambas Cámaras ⁷²⁹.

La Constitución de Rumanía no determina el número de miembros del Gobierno, sino que se limita a nombrar la categoría de las personas que componen el Gobierno. Al frente de este se encuentra el Primer Ministro, pero también hay ministros y miembros determinados por la ley (art. 102.3 de la CR) ⁷³⁰. El Presidente, a moción del Primer Ministro, ejerce los cambios en el Gobierno. Los miembros del Consejo de Ministros no pueden ejercer otra función salvo ejercer el cargo de diputado o de senador.

Como hemos podido ver, en los países analizados en el presente estudio, la Constitución y las leyes sobre la administración del Gobierno determinan su estructura, salvo en el caso de Ucrania, donde la organización y la actividad del Consejo de Ministros están reguladas por dos decretos del Presidente. La competencia de nombrar a los miembros del Gobierno y de dirigir sus tareas recae en la figura del Primer Ministro, si bien en Ucrania están subordinados al jefe de Estado algunos de los ministros, lo que hace más difícil para el Primer Ministro ucraniano coordinar los trabajos de su Gabinete en comparación con otros jefes de Gobierno de otros casos analizados.

5.2.2 Concepción de los gobiernos del Primer Ministro

En la mayoría de los casos analizados, en la estructura del Gobierno destaca por sus poderes constitucionales y su protagonismo político la figura del Primer Ministro. El jefe del Gobierno pasó de ser un simple presidente de un órgano colegial para convertirse en el dirigente real del Gobierno. Creó al Gobierno

⁷²⁹ W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych* vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 178

⁷³⁰ *Ibid*,

como centro decisivo en el que se concentra el peso del ejercicio de la política del Estado. Podemos decir que el mando del Primer Ministro, junto con el proceso de formación y funcionamiento del Gobierno, influyó a la hora de limitar un modo colegial de actuación del Gobierno.

Como lo denomina S. Patyra, “la presidencialización” es un fenómeno característico de la mayoría de los países con un sistema de gobiernos parlamentarios, independientemente de la concreta modalidad de parlamentarismo adoptada ⁷³¹. La idea de incorporar en la estructura del ejercicio del poder a una persona carismática y con autoridad encuentra mucho reconocimiento, especialmente en situaciones de crisis. Y en ese caso, repitiendo la argumentación de W. Sokolewicz, sería menos peligroso para la democracia situar a esa persona en el cargo de Primer Ministro responsable ante el Parlamento que en el de Presidente sin responsabilidad política. En adición, un Primer Ministro reforzado y con una posición más aproximada al canciller que al *primus inter pares*, coordinaría mejor los trabajos de los ministros y armonizaría la realización del programa del Gobierno, especialmente en situaciones de fragmentación política del Gobierno como las que tan a menudo han estado presentes en esta parte de Europa ⁷³².

A continuación analizaremos las características del Primer Ministro en las Constituciones de los países comparados en el presente estudio y verificaremos los mecanismos de ejercicio del poder, lo que nos ayudará a determinar el modelo de gobierno adoptado en cada uno de ellos. Se trata de una tarea que sin duda merece la pena: aunque el Gobierno es un órgano colegial, es el Primer Ministro quien dirige su trabajo y lo representa. Cuando analizamos las regulaciones de las Constituciones de los países de la Europa Central y del Este, a primera vista se ve que el Primer Ministro es un típico *primus inter pares*, no obstante su posición es más fuerte en algunos de los países, ya que es quien

⁷³¹ S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 5

⁷³² S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 5

influye en la composición de su Gabinete, además lo representa y dirige. Los miembros del Consejo de Ministros están directamente subordinados a él. En caso de conflicto entre el Presidente y el Primer Ministro, el apoyo de la mayoría parlamentaria garantiza al Primer Ministro una independencia de la que no disponen los restantes miembros de su gabinete.

En Polonia, la actividad del constituyente reveló con claridad una tendencia a crear el Gobierno como órgano reforzado, entrañando un compromiso entre la teórica omnipotencia del Parlamento y la posición fortalecida del jefe de Estado. La Constitución de 1997 reforzó además la posición del Primer Ministro. Es el Presidente quien designa al Primer Ministro. Después de su elección le pertenece a él la iniciativa de componer el Consejo de Ministros. En adición, el art. 161 de la CP regula que los cambios en la composición del Gobierno se ejercen también a moción del Primer Ministro. Según este artículo, el procedimiento del cambio en el Gobierno se caracteriza por la subordinación y responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros ante el Primer Ministro. Se puede deducir que la influencia del *Sejm* en la composición del Gobierno se limita únicamente al procedimiento de investidura de un nuevo Primer Ministro. No obstante, un cambio grande en la composición del Consejo de Ministros influye en el carácter de la relación política dentro del Gobierno. Este se basa en la investidura política del Parlamento pero, en realidad, como apunta R. Mojak, funciona bajo el principio de la confianza política del Primer Ministro⁷³³.

A pesar de eso, la Constitución en su art. 159 determina también la posibilidad de cesar a un ministro como resultado de la aprobación por parte del *Sejm* de una moción de censura contra él, de modo que el *Sejm* se halla capacitado para solicitar la responsabilidad política individual de los miembros del Gobierno. Como es obvio, la valoración del trabajo de los ministros por parte del

⁷³³ R. Mojak, "Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej", en M. Grzybowski (dir.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej-zalożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 172

Parlamento puede diferir de la del Primer Ministro. Si el *Sejm* desaprobara la actuación de un ministro podría exigir un cambio parcial en la composición del Gobierno en lugar de procurar la caída de todo el Consejo de Ministros ⁷³⁴. Con todo, hay que señalar que la censura individual a los ministros debilita también, de forma colateral, al Primer Ministro. Es difícil conciliar el fuerte mando del Primer Ministro con la responsabilidad individual de los ministros ante el Sejm. De todos modos, como el Gobierno también es responsable solidario por su política, tiene que ser capaz de actuar solidariamente bajo el mando del Primer Ministro.

El art. 148.1-7 de la CP tiene una importancia significativa para determinar la posición del Primer Ministro ya que establece sus competencias, que le permiten no sólo representar al Consejo de Ministros sino también dirigir los trabajos del Consejo de Ministros y dictar reglamentos, así como coordinar y controlar los trabajos de los ministros individuales. Por ejemplo, el art. 148.4 de la CP dice que *“el Primer Ministro garantiza la ejecución de las políticas del Consejo de Ministros y determina su modo de ejecución”*, lo que significa que las decisiones del Gobierno no son dirigidas directamente para su ejecución a los ministros o al resto de órganos administrativos subordinados al Gobierno, si no que primero son concretadas por el Primer Ministro y después entregadas para su realización a los responsables de las distintas carteras. Esta regulación determina las competencias coordinadoras del Primer Ministro y sus criterios para controlar a los ministros.

Otros aspectos que tienen gran importancia en relación con la posición real del jefe del Gobierno en Polonia son la regulación sobre el voto de censura constructiva (art. 158.1 de la CP) –de la que hablaremos más adelante– la regulación sobre la renuncia del Primer Ministro que significa también la renuncia del Consejo de Ministros (art. 162.2 punto 3 de la CP) y el hecho de que sólo el Primer Ministro tiene derecho a refrendar los actos del jefe de Estado, regla ésta contraria a la vigente en la Pequeña Constitución, cuyo art. 46 preveía

⁷³⁴ W. Sokolewicz, “Rząd w przyszłej Konstytucji”, *Państwo i Prawo*, p. 24

que tanto el Primer Ministro como el Ministro correspondiente tenían el derecho de refrendo ⁷³⁵.

Para concluir, la Constitución de Polonia no regula directamente el principio de actuar en modo colegial por parte del Consejo de Ministros. Esta decisión del constituyente polaco se puede justificar con el reforzamiento de la posición del Primer Ministro en relación con los ministros, lo que se refleja también en un aumento de sus competencias dirigentes y coordinadoras. Es cierto que el principio de actuar en modo colegial por parte del Gobierno amanece de la Ley sobre la organización y el mando de trabajo del Consejo de Ministros de 1996. No obstante, la mencionada ley fue aprobada antes de la entrada en vigor de la Constitución de Polonia de 1997 ⁷³⁶. En adición, el art. 148 de la CP le atribuye competencias que le facilitan el mando real del Consejo de Ministros, y no sólo la presidencia de sus trabajos.

En el caso de Ucrania, el Primer Ministro dirige, organiza y coordina el trabajo del Consejo de Ministros, asegura las actividades en el ámbito de la política interior y exterior, la ejecución de la Constitución, de las leyes y decretos del Presidente de Ucrania, así como el programa del Consejo de Ministros y el resto de tareas atribuidas al Gobierno. Sus actividades tienen carácter organizativo y de control. Su mando tiene que permanecer dentro de los límites del programa del Gobierno. El Presidente y el Consejo Supremo tienen influencia en el nombramiento del Primer Ministro y en el programa de su Gabinete. Además, ambos órganos influyen en su responsabilidad. El Primer Ministro ucraniano puede ser cesado por el Presidente sin previa consulta con el Consejo Supremo y también el Parlamento puede aprobar una moción de censura contra él (art. 87 de la CU). El Primer Ministro puede también presentar su dimisión ante el Presidente (bajo la regulación anterior de 2004 lo hacía ante el Consejo

⁷³⁵ P. Sarnecki, " Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997", *Przegląd Sejmowy*, núm. 5, 1997, p. 27

⁷³⁶ R. Balicki, "Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP", *Przegląd Prawa i Administracji*, 2000, t. XLIV, p. 187-188

Supremo) y la dimisión del Primer Ministro significa la dimisión de todo el Gobierno (art. 115. 2 y 3).

Como ya hemos mencionado, las regulaciones de la Constitución de Ucrania distinguen sobre todo al Consejo de Ministros como órgano colegial de poder ejecutivo que decide en conjunto sobre los asuntos públicos.

El Primer Ministro lituano es nombrado y cesado por el Presidente con el acuerdo del *Seimas*. El Primer Ministro completa su Gabinete y lo presenta al Presidente. Además, su moción es imprescindible para ejercer cambios.

La Constitución lituana determina la posición del Primer Ministro y dice que este ejerce dirige los trabajos del Gobierno y lo representa (art. 97.1 de la CL). La ejecución del mando se relaciona con la presentación de los trabajos del Gobierno, el nombramiento de los puestos, el control del ejercicio de las tareas del Gabinete y la elaboración de los informes sobre la actuación del Gobierno. La representación del Gobierno se refleja en la participación en su nombre en las actividades del Parlamento y de otros poderes públicos; en la interacción con el Presidente, y con otros órganos e instituciones del país y en el extranjero; así como en el desarrollo de contactos con otras naciones y organizaciones internacionales.

En adición, el Primer Ministro organiza y coordina a diario el trabajo del Gobierno mediante reuniones y relaciones directas con los funcionarios ⁷³⁷. Los ministros están subordinados directamente al Primer Ministro (art. 96.2 de la CL). En caso de que el Primer Ministro no pueda ejercer su cargo, el Presidente lituano atribuye sus competencias a uno de los ministros. El periodo de sustitución no puede sobrepasar los sesenta días (art. 97.2 de la CL).

Además, entre las razones por las que el Gobierno dimite se encuentran la aprobación de la moción de censura por el *Seimas* al Primer Ministro (art. 101.3.2 de la CL) y la presentación de su dimisión (art. 101.3.3 de la CL). El hecho

⁷³⁷ E. Zieliński, J. Zieliński *Rzqdy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 137

de que la dimisión del Primer Ministro implique necesariamente la del Gobierno también diferencia su posición de la del resto de miembros del Consejo de Ministros.

En Eslovaquia, el Presidente designa y cesa al Primer Ministro (art. 110 de la CE). En principio, el Presidente eslovaco sigue con fidelidad la costumbre de designar al cargo de Primer Ministro al líder de la agrupación más fuerte en el Parlamento. Después, a instancias del Primer Ministro, el Presidente nombra y cesa al resto de miembros del Gobierno (art. 111 de la CE). La posición del Primer Ministro eslovaco depende de su posición política en su propio partido, en la coalición y en el Parlamento. Por eso, si el partido del Primer Ministro no tiene la mayoría absoluta en el Parlamento, el Presidente puede ser persuadido por un partido de la coalición para proponer un candidato al ministro de otro partido diferente al suyo ⁷³⁸.

En adición, la Constitución eslovaca no regula las tareas del Primer Ministro en las esferas de dirección del Gobierno y ejecución de sus decisiones, de control, o de promulgación de sus propias órdenes⁷³⁹. No obstante, el Primer Ministro eslovaco sí tiene reconocida la competencia de presentar a los candidatos a ministro o presentar la dimisión de los miembros del Gobierno (art. 116.4 de la CE), y por otro que la resignación (art. 116.5 de la CE) o cese (art. 116.6 de la CE) del Primer Ministro causa el cese de todo el Gobierno, podemos concluir que la Constitución eslovaca hace que el Primer Ministro sea el órgano que dirige el Gobierno y es responsable del trabajo de este último.

⁷³⁸ D. Malová- E. Láštík, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, Summer 2001, p. 117

⁷³⁹ W. Zakrzewski, "Republika Słowacka", en *Ustroje Państw Współczesnych 2*, E. Gdulewicz (dir.), 2002, p. 213

La Constitución de Bulgaria obliga a su Presidente a designar como Primer Ministro al candidato nominado por el partido que tiene la mayor representación en la Asamblea Nacional. A continuación, el Primer Ministro forma su gabinete (art. 99.1 de la CB). La Constitución búlgara señala que el Primer Ministro es el órgano que dirige y coordina la política del Gobierno, por lo que es responsable políticamente. Sólo el Primer Ministro es responsable individualmente (art. 11.1.1 de la CB). El art. 89.2 de la CB indica que si la Asamblea Nacional aprueba el voto de censura al Primer Ministro, éste debe presentar la dimisión del Gobierno. La Constitución no menciona el voto de censura respecto de otros miembros del Gobierno. Los ministros son responsables por sus decisiones sólo ante el Primer Ministro, que también tiene la libertad de ejercer cambios en la composición de su Gabinete. El Parlamento sólo acepta las nominaciones de los nuevos ministros ⁷⁴⁰.

Otras competencias que distinguen al Primer Ministro como jefe del Gobierno son la representación del Gobierno, la posibilidad de convocar y presidir las reuniones del Gobierno y la competencia de presentar en cualquier momento su dimisión o la del Gobierno (art. 111.1.2 de la CB).

El Primer Ministro juega también un papel importante en el Gobierno rumano, lo que se puede apreciar en el procedimiento de su formación, en el que el jefe del Gobierno elabora el programa de la actividad del Gobierno, fija su composición y acude al Parlamento para que le respalde con un voto de confianza. El Presidente rumano, a instancias del Primer Ministro, ejerce cambios en la estructura del Gobierno.

El Primer Ministro basa su poder en una cláusula muy general del art. 107.1 de la CR que dice: *“El Primer Ministro dirigirá el Gobierno y coordinará la actividad de sus miembros, observando las atribuciones que les incumben. Asimismo, presentará*

⁷⁴⁰ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 56

ante la Cámara de los Diputados y el Senado informes y declaraciones relativas a la política del Gobierno, los cuales serán debatidas posteriormente”.

El Primer Ministro tiene la competencia del mando del Gobierno y coordina la actividad de sus miembros, respetando los límites de las competencias atribuidas, así se subraya su superioridad respecto a los otros miembros del Gobierno. Además, presenta a las Cámaras informes de la actividad de su Gabinete, que se examinan fuera del turno determinado por el orden de la sesión de la Cámara ⁷⁴¹.

Como ya hemos dicho, en Rumanía cada miembro del Gobierno es responsable solidariamente con el resto de miembros por la actividad del Gobierno (art. 109.1 de la CR) y el Presidente no puede cesar al jefe del Consejo de Ministros. La Constitución de 1991 no incluyó ninguna regulación sobre esta cuestión, pero la Ley Constitucional de 2003 introduce una prohibición directa (art. 107.2 de la CR).

En suma, en la mayoría de los países aquí investigados, el Primer Ministro tiene una posición particular dentro del Gobierno que se muestra sobre todo en su papel en el proceso de formación del mismo, en la elaboración de su programa y en su funcionamiento. El Primer Ministro preside al Gobierno y coordina sus actividades y también presenta al Parlamento informes sobre el funcionamiento de su Gobierno. Pero en ningún de los casos analizados se distingue tan visiblemente como en Polonia la posición autónoma del Primer Ministro.

Por otro lado, si añadimos las competencias del Primer Ministro, como la de presentar al Presidente los candidatos a ser miembros de su Gabinete y presentar una moción de cambios en la estructura del Gabinete; o el principio de la resignación del Primer Ministro de su cargo, lo que causa el cese del Consejo de Ministros, está muy claro que las Constituciones del resto de países investigados en el presente estudio también prevén para el Primer Ministro una

⁷⁴¹ W. Skrzydło, Republika Rumunii, citado por E. Gdulewicz, “*Ustroje Państw Współczesnych*” vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 179

posición reforzada en relación con el resto de miembros de su Gabinete. Pero como hemos podido ver, en el caso polaco el constituyente previó una función más para el Primer Ministro, además de ser el dirigente y coordinador de los trabajos del Consejo de Ministros, es el jefe real del ejecutivo, siguiendo una fórmula parecida al modelo de canciller. Obviamente, la función del Primer Ministro como jefe real del poder ejecutivo depende de la posición que ocupe en su partido, de la que este último ocupe en el parlamento, y en el carácter del Gobierno. Si el Gobierno tuviese carácter monocolor y el Primer Ministro fuese el líder del partido ganador, este tendría una capacidad de actuar bastante amplia, aunque eso no significaría que su partido no influyera en sus decisiones personales ⁷⁴². Si existe un Gobierno de coalición, el Primer Ministro tendrá que asegurar el mantenimiento de la coalición como su primera responsabilidad, por lo que su competencia para presentar candidatos a los cargos ministeriales no será enteramente suya, y tendrá que ejercerla de modo que no pueda perder el apoyo del Parlamento ni de todos los miembros de la coalición. Entonces, la composición del Gobierno y su funcionamiento no sólo depende del Primer Ministro, aunque cuente en este ámbito con competencias ilimitadas. Si el Primer Ministro es el líder de uno de los partidos que forman coalición y no es el partido con mayor representación su posición se debilitará aún más, lo que tiene como consecuencia que los depositarios de sus competencias reforzadas sean los partidos políticos de la coalición gobernante y sus líderes, ante ellos el jefe del Gobierno estará en posición de ejercer las resoluciones del acuerdo de coalición y de las decisiones tomadas por el mando de los partidos.

En nuestra opinión, “los gobiernos de canciller” como los de Alemania y el Reino Unido pueden tener lugar bajo las circunstancias existentes en Europa Central y del Este sólo si se crea un mecanismo efectivo para formar autoridades incuestionables en la escena política, es decir, si existen líderes de partidos que toman la responsabilidad por la política del Gobierno. Hasta ahora no se ha conseguido crear este tipo de mecanismo, por eso los partidos o coaliciones se

⁷⁴² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy Polityczne Współczesnej Europy*, Wyd. Naukowe PWN, Varsovia, 2006, p. 262

sienten más legitimados respecto a la participación en los procesos decisivos que los jefes de Gobierno que tienen a su favor las regulaciones constitucionales. En la actualidad la estabilidad y efectividad de los gobiernos depende de la personalidad de su dirigente, quien debería ser al mismo tiempo dirigente natural de la mayoría parlamentaria y dirigente real, o al menos un miembro importante, de su partido. Como opina S. Patyra, *“En la sombra de los gobiernos de coalición y de las alianzas políticas el Primer Ministro tiene que ser una personalidad fuerte para formar el Gobierno, un enclave del compromiso y la cooperación entre todas las fuerzas políticas que forman el Gobierno”*⁷⁴³.

5.3 FUNCIONES DE CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL GOBIERNO

La realización de la función de control por parte del Parlamento es una de sus tareas básicas en el sistema de interacción de los órganos estatales propio del sistema parlamentario. L. Garlicki subraya que el control parlamentario *“evoluciona hacia una dirección en la que el Parlamento tiene diferentes medios para influir en el proceso de toma de decisiones del gobierno o incluso cooperar en la toma de decisiones. Así el control se transforma en inspiración e incluso a veces en un gobierno conjunto con el Consejo de Ministros”*⁷⁴⁴.

El análisis presente se refiere a las formas en que el Parlamento puede ejercer sus funciones de control para lo que presentaremos estos medios de control y también sus procedimientos y funcionamiento.

En todos los casos analizados la Constitución se refiere directamente a la función de control que el Parlamento realiza respecto del Gobierno. Es así en Bulgaria,

⁷⁴³ S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 182

⁷⁴⁴ El comentario sobre el artículo 95.2 de la Constitución de 1997 en *Konstytucja RP. Komentarz 1*, Varsovia 1999, p. 3 citado por H. Pajdala, *“Elementy kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą”*, en *“Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej”*, T. Moldawa (ed.), ELIPSA, Varsovia, 2003, p. 62

donde el art. 52 de la CB dice que *“la Asamblea Nacional (...) ejerce control parlamentario”*; en Ucrania, donde el art. 85. 13 de la CU dice *“el Consejo Supremo ejerce el control sobre la actividad del Consejo de Ministros de Ucrania de acuerdo con la Constitución”*; en Eslovaquia, donde el art. 86. f de la CE establece que *“entre las competencias del Consejo Nacional de Eslovaquia está el control de la actividad del Gobierno”*; en Lituania, en cuyo art. 67.9 de la CL se dice que *“el Seimas ejerce el control sobre el Gobierno...”*; en Polonia, pues según el art. 95.2 de la CP *“el Sejm ejercerá el control de la actividad del Consejo de Ministros dentro de los límites establecidos por la Constitución y por las leyes”*, y en Rumanía, donde el art. 111 de la CR dice *“el Gobierno y los demás órganos de la administración pública en el marco del control parlamentario de su actividad deben...”*.

Procede pues analizar con cierto detenimiento las distintas fórmulas por las que este control parlamentario es ejercido sobre el gobierno, empezando por la de mayor efectividad de todas ellas: la moción de censura.

5.3.1 Moción de censura

La institución de la moción de censura es radical pero también es una forma más efectiva de control parlamentario.

La moción de censura aprobada por el Parlamento al Gobierno puede resultar de una valoración negativa de la actividad del Gobierno, o de un cambio en las correlaciones dentro de la coalición mayoritaria, que precisa tener su correlato en la conformación del ejecutivo.

En Polonia el cese del Gobierno puede ocurrir a través de la aprobación de una moción de censura constructiva contra el mismo; posibilidad introducida por primera vez por la Pequeña Constitución de 1992 y mantenida en la Constitución vigente hoy en día.

En una situación en la que el Gobierno goza del apoyo de la mayoría parlamentaria, la oposición no tiene la posibilidad real de presentar la moción de censura con éxito. Según el art. 158.1 de la CP, se necesita un mínimo de 46

diputados para presentar la moción de censura, se debe indicar el nombre de un candidato y no se puede someter a votación antes de siete días desde la fecha de su presentación (art. 115.4 del Reglamento del Sejm)⁷⁴⁵, así el Consejo de Ministros tiene tiempo para presentar su defensa y los diputados para realizar las consultas necesarias. Si se presentase más de una moción de censura se examinarían juntas, pero se votarían por separado, según su orden de presentación. En caso de aprobarse una de ellas, no se votaría el resto (art. 115.5 del Reglamento). La Cámara de los Diputados adopta una moción de censura por mayoría del número legal de diputados (art. 158 de la CP y el art. 115.7 del Reglamento). Al aceptar la moción de censura por el *Sejm*, el Presidente de la República acepta la renuncia del Consejo de Ministros y nombrará Primer Ministro un candidato elegido por el *Sejm* y, a propuesta de éste, a los restantes miembros del Gobierno y acepta su juramento cerrando así la moción de censura constructiva. Si la moción fracasa no podría presentarse otra moción de la misma naturaleza en un plazo de tres meses a partir del día de la presentación de la moción anterior. Sólo podrá presentarse la segunda moción antes del periodo de tres meses si es propuesta por al menos ciento quince diputados (art. 158.2 de la CP).

En este momento dedicaremos más tiempo a la regulación del art. 158 de la CP de 1997, es decir, a la moción de censura constructiva. Primero, hay que decir que la moción de censura constructiva es la única forma de expresar una moción contra todos los miembros del Gobierno⁷⁴⁶. Si el *Sejm* aprueba la moción al Consejo de Ministros, el Primer Ministro está obligado a presentar su dimisión al Presidente (art. 162.2p.2 de la CP), y el Presidente tiene que aceptarla (art. 158.1.2 de la CP).

⁷⁴⁵ Reglamento del Sejm del 30 de julio de 1992, en www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm [Consulta: 1 de junio de 2013]

⁷⁴⁶ M.Zubik, "Konstruktywne wotum nieufności-Konieczność uzyskania wotum zaufania przez rząd wyloniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2001, p. 53

Segundo, hay que subrayar, siguiendo la argumentación presentada por W. Sokolewicz ⁷⁴⁷, que un nuevo Gobierno formado como consecuencia de una moción de censura constructiva no necesita obtener el voto de confianza, es decir, la Constitución da por supuesto que el Gobierno formado en este modo dispone ya del respaldo para poder funcionar al contar con el voto de confianza del Sejm ⁷⁴⁸. Lo que se ve muy lógico, según A. Szmyt, pues el Gobierno creado en este modo no es un Gobierno que proviene de la iniciativa del Presidente, al contrario, el Primer Ministro en este caso es nombrado por el Parlamento, lo que elimina el requisito básico de tener que investir a este Gobierno con el voto de confianza. Además, el Presidente, según el procedimiento de formar Gobierno previsto por el art. 158 de la Constitución, no tiene la posibilidad legal de rechazar al candidato a Primer Ministro ni a los miembros del Gobierno que éste ha propuesto⁷⁴⁹. Entonces, no sólo la falta de la iniciativa del Presidente sino también la elección del Primer Ministro por el Sejm explican por qué la Constitución no exige la obtención del voto de confianza por parte de un nuevo Consejo de Ministros. No obstante, también hay que mencionar que según el procedimiento de formación del Gobierno bajo el art. 158 de la CP, el *Sejm* elige únicamente al Primer Ministro y no a todo el Gobierno. Entonces la moción de confianza incluida *implicite* en el momento en que el Sejm *elige* al Primer Ministro se otorga sólo a éste, luego el jefe del Gobierno elige a los miembros del Gobierno ⁷⁵⁰. De este modo el art. 158 de la CP cumple con sus funciones desde el punto de vista de la estabilidad, porque no crea el riesgo de que el *Sejm* elija un

⁷⁴⁷ W. Sokolewicz, uwagi 26-29 do art. 158 Konstytucji, en L. Garlicki (dir.) *Konstytucja RR. Komentarz*, t.1, Varsovia, 1999, pp. 45-51

⁷⁴⁸ M.Zubik, "Konstruktywne wotum nieufności-Konieczność uzyskania wotum zaufania przez rząd wyloniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2001, p. 55

⁷⁴⁹ A. Szmyt, "Czy powołanie Rady Ministrów w trybie art. 158.2 Konstytucji wymaga przeprowadzenia kolejnego głosowania, przewidzianego w artykule 154.2 Konstytucji, w celu uzyskania wotum zaufania", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2001, p. 58

⁷⁵⁰ *Ibid*, pp. 58-59

Primer Ministro nuevo ni otorga la moción de confianza a los miembros del Consejo de Ministros propuestos por el jefe del Gobierno ⁷⁵¹.

Por último, el art. 158 de la CP exige la mayoría del número total de los diputados, es decir, un mínimo de 231 votos., para que la moción prospere. Por un lado esto es un factor de estabilidad para el Gobierno existente, por otro lado significa, en el caso de su aprobación, un gran apoyo para el Gobierno elegido por el *Sejm* de esta manera. El número de votos en el procedimiento de la moción de censura constructiva es muy elevado en comparación con la mayoría que exige un procedimiento normal de creación de Gobierno (el art. 154 de la CP exige la mayoría absoluta del número legal de miembros del *Sejm*, donde basta con sólo 161 votos). La confianza presentada de este modo por el *Sejm* hacia el nuevo Primer Ministro explica la resignación de votar la cuestión de confianza respecto a todo el Consejo de Ministros⁷⁵².

La regulación de la moción de censura constructiva, que en los países de este estudio se puede encontrar sólo en Polonia, refuerza la posición del Gobierno y estabiliza el sistema, además evita la situación en la que el Parlamento es capaz de construir una mayoría negativa que cese al Consejo de Ministros existente pero al mismo tiempo no es capaz de crear la mayoría imprescindible para formar el nuevo Gobierno.

La Constitución de Ucrania regula la responsabilidad del Consejo de Ministros en su art. 113.2, que dice que éste *“es responsable ante el Presidente de Ucrania”* y que *“está controlado por el Consejo Supremo en la esfera prevista por la Constitución”*. Así, según la mencionada regulación, la responsabilidad del Consejo de Ministros es solidaria. Los miembros del Gobierno son responsables por su actividad y por la del resto de ministros, incluyendo la actividad del Primer Ministro ante el Presidente y el Consejo Supremo.

⁷⁵¹ *Ibid*,

⁷⁵² *Ibid*,

La Constitución de Ucrania, en su art. 115.4, prevé también la dimisión del Gobierno a causa de la aprobación de una moción de censura. El Consejo Supremo, a petición de al menos un tercio de la Cámara de Diputados, puede aprobar la moción de censura al Gobierno (art. 87.1 de la CU). Para que ésta sea aprobada se necesita el apoyo de la mayoría de los votos del Consejo Supremo (art. 87.1 de la CU y art. 5.3.2. del Reglamento del Consejo Supremo)⁷⁵³. La moción de censura no puede ser examinada antes del quinto día ni después del décimo desde la fecha de su incorporación al orden del día (art. 5.3.1 del Reglamento).

El Primer Ministro de Ucrania está obligado a presentar al Presidente un informe sobre la renuncia del Gobierno tras la aprobación de la moción de censura por el Consejo Supremo (art. 115.6 de la CU). El Presidente de Ucrania acepta la resignación del Consejo de Ministros y luego atribuye al Gobierno el ejercicio de sus funciones hasta el momento de la formación de un nuevo Gobierno, pero no por un plazo superior a sesenta días (art. 115.5 de la CU).

Como podemos ver, estas regulaciones de la Constitución de 1996 califican el sistema político ucraniano como sistema presidencial. Antes, bajo la Ley Constitucional de 2004, dada la situación de ejecutar la responsabilidad del Gobierno, el Consejo de Ministros dimitía ante el Consejo Supremo. A continuación el Consejo Supremo nombraba un nuevo Gobierno pero esta vez sin que el Presidente participara en este procedimiento⁷⁵⁴, lo que concordaba con la aproximación de Ucrania al sistema de los gobiernos parlamentarios.

El gobierno lituano actúa bajo el control parlamentario y es responsable políticamente ante el Parlamento, donde “*el Seimas ejerce el control del Gobierno y puede expresar la moción de censura al Primer Ministro y a los ministros*” (art.

⁷⁵³ Reglamento del Consejo Supremo de Ucrania del 27 de julio de 1994 publicado en *Przegląd Sejmowy*, 2000, núm. 6

⁷⁵⁴ E. Zieliński, J. Zieliński *Rzqdy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 346

67.9 de la CL). Este artículo formula el principio general de la responsabilidad política del Gobierno ante el *Seimas* y determina las causas y los instrumentos del control del Gobierno. La institución de la moción de censura permite al *Seimas* ejecutar la responsabilidad política del Gobierno.

De las regulaciones de la Constitución se puede interpretar que la responsabilidad política tiene carácter solidario e individual (art. 96 de la CL). Como vemos, el constituyente lituano no determina *expressis verbis* que la moción de censura se refiere al Gobierno en conjunto aunque otros artículos permiten esta interpretación. Según el artículo 96 de la CL: “*el Gobierno es responsable solidario por su actividad ante el Seimas*” y en el ámbito de la responsabilidad solidaria, el *Seimas* puede expresar la moción de censura tanto contra el Gobierno como contra el Primer Ministro. En ambos casos, la aprobación de la moción de censura por el *Seimas* obliga al Gobierno a presentar su dimisión (art. 101.3 p.2 de la CL). Como vemos, de acuerdo con el principio de responsabilidad solidaria, la falta de confianza en el Primer Ministro causa también la dimisión de todo el Gobierno. Cabe preguntarse por qué el constituyente lituano diferencia la institución de la moción de censura contra el Primer Ministro si la lleva a las mismas consecuencias. La diferencia tiene explicación desde el punto de vista político, la moción de censura contra el Gobierno significa una crítica a todo el Gobierno, en el caso de la moción de censura contra el Primer Ministro la crítica se dirige sólo al jefe de Gobierno, y no a los ministros. Esta diferencia puede tener importancia en el caso de un Gobierno de coalición, cuando se critica al partido del Primer Ministro pero se quiere proteger a los otros miembros de la coalición.

La aprobación por el Parlamento de la moción de censura al Gobierno o al Primer Ministro y la presentación de la dimisión ante el Presidente no significa que el Gobierno deje de funcionar de inmediato. El Presidente cuenta con la competencia de indicar quién es responsable de dirigir el Gobierno hasta la formación de un nuevo Consejo de Ministros. Al aceptar la dimisión del Primer Ministro, el Presidente tiene el derecho de atribuirle la ejecución de su cargo hasta la creación de un nuevo Gobierno o de atribuir a uno de los ministros la competencia de ejercer las funciones del Primer Ministro durante este tiempo.

Esta solución parece ser práctica, especialmente si el sujeto de la moción de censura fuese el Primer Ministro o el Gobierno por motivo de la divergencia de opiniones entre el Primer Ministro y los ministros⁷⁵⁵. El ministro indicado por el Presidente no sustituye al Primer Ministro pero ejerce sus funciones. En la Constitución de Lituania se diferencian dos situaciones: una en la que un ministro ejerce las funciones de Primer Ministro cuando este cargo no está ocupado (art. 84.7 de la CL) y otra en la que se sustituye al Primer Ministro en su ausencia o cuando es incapaz de ejercer su cargo, aunque esta sustitución no puede exceder el plazo de sesenta días (art.97 de la CL). El ministro que ejerce las funciones del Primer Ministro, a diferencia del que lo sustituye, toma todos sus derechos y deberes⁷⁵⁶.

Como recordamos, en los límites de la racionalización del sistema de gobierno en Lituania, el Gobierno puede provocar elecciones parlamentarias anticipadas en colaboración con el jefe de Estado. Si el Seimas expresase una moción de censura al Gobierno o al Primer Ministro, el Presidente puede abogar en defensa del Gobierno y convocar elecciones parlamentarias anticipadas. En caso de moción de censura al Gobierno, el Gabinete tiene que acudir primero con tal petición al Presidente (art.58.2 p. 2 de la CL).

El *Seimas* aprueba la moción de censura bajo dos supuestos: si el Parlamento no aprueba el programa del nuevo Gobierno por dos veces consecutivas o si expresa al Gobierno o al Primer Ministro su desacuerdo con el funcionamiento del Gobierno a través de una votación secreta en la que se obtenga el acuerdo de más de la mitad de los diputados (art. 101.3. p 1-2 de la CL). Para presentar la propuesta de moción de censura contra el Gobierno se necesita como mínimo una quinta parte de los miembros del *Seimas* (art. 223.1 del Reglamento del Seimas)⁷⁵⁷. Durante la investigación de la propuesta, los miembros del *Seimas*

⁷⁵⁵ J. Zieliński, "Prezydent Republiki Litewskiej", en J. Osiński (red.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa, Varsoviam 2009, p. 390

⁷⁵⁶ *Ibid*,

⁷⁵⁷ Reglamento del Seimas del 17 de febrero de 1994 publicado, (en) *Przegląd Sejmowy*, 2001, núm. 6

pueden dirigir sus preguntas a los miembros del Gobierno. Como consecuencia de la aprobación de la moción de censura el Gobierno dimite y el Presidente acepta la dimisión (art. 84.1.p 7 de la CL).

La votación sobre la moción de censura puede unirse también a la presentación de la interpelación al Primer Ministro o al ministro, para esta última se necesita como mínimo una quinta parte de los diputados. El *Seimas*, después de examinar la respuesta a la interpelación dada por el Primer Ministro o el ministro, puede considerarla como insatisfactoria y, con el acuerdo de más de la mitad de los diputados, expresar al Primer Ministro o al ministro la moción de censura (artículo 61. 2 y 3 de la CL).

En Eslovaquia una quinta parte de los diputados puede presentar una moción de censura contra el Gobierno (art. 88.1 y 116.3 de la CE y art. 109.1 del Reglamento del Consejo Nacional)⁷⁵⁸. La moción se presenta ante el Presidente del Consejo Nacional por escrito y con la argumentación (art. 109.2 del Reglamento del Consejo Nacional). En el plazo de treinta días desde la fecha de la presentación de la moción, el Presidente del Consejo Nacional convocará una reunión de este órgano con el fin de examinarla. Es necesaria al menos una quinta parte de los miembros para pedir la convocatoria de la reunión del Consejo Nacional, en este caso se hará en el plazo de siete días desde la presentación de la moción (art. 83.2 de la CE). El Presidente del Consejo Nacional dirige la moción al Gobierno para que presente su posición en una fecha determinada y, al mismo tiempo, la manda a las comisiones para su investigación. Si el Gobierno no presenta su defensa, las comisiones y el Consejo Nacional examinan la moción sin la argumentación del Gobierno (art. 109.3 del Reglamento del Consejo Nacional). Para expresar la moción de censura al Gobierno se necesita el acuerdo de más de la mitad de los diputados (art. 88.2 de la CE). Lo que refuerza al Parlamento en su oposición al Gobierno es el bajo número de diputados que pueden presentar la moción de censura, pues basta con treinta. Si el Consejo Nacional vota la moción

⁷⁵⁸ Reglamento del Consejo Nacional del 24 de octubre de 1996, publicado en *Przegľad Sejmovy*, 1997, núm. 5

de censura al Primer Ministro o al Gobierno, el Presidente del Consejo Nacional informará inmediatamente al Presidente de la República de Eslovaquia, quien cesará al Gobierno (art. 109.5 del Reglamento del Consejo Nacional). El Presidente atribuye al Gobierno en la ejecución de sus funciones hasta la creación de un Gobierno nuevo (art. 115.2 de la CE). El Gobierno en funciones no es responsable ante el Parlamento, ya que según el Tribunal Constitucional eslovaco ejerce sus funciones al amparo del art. 115.2 de la CE y no bajo las directrices del Parlamento⁷⁵⁹.

En el caso búlgaro el constituyente prevé, además de la responsabilidad individual contra el Primer Ministro, la responsabilidad solidaria cuando la moción de censura es expresada contra el Gobierno.

En la esfera de la función de control ejercida por el Parlamento, una quinta parte de los Diputados búlgaros puede presentar a la Asamblea Nacional una moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra el Primer Ministro (art. 104 del Reglamento de la Asamblea Nacional)⁷⁶⁰, en cuyo caso se requiere una mayoría de más de mitad de los votos de todos los miembros de la Asamblea Nacional para ser aprobada (art. 89.1 de la CB y el art. 104.4 del Reglamento) Si la Asamblea Nacional aprueba la moción de censura al Primer Ministro o al Consejo de Ministros, el Primer Ministro tiene que presentar la dimisión de su Gobierno (art. 89.2 de la CB). En el caso de rechazar la moción por la Asamblea Nacional, se puede presentar una nueva moción en referencia a la misma situación después de pasados seis meses (art. 89.3 de la CB y el art. 106 del Reglamento)⁷⁶¹.

⁷⁵⁹ W. Zakrzewski, "Republika Slowacka", en *Ustroje Państw Współczesnych 2*, E. Gdulewicz (dir.), 2002, p. 214

⁷⁶⁰ Reglamento de la Asamblea Nacional de Bulgaria del 27 de julio de 2009, en <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations> [Consulta: 1 de junio de 2013]

⁷⁶¹ G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii", en E. Gdulewicz (dir.), *Ustroje państw współczesnych 2*, wyd. Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2002, p. 58

En el caso de Rumanía su Constitución adoptó una solución original. Normalmente el Gobierno es responsable políticamente sólo ante la primera cámara que proviene de las elecciones populares y directas, sin embargo en Rumanía la responsabilidad del Gobierno se ejerce ante ambas cámaras durante su sesión común, lo que tiene su explicación en la igualdad entre las dos cámaras del Parlamento, que tienen derechos y atribuciones idénticas.

Según el art. 109.1 de la Constitución rumana, el Gobierno es responsable políticamente por su actividad sólo ante el Parlamento y cada uno de sus miembros es responsable solidario con los otros miembros por la actividad del Gobierno y por sus actos. El constituyente rumano adoptó la forma de la responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno. La responsabilidad se plantea mediante la moción de censura, cuya iniciativa pueden tomar los miembros de la Cámara de los Diputados y el Senado en reunión conjunta (art. 113. 2 de la CR y el art. 78 del Reglamento del Parlamento de Rumanía)⁷⁶².

La moción de censura puede ser preparada por al menos una cuarta parte del número total de diputados (art. 113.2 de la CR). Como opina F. Julien-Laferrière, es un requisito muy severo y el ejercicio de esta forma de control crea mucha dificultad para las formaciones políticas poco representadas en el Parlamento⁷⁶³. La moción de censura, después de su presentación y comunicación al Gobierno y también de su discusión ante las dos cámaras reunidas en sesión común, se adopta si es votada por la mayoría de los diputados y senadores que componen el Parlamento. Si la moción de censura es rechazada el Gobierno sigue ejerciendo su papel ya que no ha sido censurado, los diputados y senadores que han firmado la moción no pueden presentar una nueva moción durante la misma sesión con una excepción; si el Gobierno plantea su propia responsabilidad a iniciativa

⁷⁶² Reglamento del Parlamento de Rumanía, en <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2> [Consulta: 1 de junio de 2013]

⁷⁶³ F. Julien-Laferrière, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 297

propia en relación con un proyecto de ley, un programa o una declaración de la política general (arts. 113.4 y 114.1 de la CR).

5.3.2 Las mociones contra los ministros

Las mociones contra los ministros individualmente considerados permiten al Parlamento la posibilidad de mediar o influir en la composición del Gobierno, y no sólo sostenerlo con su confianza general o de derribarlo retirándole ésta.

Sin embargo, allí donde esta práctica es contemplada el principio del equilibrio de poderes queda un tanto trastornado por la introducción de la responsabilidad individual de los ministros ante el parlamento, pues ésta posibilidad mina la autoridad del Presidente sobre su gabinete, y su capacidad –ilimitada en los demás casos- de perfilarlo en función de sus gustos. Ese es el caso en Polonia, donde el *Sejm* tiene reconocida la capacidad para censurar individualmente a los ministros (arts. 159 de la CP y 116 del Reglamento del *Sejm*). No obstante, y a diferencia de lo que sucede con la censura al Primer Ministro, el *Sejm* no puede imponer un candidato nuevo para ocupar el cargo de ministro, es decir la moción, en este caso, no puede ser constructiva. La institución de una moción de censura individual sólo provoca el cese de su cargo del ministro censurado, y el *Sejm* no tiene el derecho de elegir a su sucesor, quien puede ser designado únicamente por el Presidente a propuesta del Primer Ministro⁷⁶⁴. A este respecto Sarnecki opina que la moción de censura individual no es un elemento lógico en las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, sobre todo en vista de la adopción de una moción de censura constitucional sólo contra el Primer Ministro⁷⁶⁵.

Según el art. 159.1 de la CP la moción de censura contra un ministro en concreto debe ser propuesta por un mínimo de 69 diputados. Esta regulación tampoco nos

⁷⁶⁴ P. Sarnecki, "Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997", *Przeгляд Sejmowy*, núm. 5, 1997, p. 24

⁷⁶⁵ *Ibid*,

parece lógica si la comparamos con el art. 158.1 de la CP, en el que se exige para la propuesta de la moción de censura constructiva la firma de al menos 46 diputados, cifra considerablemente inferior.

Tras su presentación se envía a la correspondiente comisión del *Sejm* para que dé su opinión, que no tendrá carácter vinculante. El Presidente destituye al ministro al respecto del cual se haya aprobado una moción por mayoría del número legal de miembros del *Sejm* (art. 159.2 de la CP) La moción de censura contra el ministro en concreto no puede ser sometida a votación antes de siete días desde la fecha de su presentación para dar al ministro en cuestión tiempo para presentar argumentos en su defensa. Se puede presentar una segunda moción contra el ministro pero no antes de un plazo de tres meses desde la presentación de la moción anterior, aunque se puede presentar antes si la proponen un mínimo de 115 diputados (art. 159.1 de la CP).

La Constitución de Ucrania no determina de modo directo la responsabilidad individual del Primer Ministro y los ministros ante el Consejo Supremo. Su actividad individual se refleja, como dice la Constitución, en “*el mando de los trabajos del Gobierno ejerciendo el programa de la actividad del Consejo de Ministros aceptado por el Consejo Supremo*” (art. 114.4 de la CU), por lo que es responsable directamente. Como subraya E. Zieliński, no importa qué posición tomo el miembro del Gobierno en el momento de tomar decisión por el Gobierno⁷⁶⁶. Tampoco tiene importancia su participación en persona en el proceso de toma de decisiones ni su desacuerdo respecto a estas actividades. Como hemos dicho, el Gobierno y sus miembros son responsables solidarios por su actividad en las reuniones del Consejo de Ministros y en las reuniones de órganos internos del Gobierno, así como por la actividad del Primer Ministro asumida en nombre del Gobierno.

⁷⁶⁶ E. Zieliński, J. Zieliński *Rzqdy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p 344

Sin embargo, además de la responsabilidad solidaria, podemos interpretar que la Constitución prevé el cese de los ministros por el Consejo Supremo, el cual se ejerce bajo las mismas regulaciones de la Constitución y del Reglamento relacionadas con los trabajos del Consejo Supremo como en la situación de cesar del Consejo de Ministros. Entonces, la moción de censura contra un ministro puede ser ejercida a propuesta de al menos una tercera parte de los diputados y tiene que ser aprobada por la mayoría de ellos (art. 87 de la CU y art. 5.3.1. del Reglamento). La cuestión de la moción de censura tiene que ser examinada no antes del quinto día y no más tarde del décimo desde la fecha de su incorporación al orden del día.

Según el art. 96 de la Constitución de Lituania "*Los ministros son responsables ante el Seimas y el Presidente de la República y al mismo tiempo están subordinadas directamente al Primer Ministro*". La responsabilidad de los ministros se limita a la responsabilidad individual por la esfera de su actividad, lo que puede generar una moción de censura contra el ministro en cuestión (art. 67.9 de la CL). La moción de censura contra el ministro se aprobará si cuenta con el apoyo de la mayoría de los miembros del *Seimas* en una votación secreta (art. 101.3 p. 2 de la CL). Hay que subrayar que el Gobierno también es responsable solidario por su actividad ante el Parlamento, y los ministros son responsables ante el Parlamento y ante el Presidente, como en el caso ucraniano.

Los miembros del Gobierno eslovaco son también responsables ante el Consejo Nacional por sus actividades (art. 116.1 de la CE), lo que puede generar la moción de censura contra el ministro en cuestión (en este caso el Presidente cesa al ministro pertinente, art. 116.3 de la CE). El procedimiento para aprobar la moción de censura contra el ministro es el mismo que se sigue en una moción contra el Gobierno (está regulado por los arts. 88 de la CE y 109.1 del Reglamento del Consejo Nacional). La moción debe ser presentada ante el Presidente del Consejo Nacional por al menos una quinta parte de los diputados (art. 88.1 de la CE), por escrito y argumentada. Para presentar la moción de

censura se necesita un bajo número de diputados, basta con treinta, esto refuerza al Parlamento en su oposición al Gobierno. Para expresar la moción de censura al ministro se necesita el acuerdo de más de la mitad de los diputados (art. 88.2 de la CE).

Los miembros del Gobierno también pueden presentar su dimisión ante el Presidente (art. 116.2 de la CE). Si el Presidente de la República de Eslovaquia acepta la dimisión, o si cesa a un miembro del Gobierno, designará a otro miembro del Consejo de Ministros para que ejerza temporalmente los deberes del ministro cesado (art. 106.7 de la CE).

Hay que subrayar que en el caso búlgaro y rumano no hay ninguna regulación que prevea la moción de censura contra los miembros del Gobierno, lo que sugiere que de este modo no es posible la ejecución de cambios individuales en los cargos ministeriales por el Parlamento (existe una regulación parecida en el sistema alemán). Los ministros son responsables por su actividad únicamente ante el Primer Ministro, quien tiene la libertad de introducir cambios en su Gabinete. El Parlamento se limita sólo a aceptar sus nuevas propuestas⁷⁶⁷.

En Bulgaria, la moción de censura individual sólo puede ser presentada contra el Primer Ministro (arts. 89.2 de la CB y 96 del Reglamento de la Asamblea Nacional), si la Asamblea Nacional la aprueba, el Primer Ministro presenta su dimisión y la de su Gobierno.

5.3.3. Cuestión de confianza

Como se ha visto, de entre las Constituciones de los países analizados en este estudio, solo la de Polonia contempla la moción de censura constructiva que –

⁷⁶⁷ J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bulgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 56

como se sabe– refuerza de manera sensible la posición del Gobierno ante el Parlamento.

El contrapeso de la regulación constitucional de la moción de censura es una solución adoptada del sistema francés que permite al Consejo de Ministros solicitar al Parlamento la confirmación expresa de que su confianza sigue vigente: nos referimos a la llamada “cuestión de confianza”. Podemos decir que la moción de censura es más una herramienta de la oposición para intentar el derribo del Gobierno, mientras que la cuestión de confianza es un medio usado por el Gobierno a fin de hacer patente ante la opinión pública la solidez de la mayoría que lo apoya mediante la cual el Consejo de Ministros pide al Parlamento que manifieste si existe voluntad de cooperar en una coalición gobernante, con la consecuencia de haber de dimitir en caso de que esa confianza se pierda.

En Polonia, el rechazo del voto de confianza por parte del *Sejm* no permite, como es habitual en el sistema clásico parlamentario, la posibilidad de disolver el Parlamento sino que solo obliga a presentar la dimisión del Gobierno, para que acto seguido comience el procedimiento de creación de un nuevo Consejo de Ministros. Sólo si este procedimiento no tiene éxito surgirá la necesidad de disolver el *Sejm* por parte del Presidente⁷⁶⁸. Según el art. 160 de la CP, únicamente el Primer Ministro puede plantear al *Sejm* una cuestión de confianza respecto al Consejo de Ministros. Según el art. 177. 2 del Reglamento del *Sejm*, el debate sobre la moción incluye exclusivamente las preguntas al Primer Ministro y sus respuestas. La confianza se otorga por el voto de la mayoría, en presencia de al menos la mitad del número legal de diputados (arts. 160 de la CP y 117.3 del Reglamento). Como ya hemos dicho, si el *Sejm* rechaza la petición del Primer Ministro de otorgar la confianza al Gobierno, se produce la necesidad de que el Primer Ministro presente la renuncia del Gobierno (art. 162.2 p.1 de la CP).

⁷⁶⁸ P. Sarnecki, “Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997”, *Przełqd Sejnowy*, núm. 5, 1997, p. 24

La Constitución de Ucrania contempla la cuestión de confianza en el mismo artículo que la institución de la moción de censura (art. 87 de la CU). La cuestión de confianza se celebra con el cumplimiento de los mismos requisitos exigentes para la aprobación de la moción de censura, es decir, se respalda al Gobierno con la mayoría de los diputados (art. 87 de la CU y art. 5.3.1 del Reglamento). La Constitución de Ucrania prevé solo alguna limitación adicional en el examen de la cuestión de confianza al Gobierno y establece que este tipo de moción puede examinarse sólo una vez durante un periodo ordinario de sesiones. La moción de confianza tampoco se puede examinar en el plazo de un año desde la aprobación del programa de actuación del Gobierno (art. 87.2 de la CU). Estas limitaciones permiten actuar al Gobierno sin estar bajo las presiones del Presidente o de la mayoría parlamentaria⁷⁶⁹.

El constituyente lituano también incluye la cuestión de confianza como causa de la dimisión del Gobierno. Entre el control del Consejo de Ministros ejercido por el *Seimas* se diferencia el que se realiza en la etapa de formación del Consejo de Ministros y el realizado al Gobierno ya en funcionamiento. En el segundo caso, el rechazo de la cuestión de confianza resulta de la falta de respaldo en un asunto concreto con el que el Gobierno acude al Parlamento. Además, el constituyente lituano distingue una situación más: según el art. 101.2, si se cambia más de la mitad de los miembros del Consejo de Ministros, el Gobierno debe conseguir de nuevo la confianza del *Seimas*. Cabe reflejar que los cambios en el Gobierno obligan a plantear la renovación de la confianza del *Seimas* hacia el Gobierno, que en su composición se diferencie significativamente del compuesto originalmente que recibió la investidura del *Seimas*. En todas las situaciones, una resolución que suponga el rechazo de la moción de confianza tomada por la mayoría de los votos de los diputados obligará a dimitir al Gobierno.

⁷⁶⁹ E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 346

El Gobierno eslovaco depende en todo momento de la confianza parlamentaria, que puede solicitar mediante el planteamiento de la cuestión de confianza o ligando su funcionamiento a la aprobación de un determinado proyecto de ley de importancia especial para el Gobierno. Según la Constitución eslovaca, para que el Primer Ministro consiga la confianza dispone de un plazo de treinta días desde la formación del Gobierno para acudir al Consejo Nacional y presentar el programa del Gobierno (art. 113 de la CE y art. 107 del Reglamento del Consejo Nacional)⁷⁷⁰. El Presidente del Consejo Nacional entrega la declaración del programa del Gobierno y su petición de conseguir la confianza a las comisiones para que estas inicien su investigación (art. 107.2 del Reglamento del Consejo Nacional). Si el Consejo Nacional no aprueba la declaración del programa de Gobierno y la petición de conseguir la confianza, su Presidente se lo comunicará inmediatamente al Presidente de la República. Según el art. 114.2 de la CE y el art. 108.1 del Reglamento del Consejo Nacional, el Gobierno puede acudir en cualquier momento al Consejo Nacional y pedir el voto de confianza.

En Bulgaria, según el art. 112 de la CB y el art. 95.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional, el Consejo de Ministros puede solicitar a la Asamblea Nacional un voto de confianza respecto a la política general realizada, su programa o a una cuestión concreta. En este último caso, la moción de confianza se relaciona con unas decisiones concretas que el Gobierno quiere adoptar y resolver con el apoyo de los Diputados. La solicitud de la confianza depende únicamente de la voluntad del Gobierno, en tal situación la decisión será tomada por mayoría, contando con la mitad de los votos de los miembros de la Asamblea Nacional presentes (art. 95.4 del Reglamento)⁷⁷¹. El respaldo al Gobierno en la

⁷⁷⁰ H. Pajdala, "Parlamentarne Komisje Sledcze", en T. Moldawa, *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyd. ELIPSA, Varsovia, 2003, p. 65

⁷⁷¹ G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria postcomunista" en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 254

cuestión de confianza por parte del Parlamento refuerza el estatus del Gobierno en relación a la Asamblea Nacional porque asegura su posición ante ella. En el caso de no respaldar al Gobierno, este está privado de legitimidad para seguir con su programa y está obligado a dimitir (art. 112.2 de la CB), lo que puede aumentar la crisis política⁷⁷². La Constitución no determina las consecuencias de la aceptación de la cuestión de confianza en relación con la cuestión en concreto. Se supone que el respaldo al Gobierno con la confianza del Parlamento significa su acuerdo con la propuesta solicitada por el Gobierno⁷⁷³.

Según el art. 113.1 de la Constitución de Rumanía, es el Gobierno quien puede asumir su responsabilidad ante la Cámara de los Diputados y el Senado, en reunión conjunta, sobre un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley. Estas soluciones son casi iguales a las regulaciones de la Constitución de la V República francesa. La Constitución de Rumanía no explica si el Primer Ministro acude al Parlamento con la moción de confianza por su propia iniciativa o después de que el Gobierno le atribuyera esa competencia⁷⁷⁴.

5.3.4. Cese vinculado al rechazo de ciertos proyectos de ley

En Polonia no se contempla la posibilidad de unir la moción de confianza al debate en torno a un concreto proyecto legislativo del Gobierno. En el caso lituano, ucraniano y búlgaro tampoco se puede cesar al Gobierno en relación con el rechazo de ciertos proyectos de ley. En el caso búlgaro incluso el Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta cuestión en 1992, cuando resolvió que el

⁷⁷² G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii", en E. Gdulewicz (dir.), *Ustroje państw współczesnych 2*, 2002, p. 43

⁷⁷³ *Ibid*, p. 58

⁷⁷⁴ W. Brodzinki, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 41

Primer Ministro no estaba constitucionalmente obligado a presentar la dimisión de su Gobierno cuando el Parlamento hubiera rechazado la aprobación de propuestas legislativas o de cambios estructurales en el Gobierno, por más que éstos hubieran sido presentados como de importancia capital ⁷⁷⁵.

En los dos casos restantes, es decir, en Eslovaquia y en Rumanía, el constituyente sí que prevé el cese del Gobierno vinculado al rechazo de ciertos proyectos de ley.

El Gobierno eslovaco puede unir la votación sobre la aprobación de una ley o la votación sobre otro asunto con la votación sobre la cuestión de confianza (art. 114.3 de la CE y 108.2 del Reglamento). El Presidente del Consejo Nacional asigna la petición del Gobierno a las comisiones para que la examinen (art. 108.3 del Reglamento). En el plazo de treinta días desde la presentación de la moción y a fin de considerarla, el Presidente del Consejo Nacional convoca una reunión del Consejo Nacional (art. 108.4 del Reglamento). Si el Consejo Nacional no otorga la confianza, su Presidente deberá informar sin retraso al Presidente de la República (art. 108.5 del Reglamento). Según la Constitución eslovaca, si el Consejo Nacional no otorga la confianza, el jefe de Estado cesa al Gobierno (art. 115.1 de la CE). El Presidente, aceptando la dimisión del Gobierno, le atribuye en el ejercicio de sus funciones hasta el nombramiento de un nuevo Gobierno (art. 115.2 de la CE).

Si el Consejo Nacional otorga la confianza al Gobierno, el proyecto de ley propuesto que estaba unido a la votación sobre la cuestión de confianza se entiende aprobado. Se puede interpretar que el Gobierno une el proyecto de ley propuesto a la cuestión de confianza para que el Parlamento no haga cambios en el proyecto y apruebe la ley.

⁷⁷⁵ G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria postcomunista" en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 266

Según el art. 113.1 de la Constitución de Rumanía el Gobierno puede asumir su responsabilidad ante la Cámara de los Diputados y el Senado, en reunión conjunta, sobre la base de un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley. El texto presentado por el Gobierno “*se considera aprobado si no se presenta una moción de censura en el plazo de tres días, o cuando se presenta una, si la mayoría de los diputados y senadores reunidos en sesión conjunta no lo votan por lo menos tres días desde su presentación*”⁷⁷⁶. Como vemos, en este caso la oposición, contraria a las actividades del Gobierno, puede presentar la moción de censura (se exige una cuarta parte de los diputados y senadores como mínimo) en el plazo de tres días desde la presentación del programa o del proyecto de ley. Si la moción es aprobada por la mayoría de los diputados y senadores, el Gobierno está obligado a dimitir inmediatamente (art. 113.2 de la CR). Sin embargo, el Gobierno continúa ejerciendo su papel hasta que su sucesor asume el cargo (art. 110.4 de la CR). En caso contrario, se considera adoptado el proyecto de ley presentado, enmendado o aprobado de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta las enmiendas aceptadas por el Gobierno. El proyecto o la declaración de política general serán obligatorios para el Gobierno (art. 113.3 de la CR)⁷⁷⁷. Si el Presidente solicita volver a examinar la ley adoptada, ésta se debatirá en reunión conjunta de las dos cámaras (art. 113.4 de la CR).

5.3.5 El rechazo de la Cuenta General del Estado

Esta causa de dimisión del Gobierno fue prevista únicamente en el caso polaco, bajo la Pequeña Constitución de 1992, en la que se establecía la dimisión

⁷⁷⁶ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 297

⁷⁷⁷ W. Brodzinski, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 41

obligatoria del Gobierno en caso de que fracasara en su intento de aprobar la Cuenta General del Estado

Una forma particular de realización del principio de responsabilidad política consiste en la aprobación por parte del *Sejm* de la Cuenta General del Estado, es decir, la resolución que reconoce la corrección de la actividad financiera del Gobierno durante el año presupuestario. Según el art. 226.1 de la Constitución polaca de 1997, en el plazo de cinco meses tras el término del año fiscal, el Consejo de Ministros tiene la obligación de presentar al *Sejm* un informe sobre la ejecución de la ley presupuestaria junto con informe sobre la situación de la deuda estatal. Las comisiones del *Sejm* examinarán los informes. La Comisión de Finanzas Públicas, en función de los análisis realizados por las comisiones del *Sejm* y sus propias observaciones, presenta su propio informe junto con la decisión sobre la Cuenta General del Estado. El *Sejm* examina el informe de la ley presupuestaria y adopta una resolución, con la mayoría de los votos y en presencia de al menos la mitad de los diputados (art. 226.2 de la CP), en la que aprobará o rechazará la Cuenta General del Estado presentada por el Consejo de Ministros en el plazo de noventa días tras su presentación. La Constitución de 1997 no determina las consecuencias legales del rechazo de la Cuenta General del Estado y, al contrario de lo que sucede en muchos países, no la une con la dimisión del Gobierno. No obstante, la valoración negativa de la actividad financiera del Gobierno puede causar la presentación de la moción de censura.

Sin embargo, como hemos dicho, la Pequeña Constitución de 1992 en su art. 22.3 imponía la dimisión del Gobierno en caso de rechazarse en el *Sejm* la Cuenta General del Estado presentada por el Consejo de Ministros o cualquier otro plan de orden financiero. Este caso, el Consejo de Ministros estaba obligado a enviar al *Sejm* un informe sobre la ejecución del presupuesto, así como de informarle sobre la ejecución de otros planes financieros del Estado aprobados por el *Sejm*, todo eso en un periodo de seis meses a contar desde la finalización del año fiscal. El *Sejm* tenía dos meses para evaluar el informe presentado, en caso de no dar la

aprobación a la ejecución del presupuesto y a los otros planes financieros del Estado, el Consejo de Ministros dimitiría⁷⁷⁸.

De acuerdo con la práctica, en este caso la dimisión del Gobierno tenía un carácter de sanción política, es decir, si el *Sejm* evaluaba negativamente la ejecución por el Consejo de Ministros de la Ley de Presupuestos y otras leyes referidas a los planes financieros aprobadas por la cámara⁷⁷⁹. En la Constitución de 1997 el constituyente renunció a este tipo de sanción hacia el Gobierno, sobre todo a consecuencia de intentar estabilizar el Consejo de Ministros en el sistema de gobiernos parlamentarios con la reforzada posición del Primer Ministro. En este punto estoy de acuerdo con R. Mojak quien opina que en el caso contrario, el procedimiento de votar contra la Cuenta General del Estado presentada por el Consejo de Ministros regulado por el art. 226.2 de la CP vigente, anularía el procedimiento del cese del Consejo de Ministros a través de la aprobación de la moción de censura constructiva (art. 158.1 de la CP)⁷⁸⁰.

Para concluir, aunque el rechazo de aprobar por el *Sejm* la Cuenta General del Estado no supone la dimisión obligatoria del Consejo de Ministros, estas circunstancias sirven para reflexionar sobre la cuestión de la responsabilidad política del Gobierno⁷⁸¹. Si el Primer Ministro y el Consejo de Ministros se sienten responsables de cometer errores graves en la política económica o de aplicar la Ley de Presupuestos de modo incorrecto pueden presentar su dimisión al Presidente.

⁷⁷⁸ M. Wyrzykowski, , “ Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 67

⁷⁷⁹ R. Mojak, “Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej”, en M. Grzybowski (dir.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej-zalożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 147

⁷⁸⁰ *Ibid*,

⁷⁸¹ R. Balicki, “Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów”, *Przegląd Prawa i Administracji*, 2000, t. XLIV, p. 208

5.3.6. Otras causas de cese del Gobierno

En Polonia, bajo la Pequeña Constitución de 1992, el cese del Gobierno se debía producir también cuando un recién elegido *Sejm* se reuniera por primera vez, lo que formaba parte de los elementos más tradicionales de la democracia parlamentaria; y cuando el Consejo de Ministros o el Primer Ministro decidiera dimitir por su propia iniciativa⁷⁸².

Si reflexionamos sobre el art. 162 de la vigente Constitución, nos daremos cuenta de que el Primer Ministro presenta la dimisión del Consejo de Ministros al Presidente en circunstancias parecidas a las de la Pequeña Constitución, es decir, como consecuencia de las nuevas elecciones parlamentarias, en la primera reunión del *Sejm* nuevamente elegido; y cuando el Primer Ministro desea renunciar al cargo por el motivo que sea, ya que la resignación del Primer Ministro conlleva el cese en su cargo del resto de miembros del Consejo de Ministros⁷⁸³.

La concepción de gobiernos con un fuerte Primer Ministro respaldada por la Constitución polaca de 1997 sugiere claramente que una causa obvia de la dimisión del Consejo de Ministros debería ser la muerte del Primer Ministro por más que la Constitución de 1997 no la incluya entre las premisas formales para presentar la dimisión del gabinete (art. 162 de la CP). En la situación mencionada el Vicepresidente del Consejo de Ministros y el Consejo de Ministros deberían estar a disposición del Presidente. La explicación de la dimisión del Gobierno en esta situación es la composición del Consejo de Ministros, que está ligada a la

⁷⁸² M. Wyrzykowski, , “ Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 77

⁷⁸³ R. Mojak, “Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej”, en M. Grzybowski (dir.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej-zalożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 149

persona del Primer Ministro porque es el que propone los miembros de su Gabinete.

En cambio, en base a la Constitución de 1997, ni los cambios profundos en la composición del Gobierno ni la elección de un nuevo Presidente suponen la dimisión del gabinete. La segunda situación mencionada, es decir la elección de un nuevo Presidente, no genera ninguna controversia. Las elecciones presidenciales no crean en Polonia un motivo suficiente para obligar al Gobierno a dimitir a causa de la toma de posesión del cargo de jefe de Estado por una nueva persona. Por lo general, en el sistema de gobiernos parlamentarios que adoptó Polonia el Consejo de Ministros mantiene relaciones de dependencia con el Parlamento, pero no necesariamente con el Jefe de Estado. Éste influye políticamente en el Gobierno y en su funcionamiento, pero ambos órganos mantienen una distancia política entre sí, aunque forman el poder ejecutivo. Sólo el Primer Ministro puede presentar la dimisión del Consejo de Ministros. El Presidente está ligado a la moción del Primer Ministro respecto a la dimisión del Consejo de Ministros, es decir, el Presidente no puede cesar a un miembro del Gobierno sólo con su propia iniciativa. Z. Szeliga presenta sin embargo una opinión diferente, pues opina que el Presidente, que vigila la Constitución, debería poder provocar con su propia iniciativa el cese del Gobierno, aunque el Primer Ministro no presentase su dimisión, o cesar al Gobierno en caso de muerte del Primer Ministro⁷⁸⁴.

La mayoría de los constitucionalistas polacos opina que la libertad del Presidente es limitada. La Constitución dice que el jefe de Estado sólo puede actuar de manera diferente a lo propuesto por el Primer Ministro y negarse a aceptar la renuncia del Consejo de Ministros en el caso de renuncia del Primer Ministro (art. 162.4 de la CP). La resignación del Primer Ministro puede ser exigida políticamente por las fracciones políticas representadas en el *Sejm*; este tipo de sugerencia también puede proceder del Presidente; y, como hemos comentado, el Primer Ministro puede cesar en el ejercicio de sus funciones en circunstancias

⁷⁸⁴ Z. Szeliga, "Rada Ministrów a Sejm 1989-1997", Universidad Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 1998, pp. 31-36

justificadas bajo su opinión. Por otro lado, la posibilidad de no aceptar la dimisión del Consejo de Ministros por parte del Presidente en caso de ser presentada por el Primer Ministro puede ser fruto de una situación de estrecha relación política entre el Consejo de Ministros y el Presidente que se traduzca en un apoyo político encaminado a suplir el que le falte en el *Sejm*.

Según la Constitución de Ucrania el Consejo de Ministros cesa después de la elección de un nuevo Presidente (art. 115.1 de la CU) y si lo exige el Presidente (art. 115.6 de la CU). El Primer Ministro y el resto de miembros del Gobierno también tienen derecho a presentar voluntariamente su dimisión al Presidente (art. 115.2 de la CU). La dimisión del Primer Ministro supone la de todo el Consejo de Ministros (art. 115.3 de la CU).

Como vemos, en Ucrania la premisa para la dimisión del Consejo de Ministros es la toma del cargo por un nuevo jefe de Estado, lo que significa que el Gobierno basa su existencia en la autoridad del jefe de Estado y no sólo en la confianza del Parlamento⁷⁸⁵. Esto acentúa el carácter semipresidencial del régimen ucraniano. La Constitución ucraniana, al igual que la polaca, no menciona la muerte del Primer Ministro entre las premisas formales para presentar la dimisión del Gobierno, por lo que procede repetir la misma argumentación que hemos presentado al hablar del caso polaco, es decir, que en la situación mencionada el Vicepresidente del Consejo de Ministros y el Consejo de Ministros deberían estar a disposición del Presidente. La explicación de la dimisión del Gobierno en esta situación es la composición del Consejo de Ministros, que está ligada a la persona del Primer Ministro porque es el que propone los miembros de su Gabinete.

⁷⁸⁵ En el modelo semipresidencial, como en Francia, funciona una norma constitucional de acuerdo con la cual a la finalización del mandato del Presidente dimite el Gobierno nombrado por él en A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji (1958-1988)*, Białystok, 1991 citado por S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 56

En Lituania, el Gobierno también presenta su dimisión cuando el Primer Ministro presenta su resignación o fallece (art. 101.3 de la CL), así como cuando el *Seimas* aprueba la moción de censura al Primer Ministro (art. 101.3 p.2 de la CL), pues el cese del Primer Ministro implica la dimisión del Gobierno; y con posterioridad a las elecciones parlamentarias cuando se forma un Gobierno nuevo (art. 101.4 de la CL). El constituyente eslovaco también ha previsto otras razones para la dimisión del Gobierno, entre ellas se encuentran la dimisión del Consejo de Ministros después de la reunión del nuevo Consejo Nacional (art. 117 de la CE); la aprobación por parte del Consejo Nacional de la moción de censura al Primer Ministro ya que el cese de éste conlleva el del Gobierno (art. 116.6 de la CE); y la dimisión del Primer Ministro, que implica la de todo el Gobierno (art. 116.5 de la CE). El procedimiento de dimisión del Consejo de Ministros búlgaro puede ocurrir también tras una moción de censura contra el Primer Ministro que causa la dimisión del Gobierno (art. 111.1 de la CB); por la dimisión del Consejo de Ministros o del Primer Ministro (art. 111.1.2 de la CB); y por la muerte de este último (art. 111.1.3 de la CB). Además el Consejo de Ministros presenta su renuncia ante la nueva Asamblea Nacional cada vez que esta se renueve (art. 111.2 de la CB)⁷⁸⁶. En las situaciones mencionadas, el Consejo de Ministros continuará actuando hasta la elección de un nuevo Consejo de Ministros (art. 111.3 de la CB). En Rumanía, al igual que en otros casos de este estudio, el Gobierno ejerce su mandato hasta la fecha de validación de las elecciones parlamentarias generales (art. 110.1 de la CR). Otra situación que supone la destitución del Gobierno es la dimisión del Primer Ministro por causas como: revocación, pérdida de los derechos electorales, incompatibilidad o fallecimiento (art. 110.2 y 106 de la CR).

⁷⁸⁶ M. Zmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bulgarii*, 1997, p. 52 y M. Zmigrodzki, "System polityczny Bulgarii", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, , 2005, p. 182

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

Dimisión del Gobierno: casos en los que se procede la renuncia del Consejo de Ministros	
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> -después de las elecciones parlamentarias (art.162.1 de la CP) -no otorgamiento de la confianza por parte de la Cámara de Diputados al Gobierno (art.162.2.1 de la CP) -aprobación de una moción de censura al Gobierno (art.162.2.2 de la CP) -renuncia del Primer Ministro (art.162.2.3 de la CP)
Ucrania	<ul style="list-style-type: none"> -toma del cargo por el nuevo jefe de Estado elegido (art.115.1 de la CU) -renuncia del Primer Ministro ante el Presidente (art.115.2 y 3 de la CU) -falta de moción de confianza al Consejo de Ministros por parte del Consejo Supremo (art.114.2 de la CU) -prosperar una moción de censura en el Consejo de Ministros (art.115.4 de la CU) -si el Presidente pide al Gobierno la dimisión (art.115.6 de la CU)
Lituania	<ul style="list-style-type: none"> -el Seimas no respalda al Consejo de Ministros en el voto de confianza dos veces consecutivas (art.101.3.1 de la CL) - el Seimas expresa la moción de censura al Gobierno o al Primer Ministro (art.101.3.2 de la CL) -el Primer Ministro renuncia o fallece (art.101.3.3 de la CL) -después de las elecciones parlamentarias, cuando se forma un Gobierno nuevo (art.101.3.4 de la CL) -el Seimas no acepta la composición del Gobierno si se han cambiado la mitad o más de sus miembros (art.101.2 de la CL) -dimisión del Gobierno después de la elección de un nuevo Presidente (art. 92.4 de la CL)
Eslovaquia	<ul style="list-style-type: none"> -el Consejo Nacional aprueba una moción de censura al Gobierno (art.115.1 de la CE) - el Consejo Nacional no otorga la confianza al Gobierno (art.115.1 de la CE) -renuncia del Primer Ministro (art.116.5 de la CE) -el Consejo Nacional expresa una moción de censura al Presidente del Gobierno (art.116.6 de la CE) -después de las elecciones parlamentarias, cuando se forma un Gobierno nuevo (art.117 de la CE)

Bulgaria	<ul style="list-style-type: none">-celebración de elecciones parlamentarias (art.111.2 de la CB)-prosperar una moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra el Primer Ministro (art.111.1.1 de la CB)-dimisión del Consejo de Ministros o del Primer Ministro (art.11.1.2 de la CB)-fallecimiento del Primer Ministro (art.111.1.3 de la CB)-no recibir el voto de confianza del Parlamento solicitado por el Gobierno (art.112.2 de la CB)
Rumanía	<ul style="list-style-type: none">-celebración de elecciones parlamentarias (art.110.1 de la CR)-el Parlamento retira su confianza al Gobierno (art.110.2 de la CR)-retirada de la confianza otorgada al Gobierno adoptando una moción de censura (art.113.1 de la CR)-Dimisión del Primer Ministro del ejercicio de su cargo (arts.110.2 y 106 de la CR)

Fuente: elaboración propia

Como hemos visto, la premisa para que se materialize la exigencia de responsabilidad política del Gobierno es la valoración negativa de su política que lleve a cabo la mayoría parlamentaria. No importa la posición adoptada por los miembros del mismo en el momento en que esa responsabilidad sea exigida: el Gobierno y sus miembros son responsables solidarios por su actividad, por la actividad del Primer Ministro asumida en nombre del Gobierno y por la actividad de sus órganos internos.

La evaluación negativa del funcionamiento del Gobierno abre la posibilidad de su cese a través de la aprobación de una moción de censura, lo que revelaría la presencia en el Parlamento de una mayoría opuesta al Gobierno. En todos los casos analizados, el constituyente prevé la posibilidad de cesar al Gobierno a través de la aprobación de la moción de censura al Gobierno o al Primer Ministro, así como en caso de no aprobar la moción de confianza.

También en todos los países está prevista la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno, si bien no siempre esta es exigible por otra autoridad que no sea el Primer Ministro que los nombró. Solo en Lituania y Ucrania los ministros son responsables ante el Parlamento y el Presidente, y en Polonia y

Eslovaquia el Parlamento puede votar la moción de censura contra un ministro en concreto, mientras que en Rumanía y Bulgaria los ministros son responsables únicamente ante el Primer Ministro.

El cese del Gobierno vinculado a ciertos proyectos de ley está previsto en Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía. En Polonia, bajo la Pequeña Constitución de 1992, rechazar la Cuenta General del Estado causaba el cese obligatorio del Gobierno, pero en el presente sólo puede influir indirectamente en la dimisión de los miembros del Gobierno.

Como hemos visto, hay más causas comunes que tienen como resultado el cese del Gobierno. La primera reunión del Parlamento recién elegido causa la dimisión del Consejo de Ministros en todos los países, lo que forma parte de los elementos más tradicionales de la democracia parlamentaria. El Consejo de Ministros no está nominado por un periodo de tiempo establecido, aunque su duración máxima depende del mandato del Parlamento, es decir, el Gobierno renuncia cuando se produce la primera sesión de un nuevo Parlamento, de modo que si el Presidente disuelve el Parlamento puede provocar indirectamente el cambio del Gobierno⁷⁸⁷.

Otra causa común se produce cuando el Consejo de Ministros o el Primer Ministro deciden dimitir por iniciativa propia. En caso de que el Primer Ministro renuncie al ejercicio de su cargo, su renuncia puede ser causada por su estado de salud, que no le permite el ejercicio de sus funciones, por la convicción de perder la confianza de la mayoría parlamentaria o por la pérdida de la posibilidad de actuar en una determinada situación política (por ejemplo la ruptura de la coalición). El Presidente polaco, como hemos mencionado, no está obligado a aceptar la renuncia del Primer Ministro.

Para concluir la problemática de la relación entre la dimisión del Primer Ministro y la consiguiente dimisión del Gobierno, es evidente que en todos los países analizados ha aparecido con nitidez *“una personificación del destino del*

⁷⁸⁷ S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 53

*Gabinete*⁷⁸⁸, pues el cese del Primer Ministro siempre y sin excepción acarrea la renuncia del Gobierno que creó.

En los países analizados, las Constituciones de Polonia, Ucrania y Eslovaquia no enumeran el fallecimiento del Primer Ministro como causa de la dimisión del Consejo de Ministros. En esta situación consideramos que la dimisión del Gobierno es obvia porque su composición está ligada a la persona del Primer Ministro, aunque quizás con la excepción de Ucrania donde, como recordamos, el Presidente y el Primer Ministro se encargan de la formación del Gobierno.

Por último, hay otras razones singulares que causan la dimisión del Gobierno: cambios profundos en la composición del Gobierno que pueden causar su dimisión (Lituania), elección de un Presidente nuevo que suponga la dimisión del Gobierno (Lituania y Ucrania, lo que les acerca al presidencialismo) y cese del Gobierno por parte del Presidente (Ucrania).

5.3.7 Preguntas e interpelaciones

Resulta característica definitoria del régimen parlamentario que el legislativo tenga la competencia –a través de diversos medios– de conseguir información, de investigar y de evaluar la actividad del Consejo de Ministros. A través de estos mecanismos de control parlamentario, el legislativo puede estar informado sobre el funcionamiento y la política del Gobierno, comprobar el resultado y las consecuencias de la acción gubernamental, y poner de manifiesto ante la opinión pública –con intencionalidad crítica, o sin ella– la actividad del Gobierno. El control parlamentario actúa también como garantía contra un eventual crecimiento excesivo de los actos emitidos por el Consejo de Ministros.

Uno de los medios más clásicos de controlar al Consejo de Ministros por parte del Parlamento es mediante preguntas e interpelaciones de los diputados o los grupos, que les permiten conseguir información y explicaciones del Gobierno o

⁷⁸⁸ *Ibid*, p. 59

del ministro sobre asuntos referentes a su actividad, sus actos o al modo en que ejerce sus competencias.

Por regla general, los parlamentarios pueden plantear sus preguntas al Primer Ministro y a los miembros del Gobierno, y tanto en el Pleno como en las Comisiones. Las interpelaciones sólo pueden plantearse en el Pleno, ya que versarán de temas de especial trascendencia, y las pueden plantear bien un parlamentario, bien un grupo parlamentario. En las preguntas toma la palabra únicamente el autor de la pregunta y el miembro del Gobierno interrogado, mientras que en las interpelaciones pueden intervenir además los representantes de los grupos parlamentarios, creándose un debate. Además, las interpelaciones pueden dar lugar a una moción o proposición en la que la Cámara manifiesta su opinión. Mientras que las preguntas cumplen una función informativa y de intervención en asuntos de carácter individual y más concreto, las interpelaciones cumplen las tres funciones: informativa (presentan los hechos), de intervención (crean la oportunidad para la discusión sobre la respuesta dada a la interpelación) y de control (en caso de que la respuesta sea insatisfactoria pueden adoptar una decisión que implique una moción u otro tipo de resolución).

En cualquiera de los casos, la concreta regulación de estos medios de control presenta matices de unos a otros países.

En Polonia, el *Sejm* ejerce el control de la actividad del Consejo de Ministros dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes (art. 95.2 de la CP)⁷⁸⁹. Los grupos parlamentarios y los parlamentarios individualmente considerados tienen a su disposición las interpelaciones y las preguntas como instrumentos de control sobre el Gobierno, que pueden ser utilizados respecto del Primer Ministro y los ministros (art. 115 de la CP y arts. 191-196 del Reglamento del *Sejm*).

⁷⁸⁹ Reglamento del Sejm RP del 30 de julio de 1992 en www.sejm.gov.pl [Consulta: 12 de junio de 2013]

La interpelación se refiere a los casos de carácter significativo relacionados con la política del Estado (art. 192.1 del Reglamento). La interpelación tiene que incluir una corta presentación de los hechos que componen su tema y pedir información al respecto (art. 192.2 del Reglamento). Se presenta por escrito (al igual que la respuesta a la interpelación) al Presidente del *Sejm* y deben ser respondidas en el plazo de veintiún días a contar desde su recepción por el destinatario y con dos copias, una de ellas destinada al autor de la interpelación (art. 193. 1 i 2 del Reglamento). El Presidium del *Sejm* valora si la interpelación cumple los criterios. En caso de no cumplirse los requisitos formales o materiales previstos en el Reglamento del *Sejm* para la interpelación, el Presidium tiene la competencia de no aceptar la interpelación (art. 192.4 del Reglamento). En caso de no estar satisfecho con la respuesta, el autor de la interpelación puede remitir al Presidente del *Sejm* una pregunta adicional e incluir la interpelación en el orden del día del pleno (art. 193.3 del Reglamento). El *Sejm* puede discutir la respuesta y tomar una decisión al respecto.

En lo que se refiere a las preguntas, se plantean sobre asuntos más concretos en referencia a la política interior o exterior que desarrolla el Consejo de Ministros o a los asuntos públicos en manos de la administración (arts. 115.1 de la CP y 195.1 del Reglamento del *Sejm*). Las preguntas, al igual que las interpelaciones, tienen que cumplir determinados requisitos formales (tienen que efectuarse por escrito, indicar el destinatario, presentar los hechos e incluir la cuestión concreta) y materiales (prepararse para el fin previsto de estos medios). Tanto en el caso de las preguntas como de las interpelaciones el Presidente del *Sejm* se negará a aceptarlas si no cumplen los requisitos exigibles o si se refieren a materias no incluidas por el Reglamento.

El art. 115.2 de la CP y el art. 196.1 del Reglamento del *Sejm* también tratan las preguntas orales, que se plantean al Presidente y miembros del Consejo de Ministros sobre cuestiones actuales y exigen una respuesta directa. Este tipo de preguntas se refieren a asuntos de actualidad, están relacionadas con el tema de la reunión del pleno, la actividad del Gobierno o los hechos que tienen lugar en el momento de celebrarse la reunión del pleno. Según el art. 196.2 del Reglamento del *Sejm*, los diputados tienen que informar al Presidente de la cámara sobre el

tema de la pregunta y su destinatario, el plazo límite para hacerlo concluye a las nueve de la noche del día anterior a la reunión. Este tipo de preguntas suponen una fuente de información sobre acontecimientos de la vida social y económica del país. La respuesta a la pregunta no se discute, sólo el autor de la pregunta puede formular otra adicional (art. 196.8 del Reglamento).

Según el art. 86 de la CU y el art. 8.3.1 del Reglamento del Consejo Supremo⁷⁹⁰, los diputados tienen la competencia de presentar las interpelaciones que entreguen por escrito al Presidente del Consejo Supremo. El Presidente del Parlamento las anuncia en la reunión del Consejo Supremo y luego las transmite al destinatario (art. 8.3.2 del Reglamento). En el plazo de siete días, o en el término determinado por el Consejo Supremo, la respuesta se devuelve respondida al Presidente del Parlamento y al autor de la interpelación también por escrito (art. 8.3.3 del Reglamento). El autor de la interpelación puede valorar la respuesta y presentar una réplica. A instancias del autor de la interpelación, o de al menos una quinta parte de los diputados, la respuesta se puede discutir en el pleno del Consejo Supremo en presencia del ministro a quien fue dirigida la interpelación. El Consejo Supremo toma una resolución en función de los resultados de la discusión sobre la interpelación (art. 8.3.4 del Reglamento).

En Lituania, durante las reuniones semanales del pleno del *Seimas*, está prevista una hora para que los diputados hagan preguntas orales a los ministros (art. 208.1 del Reglamento)⁷⁹¹. Las preguntas deben referirse a cuestiones importantes y actuales (208.2 del Reglamento). Si el diputado no recibe una respuesta satisfactoria, puede preguntar una vez más por escrito (art. 208.11 del Reglamento). El art. 209.1 del Reglamento también prevé un período de media

⁷⁹⁰ Reglamento del Consejo Supremo de Ucrania del 27 de julio de 1994, publicado en *Przegląd Sejmowy*, 2000, núm. 6

⁷⁹¹ Reglamento del Seimas del 17 de febrero de 1994, publicado en *Przegląd Sejmowy*, 2001, núm.

hora durante la sesión semanal del *Seimas* para que los miembros del Gobierno respondan a las preguntas planteadas por escrito. Estas preguntas deben presentarse al menos dos días antes de la fecha planeada para su respuesta (art. 209.2 del Reglamento). Después de la respuesta, el autor de la pregunta (y el resto de diputados si el tiempo lo permite) puede formular preguntas adicionales (art. 209.6 del Reglamento).

Según los arts. 61.1 de la CL y 212 del Reglamento, los diputados o los grupos parlamentarios tienen derecho a dirigir preguntas por escrito al Primer Ministro y a los ministros. Estas preguntas deben responderse también por escrito en un plazo no superior a diez días a contar desde la fecha en que el miembro del Gobierno recibe la pregunta. La valoración de la respuesta a la pregunta por parte del *Seimas* se realiza en el plazo de diez días a contar desde la fecha en que la recibió (art. 215.2 del Reglamento). El fin de las preguntas es informar sobre las actividades del Gobierno o de un ministro y sus decisiones (art. 213 del Reglamento). La falta de una respuesta satisfactoria permite al autor de la pregunta presentar un proyecto de resolución, en el que el *Seimas* expresaría su opinión sobre la respuesta (art. 216.8 del Reglamento).

Durante la sesión, un grupo formado por al menos una quinta parte de los parlamentarios también puede dirigir una interpelación al Primer Ministro o a un ministro, pidiendo explicaciones por los motivos que llevaron a los funcionarios a tomar ciertas decisiones (arts. 61 de la CL y 219 del Reglamento). El miembro del Gobierno tiene dos semanas desde el día en que recibe la interpelación para entregar al Presidente del *Seimas* la respuesta por escrito, con cuyo contenido se familiarizan los miembros del *Seimas* (art. 220.1 del Reglamento). El *Seimas* debe examinar la respuesta en una reunión en un plazo no superior a cinco días (art. 220.2 del Reglamento). Si el *Seimas* considera la respuesta a la interpelación insatisfactoria puede aprobar la moción de censura al Primer Ministro o al ministro en concreto, para ello necesita el apoyo de la mayoría de sus miembros (arts. 61.2 y 3 de la CL y 222.4 del Reglamento).

Los diputados del Consejo Nacional de Eslovaquia pueden interpelar al Gobierno o a sus miembros sobre asuntos de la esfera de su actividad (art. 80.1 de la CE), así como sobre la realización de las leyes, la ejecución del programa del Gobierno y las resoluciones del Consejo Nacional (art. 129.1 del Reglamento del Consejo Nacional⁷⁹²). La interpelación se presenta por escrito al Presidente del Consejo Nacional, quien la remite a su destinatario y al Primer Ministro (art. 129.3 del Reglamento). La persona a quien va dirigida la interpelación tiene que responder en un plazo de treinta días, su respuesta se debate en una reunión del Consejo Nacional en la que debe estar presente el destinatario de la interpelación (art. 130.4 del Reglamento). Si el autor de la interpelación considera la respuesta insatisfactoria (art. 130.5 del Reglamento), el Consejo Supremo toma una resolución sobre la respuesta considerada. A moción del Gobierno, del autor de la interpelación o de al menos una quinta parte de los diputados, la votación sobre la resolución puede unirse a la votación sobre la moción de confianza al Gobierno o a su miembro (arts. 80.2 de la CE y 130.6 del Reglamento).

Según el art. 131.1 del Reglamento, en el orden del día del Consejo Nacional se introduce una hora para formular preguntas. Durante este tiempo los miembros del Gobierno responden a las preguntas escritas presentadas por los diputados el día anterior en referencia a la esfera de sus competencias. El autor de la pregunta puede realizar una pregunta adicional de forma oral. Si la pregunta no obtiene una respuesta directa, el destinatario dispone de treinta días para responder (art. 131.4 del Reglamento). Todos miembros del Gobierno deben estar presentes durante la hora de las preguntas. Si se discute un problema concreto, basta con la presencia del miembro del Gobierno correspondiente (art. 131.7 del Reglamento).

⁷⁹² Reglamento del Consejo Nacional del 24 de octubre de 1996, publicado en *Przegľad Sejmovy*, 1997, núm. 5

Según el art. 90.1 de la Constitución de Bulgaria y el art. 82.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional⁷⁹³, los diputados tienen derecho a remitir preguntas e interpelaciones al Gobierno, al Primer Ministro y a los miembros del Gobierno. Los destinatarios de las preguntas están obligados a responderlas. El art. 82.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional indica que el tema de la pregunta debe ser de interés público y corresponderse con asuntos del poder ejecutivo. Las preguntas que se refieren a las actividades del Gobierno deben dirigirse al Primer Ministro (art. 82.2 del Reglamento). La pregunta debe ser redactada, entregada al Presidente de la Asamblea Nacional y mandada al destinatario no más tarde de cuarenta y ocho horas antes del inicio de la reunión en la que debe responderla. La pregunta tiene que ser formulada de modo preciso y claro. La respuesta puede darse oralmente o por escrito, aunque debe darse por escrito si el autor de la pregunta lo solicita. La respuesta por escrito debe darse en un plazo de siete días (art. 83.1 del Reglamento). En el caso de las preguntas, las respuestas del Primer Ministro y de los ministros no son objeto de discusión.

En cuanto a las interpelaciones, a pesar de ser un medio para el ejercicio del control sobre el Consejo de Ministros, también suponen, al igual que las preguntas, un instrumento importante para adquirir información⁷⁹⁴. Según el art. 85 del Reglamento, los diputados pueden interpelar al Primer Ministro y a los miembros del Gobierno. Las interpelaciones deben estar relacionadas con los principales aspectos de la actividad del Gobierno, del Primer Ministro o de los ministros (art. 85. 2 del Reglamento). La respuesta a las interpelaciones puede ser orales o por escrito y deben darse en el plazo de dos semanas a contar desde su presentación (art. 86 del Reglamento). Según el art. 88 del Reglamento, en la reunión dedicada al control parlamentario el Presidente de la Asamblea Nacional debe informar al Primer Ministro y a los ministros sobre la decisión de incorporar la interpelación. En este caso, la presencia del Primer Ministro o del

⁷⁹³ Reglamento de la Asamblea Nacional de Bulgaria del 27 de julio de 2009, en <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations> [Consulta: 1 de junio de 2013]

⁷⁹⁴ G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria postcomunista" en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 253

ministro en cuestión es obligatoria (art. 88.3 del Reglamento). A partir de una interpelación el Parlamento puede acortar la apertura de un debate a propuesta de una quinta parte de sus miembros, en cuyo caso la Asamblea adoptará una decisión en relación con la interpelación (art. 92.1 del Reglamento).

En Rumanía, según el art. 165.1 del Reglamento⁷⁹⁵, cada diputado puede formular una pregunta escrita o presentar una pregunta oral al Gobierno o al ministro.

Cada lunes, por espacio de una hora, los diputados pueden presentar preguntas orales a los miembros del Gobierno en referencia al área de su actividad (art. 167.1 del Reglamento). El tema de la pregunta oral debe ser presentado por escrito o entregado al Secretariado de la Cámara de los Diputados el miércoles anterior al día en que se vaya a formular la pregunta. A continuación se informará al destinatario de la pregunta, que tiene que responder durante la reunión dedicada a ese tema (art. 167.2 del Reglamento). Después de escuchar la respuesta, el autor de la pregunta puede comentarla o plantear una pregunta adicional. El destinatario puede responder una vez más (art. 168.1 del Reglamento). En casos justificados, el miembro del Gobierno puede posponer la respuesta para la semana siguiente (art. 168.2 del Reglamento).

En adición, cada diputado puede presentar preguntas por escrito al Gobierno o a sus miembros (art. 169.1 del Reglamento), y al mismo tiempo decidir si desea recibir la respuesta de forma oral o escrita (art. 169.2 del Reglamento). La respuesta a la pregunta realizada por escrito tiene que ser entregada al diputado en un plazo de quince días (art. 170.1 del Reglamento). La pregunta que exige la respuesta oral debe incluirse en el orden del día de la Cámara de los Diputados no más tarde de quince días desde la fecha en que se presentó la pregunta (art. 170.2 del Reglamento).

⁷⁹⁵ Reglamento del Parlamento de Rumanía, en <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2>
[Consulta: 1 de junio de 2013]

En cuanto las interpelaciones, deben realizarse por escrito e incluir el tema de las mismas para que el Gobierno explique los asuntos importantes de su actividad relacionados con la interpelación. La interpelación puede ser presentada por un grupo parlamentario, por varios diputados o por un solo diputado. El Gobierno, o su miembro, deben responder en un plazo de dos semanas (art. 173.2 del Reglamento). Los diputados también pueden dirigir interpelaciones al Primer Ministro en referencia a la política del Gobierno y a temas importantes relacionados con asuntos interiores y exteriores (art. 177 del Reglamento). El diputado presenta la interpelación en la reunión dedicada a la misma y, a continuación, responde el Primer Ministro o su representante. El autor de la interpelación puede presentar preguntas adicionales o sus comentarios, a lo que responderán el Primer Ministro o su representante. Tras estas respuestas no se admiten más intervenciones relacionadas con la interpelación (art. 175.1 del Reglamento). La Cámara de los Diputados puede adoptar una resolución en la que expresa su posición sobre el asunto incluido en la interpelación (art. 176 del Reglamento).

En adición, según el art. 158 del Reglamento, la Cámara de los Diputados, como consecuencia de la interpelación, puede aprobar la resolución en la que exprese su opinión sobre la política interior o exterior del Estado (moción simple). Se necesitan al menos 50 diputados para presentar un proyecto de resolución. El Presidente de la Cámara indica el día del debate en el pleno sobre la resolución, que no debe ser posterior a seis días desde la fecha en que se presenta el proyecto de resolución (art. 160 del Reglamento). A continuación, se examinará el proyecto de resolución en una reunión del pleno de la Cámara, y para aprobarlo se necesita la mayoría de los diputados presentes (art. 161 del Reglamento). La decisión adoptada por la Cámara se entrega al Gobierno, que debe considerar la posición expresada por la Cámara (art. 164 del Reglamento).

Dentro de los límites de control parlamentario sobre la actividad del Gobierno se atribuyó al Parlamento la posibilidad de conseguir información para que ayude a valorar la actividad del Gobierno y los ministros.

Las preguntas e interpelaciones son una forma de control que posee un significado importante especialmente para la oposición parlamentaria porque le permite usar las funciones de control no tanto para influir en el Gobierno, como para presentar ante la opinión pública sus posiciones al respecto y debatir públicamente problemas que no siempre son cómodos para el Gobierno y la coalición gobernante. Las preguntas informan sobre el funcionamiento del Gobierno y sobre su política, además señalan los problemas actuales. Las interpelaciones, a pesar de su función informativa, pueden producir un debate y dar lugar a una proposición del Parlamento que luego debe reconsiderar el Gobierno. Además en algunos –contados– casos la interpelación, de ser objeto de una evaluación negativa la respuesta dada a la misma, puede causar la caída del Gobierno, como así lo indican directamente las Constituciones de Lituania (art. 61.2 y 3 de la CL) y de Eslovaquia (art. 81.2 de la CE).

5.3.8 Comisiones parlamentarias, comparecencias y otros medios para conseguir información y de control

En los parlamentos de todos los países analizados se distinguen entre comisiones permanentes y especiales. Entre las actividades de las comisiones permanentes se encuentra el control del funcionamiento del Gobierno, y pueden exigir la presencia en sus sesiones de los miembros del Gobierno cuando se debatan asuntos relacionados con el Consejo de Ministros o con un ministro en concreto para que respondan a las preguntas de los parlamentarios (influencia directa). Las comisiones también pueden presentar su opinión sobre la actividad del Gobierno (por ejemplo, iniciativas del Gobierno o ejecución del presupuesto), interviniendo así en su comportamiento (influencia indirecta).

Las comisiones especiales se convocan con un propósito concreto. Para nuestra investigación resultan especialmente interesantes las comisiones de investigación convocadas a fin de examinar cualquier asunto de interés público relacionado con la ejecutoria del Gobierno, a cuyo requerimiento es obligatoria la comparecencia del miembro del Consejo de Ministros y la presentación de la

información y documentación requerida. Este tipo de comisiones tienen carácter temporal y se consideran disueltas cuando cumplen su fin. El funcionamiento de las comisiones parlamentarias, tanto permanentes como de investigación, apoya los resultados de control ejercidos por otros órganos del Parlamento.

En adición, para conseguir la información necesaria y valorar tanto el funcionamiento del Gobierno como su política, el Parlamento tiene a su disposición comparecencias que exigen la presencia de los miembros del Gobierno ante el pleno de la Cámara o ante la comisión y que ofrecen la posibilidad de interrogarles sobre cualquier asunto de interés público.

Por otro lado, los miembros del Gobierno tienen la posibilidad de participar en los debates parlamentarios y en los trabajos de las comisiones, donde pueden tomar la palabra e informar de la política que ejerce el Gobierno. De este modo se refuerza la doble relación entre el Parlamento y el Gobierno.

La Constitución de Polonia indica en su art. 110.3 que el *Sejm* establece comisiones permanentes y puede establecer comisiones extraordinarias. Así el *Sejm* puede crear también comisiones de investigación para estudiar asuntos concretos (art. 111 de la CP). El proyecto de resolución sobre la convocatoria de una comisión de investigación puede ser presentado por el Presidium del *Sejm* o por un mínimo de 46 diputados (art. 136^a. 1 del Reglamento). Al proyecto se adjunta la argumentación que indica la necesidad y los fines de convocar la comisión (art. 136^a.2 del Reglamento). La mencionada comisión está legitimada para interrogar a las personas que pueden aportar información importante en referencia al asunto, pedir explicaciones y documentos. Normalmente las mencionadas comisiones terminan su trabajo con un informe, en el caso de que se cometieran delitos la comisión presentaría una moción para enjuiciar a la persona en cuestión.

En adición, un grupo parlamentario, o un mínimo de quince diputados, puede presentar una petición para que un miembro del Gobierno entregue información sobre un hecho que les interesa (art. 194.1 del Reglamento). En la moción se indica el destinatario y la argumentación de su petición (art. 194.2 del

Reglamento). El Presidium del *Sejm* verifica cuál de las peticiones será examinada en su próxima reunión considerando su actualidad, la importancia del tema y el tamaño del grupo parlamentario que la presentó (art. 194.4 del Reglamento). Si la petición está incluida en la reunión del *Sejm*, primero se presenta la moción que ejerce uno de los diputados indicados por el grupo parlamentario, luego el representante del Gobierno da explicaciones sobre el asunto en cuestión y posteriormente se celebra la discusión en el pleno (art. 194.6 del Reglamento). Para finalizar el procedimiento, los autores de la moción y el representante del Gobierno toman la palabra por última vez.

El art. 89.1 de la Constitución de Ucrania y la parte cuarta del Reglamento del Consejo Supremo incluyen las regulaciones sobre las comisiones permanentes del Consejo Supremo que controlan la actividad del Gobierno. Según el art. 4.4.2 del Reglamento, las comisiones permanentes se crean en la primera sesión de la nueva legislatura. Su función de control se refiere a la acción de verificar la ejecución de las leyes y otras decisiones del Consejo Supremo, así como a la de informarse sobre su actividad e investigarla en materia de política interior, exterior y financiera. El Gobierno está obligado a entregar los materiales y documentos que piden las comisiones y a considerar sus observaciones y recomendaciones, así como a informar a las comisiones, dentro de un plazo determinado, sobre los pasos tomados conforme con su recomendación y sobre los resultados de la introducción de sus recomendaciones.

Además de la actividad de las comisiones permanentes, la Constitución también prevé unas comisiones especiales de carácter temporal, entre ellas las de control, revisión e investigación, que examinan y deciden los asuntos que se encuentran dentro de su competencia (art. 89.3 de la CU y art. 8.4.4 del Reglamento). El Consejo Supremo, a través de una decisión aprobada por al menos la tercera parte de los diputados, puede crear las mencionadas comisiones a fin de investigar asuntos que posean interés social (art. 89.4 de la CU)⁷⁹⁶. En la resolución sobre la convocatoria de este tipo de comisiones se regulan sus tareas

⁷⁹⁶ A. Pawłowicz Zajec, "Nowa Konstytucja Ukrainy", *Przegląd Sejmowy*, núm. 6, 1997, p. 56

y competencias. El funcionamiento de la comisión concluye cuando el Consejo Supremo adopta una decisión sobre los resultados de sus trabajos (art. 8.4.4 del Reglamento). Según el art. 89.5 de la CU, las conclusiones y propuestas de las comisiones de investigación no son decisivas para la investigación.

El Gobierno, como órgano responsable ante el Parlamento, también está obligado a presentar informes y el programa de su funcionamiento en el plazo de un mes desde el momento de su designación. El Consejo Supremo examina la documentación y toma una resolución al respecto (art. 8.2.1 del Reglamento). Además, al menos una vez al año y no más tarde de 45 días antes del fin de año, el Consejo de Ministros presenta un informe de su actividad al Consejo Supremo (art. 8.2.2 del Reglamento).

En adición, el Parlamento, también a propuesta del Presidente del Consejo Supremo, de al menos tres comisiones permanentes o de una quinta parte de los diputados, puede tomar una decisión sobre la preparación por parte del Gobierno de un informe en referencia a su actividad en general o a problemas particulares. El Primer Ministro presenta al Parlamento un informe sobre la actividad en general. Si el informe se refiere a cuestiones particulares, lo presenta uno de los Vicepresidentes (art. 8.2.3 del Reglamento). Después de la presentación del informe por parte del Primer Ministro o del Vicepresidente y de las intervenciones de las comisiones parlamentarias, se celebra el debate en el pleno sobre la documentación recogida y el Consejo Supremo adoptará una resolución. En caso de no estar satisfecho con la actividad del Consejo de Ministros, el Parlamento puede expresar una moción de censura al Gobierno, al Primer Ministro o a sus miembros. Asimismo puede pedir un informe a un ministro concreto sobre su actividad y también aprobar una resolución al respecto (el art. 8.2.4 del Reglamento).

En Lituania, el *Seimas* también lleva a cabo la función de control a través de la actividad de las comisiones parlamentarias. Para examinar asuntos determinados y ejercer las tareas encomendadas por el *Seimas* se establecen comisiones permanentes o temporales, que a su vez pueden ser, entre otras, de

investigación, control, revisión y preparación (art. 71 del Reglamento). El art. 72.1 del Reglamento enumera con más precisión los fines de las comisiones de investigación, que se convoca para examinar la ejecución de leyes y regulaciones del *Seimas*, así como para recoger y presentar ante él los informes necesarios a fin de resolver problemas y tomar decisiones apropiadas. Las comisiones de investigación se forman a petición del Presidium del *Seimas*, de un grupo parlamentario o de al menos una cuarta parte de los diputados (art. 73.1 del Reglamento). El proyecto de formar una comisión de investigación, en el que se incluyen sus objetivos y competencias, se presenta al *Seimas*. La comisión, tras terminar su trabajo, presenta al *Seimas* un proyecto de moción (art. 74.5 del Reglamento). En la resolución de la cámara se puede incluir tanto una moción de censura al Gobierno o a sus miembros como una moción para enjuiciar a una persona en concreto (art. 76 del Reglamento).

Según el Reglamento del *Seimas*, cada resolución tomada por el Gobierno o la disposición presentada por el Primer Ministro en el plazo de tres días, tiene que entregarse al *Seimas* y a las comisiones (art. 205.1 del Reglamento). Si el Defensor del Pueblo tiene dudas sobre el contenido de la resolución, informará al respecto al Parlamento (art. 205.2 del Reglamento). El Presidente del *Seimas* inicia el procedimiento de examinar la resolución por parte de la comisión correspondiente. A continuación, las conclusiones de la investigación llevada a cabo por la comisión pasarán a ser tema de debate en la sesión parlamentaria (art. 205.4 del Reglamento).

Además, de acuerdo con el art. 101.1 de la CL y el art. 206.1 del Reglamento, el Gobierno y los ministros deben presentar informes sobre su funcionamiento cuando el *Seimas* lo solicite. Las personas invitadas responden a las preguntas de los diputados informando de su actividad y de las decisiones tomadas (art. 206.3 del Reglamento). El *Seimas* decide cuál de las comisiones valorará el informe. La resolución que tome la comisión se examina en una reunión del *Seimas*, que posteriormente aprueba la resolución sobre el informe.

Según el art. 207 del Reglamento, el Gobierno tiene de plazo hasta el primer día de julio de cada año para presentar un informe anual sobre su actividad en el que

debe incluir sus planes. El Primer Ministro presenta el informe y responde a las preguntas del *Seimas*. Durante estas reuniones es obligatoria la presencia de todos los ministros. Después de su presentación, las comisiones examinan el informe, luego se discute en la sesión parlamentaria y el *Seimas* aprueba la resolución. Durante la discusión en el Parlamento, el líder de la oposición es el primero en tomar la palabra.

Según el art. 127 del Reglamento del Parlamento eslovaco, el Consejo Nacional, las comisiones y los diputados ejercen funciones de control en el ámbito de las competencias determinadas por la Constitución y las leyes. La Constitución de Eslovaquia, en su art. 92, y el Reglamento, en su art. 61, establecen que el Consejo Nacional crea comisiones permanentes y *ad hoc* como su órgano de control e información, que consultan sobre asuntos que pertenecen a la esfera de sus competencias y preparan un informe con su opinión. Las comisiones están compuestas por los diputados y sus presidentes son elegidos en votación secreta. Su principal fin es verificar si el Gobierno cumple con el ejercicio de las leyes y otras decisiones del Parlamento. En caso de vulnerarlas, la comisión pide al miembro del Gobierno correspondiente una alegación sobre esta situación. Si el ministro no sigue sus indicaciones, la comisión informa al Consejo Nacional (art. 45.3.b del Reglamento). Además, las comisiones examinan la ejecución de la declaración del programa del Gobierno, el proyecto de presupuesto y su ejecución (art. 45.3.c del Reglamento). A fin de conseguir información, pueden invitar a sus reuniones a miembros del Gobierno (art. 45.3 d del Reglamento).

Las comisiones de investigación se encargan de los asuntos para los que fueron convocadas o de los que les encomienda el Consejo Nacional o el Presidente del Consejo Nacional (art. 46 del Reglamento). Las comisiones mandan a los correspondientes miembros del Gobierno sus resoluciones, opiniones y peticiones. Si el asunto es de gran importancia, informan también al Presidente del Consejo Nacional (art. 47.1 del Reglamento). En el plazo de treinta días a contar desde la fecha en que reciben la resolución de la comisión, los miembros del Gobierno tienen que informar sobre su decisión al respecto (art. 47.2). Si la

comisión no recibe respuesta o no está de acuerdo con ella, puede presentar su recomendación al Consejo Nacional (art. 47.3 del Reglamento). Las comisiones toman resoluciones con la mayoría de sus miembros presentes (art. 52.4 del Reglamento). Las comisiones de investigación también pueden invitar a sus reuniones a los miembros del Gobierno y pedir explicaciones, informes y los materiales necesarios. Los miembros del Gobierno están obligados a acudir a la reunión de la comisión (art. 53.2 del Reglamento).

En adición, el Consejo Nacional o las comisiones pueden pedir al Gobierno y a sus miembros informes sobre su actividad, que deben presentar en el plazo de treinta días o en la fecha determinada por el Consejo Nacional, aunque no antes de quince días (art. 128. 1 y 2 del Reglamento).

El análisis de la realización del control parlamentario sobre el Gobierno indica que la actividad de la comisión puede tener en la práctica un significado importante. En el primer periodo de la transformación a menudo se elegían diputados unidos al Gobierno para el cargo de Presidentes de las comisiones, incluso las de control, aunque esta situación no cumplió con sus objetivos. Hasta 1998 existían menos comisiones que en el presente y estaban compuestas sólo por los miembros de la coalición gobernante. No obstante, las protestas de la oposición sobre la falta de proporcionalidad en la composición de las comisiones se resolvieron de modo insatisfactorio, es decir, la composición de las comisiones de menos importancia aumentó con los representantes de la oposición. En esta situación ni las competencias de control de la comisión ni las interpelaciones de los Diputados podían cumplir con su tarea. Con posterioridad a 1998 se produjeron cambios en esta situación, el número de comisiones aumentó y su composición reflejó mejor la composición política del Parlamento. En efecto, los medios de control consiguen corregir más a menudo el trabajo del Gobierno que su reconstrucción⁷⁹⁷.

⁷⁹⁷ W. Zakrzewski, Republika Słowacka, en E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych* vol. 2, Wyd. Marii Cuire-Sklodowskiej, Lublín, 2005, p. 213

La Asamblea Nacional búlgara prevé tanto las comisiones permanentes como las temporales para ejercer el control parlamentario sobre el Gobierno (art. 90.1 de la CB). Según el art. 26.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional, las comisiones deben verificar la correcta ejecución de leyes, programas y declaraciones referidas a su área de competencia. Además, deben preparar informes, hacer recomendaciones y presentar sus opiniones. De acuerdo con sus competencias, las comisiones también ejercen el control de los miembros del Gobierno y les solicitan la presentación de los documentos que necesiten para desarrollar sus trabajos.

La comisión, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, puede solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno a sus reuniones. La persona en cuestión está obligada a presentarse ante la comisión con la información requerida y responder las preguntas. La comisión toma decisiones por mayoría de los miembros presentes. Las comisiones presentan sus informes a la Asamblea Nacional, y estos deben incluir las decisiones tomadas y las diferentes opiniones al respecto (art. 32.2 del Reglamento).

El art. 99.1 de la Constitución de Bulgaria y el art. 34 del Reglamento también establecen comisiones de investigación, que examinan cuestiones relacionadas con asuntos de Estado y de interés público. Este tipo de comisiones se puede convocar a propuesta del Presidente de la Asamblea Nacional o de un mínimo de diez diputados. Las comisiones pueden pedir que los ministros estén presentes en su reunión y respondan a las preguntas. A continuación, la comisión debe presentar su informe al Presidente de la Asamblea Nacional. Según el art. 102.1 del Reglamento, las personas invitadas a las reuniones de la comisión están obligadas a comparecer y presentar la información y documentación solicitadas. La comisión de investigación se disuelve cuando expira el periodo para el que fue convocada o con anterioridad por decisión de la Asamblea Nacional.

Según el art. 93.1 del Reglamento, la Asamblea Nacional o sus comisiones pueden realizar investigaciones, presentar peticiones e invitar a miembros del Gobierno a comparecer ante ellas para explicar asuntos concretos sobre el Estado o el interés público. Cuando la Asamblea Nacional ejerce la comparecencia, primero

se presenta el asunto en cuestión y luego la persona indicada debe informar al respecto. Además, dos diputados de cada grupo parlamentario y un diputado independiente pueden presentar preguntas adicionales. La persona indicada tiene que responder a todas las preguntas (art. 99.2 del Reglamento). Las comisiones parlamentarias también pueden pedir que los ministros comparezcan ante ellas y responden a las preguntas. Durante los siete días posteriores a la fecha de la comparecencia, la comisión debe entregar al Presidente de la Asamblea Nacional un informe que tiene que ser distribuido al resto de diputados (art. 99.3 del Reglamento).

La sección quinta del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Rumanía regula las comisiones parlamentarias. El art. 40 del Reglamento distingue entre comisiones permanentes y especiales. La composición de las comisiones debe reflejar la configuración política en el Parlamento. Las comisiones toman sus decisiones con la mayoría de los diputados presentes. Las comisiones permanentes examinan proyectos de ley, propuestas de decisiones, opiniones y enmiendas formuladas por el Gobierno, y además presentan informes (art. 61 del Reglamento). Si se requiere la presencia del ministro, éste debe asistir a la reunión de la comisión (art. 54.1 del Reglamento). Durante la sesión, el ministro debe presentar un informe sobre el trabajo y planes de su ministerio ante la comisión competente. La comisión, a propuesta de uno o algunos de sus miembros, puede investigar el trabajo desarrollado por el Gobierno (art. 71.1 del Reglamento). Su petición se presenta a la Cámara de los Diputados y tiene que ser aprobada por la mayoría de los miembros. La petición de la comisión incluye el tema, los objetivos, los medios y la fecha límite hasta que el informe de la comisión se presente ante el pleno de la Cámara de los Diputados (art. 71.2 del Reglamento).

Las comisiones especiales se convocan a instancias de cincuenta diputados pertenecientes al menos a dos grupos parlamentarios (art. 72 del Reglamento). Estas comisiones investigan documentos legislativos, presentan propuestas legislativas o tienen otros fines incluidos en el acto que las origina. La decisión de

convocar la comisión debe incluir el nombre, los objetivos y su composición. La comisión de investigación puede pedir la comparecencia de los miembros del Gobierno si considera que pueden saber algo sobre el asunto que forma el tema de su investigación (art. 76 del Reglamento). Cuando la comisión concluye su trabajo, su informe se debatirá en la reunión de la Cámara de los Diputados (art. 77 del Reglamento).

En adición, en el caso rumano los parlamentarios pueden pedir información, documentos e informes para su investigación, y los ministros tienen la obligación de facilitarlos. Entre estos documentos se encuentran los relacionados con la ejecución del presupuesto, en este caso la solicitud de información es obligatoria (arts. 111.1 de la CR y 181 del Reglamento). Los diputados pueden presentar la petición a la Cámara de los diputados o al Presidente de la comisión a la que pertenezcan, así como pedir a los miembros del Gobierno informes y documentos que sean útiles para su actividad (art. 182 del Reglamento). Las comisiones parlamentarias tienen el derecho de investigar los informes sobre las actividades de los ministerios, por eso pueden pedir a los ministros información y documentos adicionales, y si reclaman su presencia, su participación será obligatoria (art. 111.2 de la CR).

En adición, a propuesta de los grupos parlamentarios o del Primer Ministro, se pueden celebrar debates políticos una vez al mes en el pleno de la Cámara de los Diputados para tratar asuntos de alto interés o temas de la vida política, económica y social con la presencia del Primer Ministro (art. 180 del Reglamento).

El presente análisis nos muestra que los parlamentos de los seis países estudiados tienen a su disposición una amplia gama de mecanismos para someter a control la actividad cotidiana del Gobierno, órgano en cuyo proceso de creación han participado además. Entre ellos se cuentan las comisiones permanentes y de investigación, que les permiten examinar asuntos concretos relacionados con el funcionamiento del Gobierno, así como la posibilidad de solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno ante el Parlamento o la

comisión para presentar explicaciones y responder a las preguntas o de pedir informaciones y documentos de interés. Como hemos visto, el Parlamento controla el Gobierno con la ayuda de todos estos medios y, en caso de obtener información insatisfactoria sobre una actividad que vulnere la Constitución o las leyes, puede iniciar un procedimiento para cesarle, o incluso enjuiciar a la persona correspondiente. La función de control del Parlamento intensifica su posición respecto al Gobierno.

5.4 Responsabilidad constitucional del Gobierno

La responsabilidad constitucional se refiere a las infracciones de la Constitución o de otras leyes que puedan cometer las personas que ocupan los altos cargos de un país en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad constitucional se expresa en la competencia propia de una de las Cámaras del Parlamento para decretar el procesamiento de dichas personas ante la otra Cámara o ante un Tribunal especial.

Las Constituciones de Ucrania, Bulgaria y Eslovaquia no prevén en sus textos la responsabilidad constitucional de los miembros del Gobierno por vulneración de la Constitución o las leyes ni por delitos cometidos en relación con la ejecución de su cargo. Ello no quiere decir –como es natural– que los miembros del Gobierno no sean responsables por los delitos cometidos en el ejercicio de su cargo, sino que lo son sólo según las regulaciones del código penal. Este tipo de responsabilidad está en cambio reconocida por las Constituciones en los otros tres países del estudio.

En Polonia, los miembros del Consejo de Ministros son responsables ante el Tribunal de Estado por la vulneración de la Constitución o las leyes, así como por cometer delitos relacionados con el desempeño de su cargo (art. 156.1 de la CP).

La decisión de llevar a un ministro ante el Tribunal de Estado tendrá que ser aprobada por mayoría de tres quintas partes del número legal de diputados a

propuesta del Presidente de Polonia o de un mínimo de ciento quince diputados (art. 156.2 de la CP). La propuesta debe concretar la persona a la que va dirigida el procedimiento y el cargo que ejerce, así como formular el delito junto con los artículos de la Constitución o las leyes que fueron vulnerados. La decisión también tiene que incluir la argumentación.

Si la moción cumple los requisitos, el Presidente del Sejm la entrega a la Comisión de la Responsabilidad Constitucional, que después de realizar una investigación de aclaraciones elabora un informe con la petición de someter a un miembro del Gobierno a la responsabilidad o suspender el procedimiento, para lo que necesita la presencia de al menos la mitad de los diputados y la mayoría absoluta de los votos. Después de aprobar la decisión de someter al miembro del Consejo de Ministros a la responsabilidad, el *Sejm* entrega al Presidente del Tribunal de Estado la resolución de la Comisión de la Responsabilidad Constitucional, que forma la causa de proceder ante el Tribunal, asimismo escoge dos fiscales entre los diputados (ambos tienen que cumplir los requisitos que se necesitan para ejercer el cargo de juez). Hay que subrayar que el final en el ejercicio de su cargo por parte de la persona en cuestión no es un obstáculo para iniciar el procedimiento ante el Tribunal de Estado.

El reconocimiento por parte del Tribunal de Estado de la vulneración de la Constitución o las leyes como consecuencia de las decisiones emitidas por el Gobierno o los ministros no causa la derogación de estos actos. En este caso, resulta imprescindible iniciar otro procedimiento ante el Tribunal Constitucional para decidir sobre la conformidad de dicha decisión respecto a la Constitución y las leyes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no está ligado a la resolución del Tribunal de Estado. En un caso extremo, la situación puede generar discrepancias en cuanto a la valoración de la constitucionalidad y legalidad de la decisión⁷⁹⁸.

⁷⁹⁸ R. Balicki, "Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów", *Przeгляд Prawa i Administracji*, 2000, t. XLIV, p. 206

En Lituania, el Primer Ministro y los ministros también son responsables por vulnerar la Constitución. La Constitución lituana no menciona directamente la responsabilidad constitucional, pero se puede deducir de la obligación de prestar juramento de fidelidad a la República de Lituania y a los preceptos de la Constitución y las leyes como requisito imprescindible para tomar posesión del cargo⁷⁹⁹. Según el art. 210 del Reglamento del *Seimas*, el Primer Ministro y los ministros son responsables por infringir la Constitución, y en caso de cometer perjurio o algún delito. La moción puede presentarla un grupo formado por al menos una cuarta parte de los Diputados o el Presidente, a continuación se forma una comisión especial de investigación. En el caso de violación de la Constitución, el *Seimas* acude al Tribunal Constitucional para que verifique si se violó la Constitución. A continuación, los Diputados en mayoría de tres quintas partes de la composición del *Seimas* toman una decisión sobre la acusación. La razón para iniciar el procedimiento es la aparición de una de las premisas (vulneración de la Constitución, perjurio o sospecha de que se ha cometido un delito). La decisión de la cámara supone que el acusado quede sometido a la responsabilidad bajo las regulaciones generales⁸⁰⁰.

Los miembros del Gobierno lituano también son responsables por cometer delitos. No se puede enjuiciar a un miembro del Gobierno sin el acuerdo previo del Parlamento o, en el periodo de entre sesiones, sin el acuerdo del Presidente (art. 100 de la CL). Después de la exposición del Fiscal General sobre el delito cometido el *Seimas* puede tomar una decisión sobre la formación de una Comisión de Investigación. En función de los resultados del trabajo de la comisión, el Parlamento expresa su acuerdo a la hora de enjuiciar a la persona. El *Seimas* a moción del Presidente o de una cuarta parte de su composición toma

⁷⁹⁹ M. Gizynska, "Odpowiedzialność kontytucyjna Głowy Państwa w Republice Litewskiej (na tle kazusu R. Paksas)" en A. Jamróz, S. Bożyk (ed.) *Z zagadnień współczesnego społeczeństwa demokratycznego*, Białystok, 2006, p. 329, citado por J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 156

⁸⁰⁰ J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 157

resolución sobre el procedimiento judicial. Su resolución exige el apoyo de más de la mitad de sus integrantes⁸⁰¹.

En Rumanía, el derecho de solicitar seguimiento judicial de los miembros del Gobierno por los hechos cometidos en el ejercicio de su cargo corresponde a los Diputados, al Senado y al Presidente. El procedimiento contra un miembro del Gobierno supone la suspensión de su cargo. La competencia para juzgarle corresponde al Tribunal Supremo de Justicia (art. 109.2 de la Constitución).

5.5. Participación del Gobierno en la legislación

En los países que cuentan con un sistema parlamentario racionalizado como el adoptado por la mayoría de los países comparados en el presente estudio, el Gobierno es en la práctica un importante actor en el proceso legislativo en la medida en que es el principal promotor de la iniciativa legislativa. Esto resulta del hecho de que es el Consejo de Ministros quien dirige la política del Estado y las leyes son, como sabemos, uno de los medios básicos de realización de esta política, de cuya implementación el Gobierno es responsable y de cuyo impulso a menudo decide también ocuparse. Es por ello que una vez lograda la confianza del parlamento a través de la investidura, el Gobierno pase a proponer al Parlamento la adopción de las leyes que considere imprescindibles para llevar a término sus objetivos políticos. Cabe recordar que el derecho de la iniciativa legislativa dentro del poder ejecutivo también lo tienen los jefes de Estado en Polonia, Lituania y Ucrania, lo que crea dos centros de impulsión política potencialmente competitivos. No obstante, se considera que el Gobierno, como órgano que se orienta mejor en los asuntos del Estado y dispone de mayores medios, especialización y conocimientos, está mejor preparado para elaborar y proponer proyectos de ley. El Presidente, conceptualizado como representante del Estado y garante de la Constitución, debería ver así reducida su

⁸⁰¹ J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 157

responsabilidad a presentar propuestas puntuales, incluidas en el ámbito de su cargo, y que no interfieren en el trabajo del Gobierno.

La Pequeña Constitución polaca de 1992 decía que, salvo que las normas constitucionales prevean otra solución, es el *Sejm* quien aprueba las leyes por mayoría en presencia de al menos la mitad del número total de diputados y que la iniciativa legislativa pertenece a cuatro instituciones: a los diputados, al Senado, al Presidente (del que hemos hablado en un capítulo anterior) y al Consejo de Ministros. Además, la Pequeña Constitución preveía la posibilidad de solicitar un procedimiento legislativo de urgencia por el Consejo de Ministros, y en ciertos casos determinados de aprobar normas con rango de ley previa autorización por la ley aprobada por la mayoría parlamentaria, es decir, legislación delegada (art. 23 de la CP de 1992). Como recuerda M. Wyrzykowski “la ley habilitante debería especificar la materia y el plazo de tiempo al que se refiere la autorización y, mientras esté vigente, la competencia para legislar dentro de los límites mencionados pertenecerá en exclusiva al Consejo de Ministros”⁸⁰². A pesar de esta regulación la Constitución preveía algunos límites para estas leyes, que no podrán autorizar al Consejo de Ministros a promulgar normas con fuerza de ley en ámbitos como la reforma constitucional, la elección del Presidente, del *Sejm*, del Senado o de los órganos del gobierno local, a los presupuestos del Estado, a las libertades personales y los derechos políticos, a los derechos y deberes resultantes de los contratos laborales y a la seguridad social. El Parlamento tampoco podía autorizar al Gobierno para que ratificara tratados internacionales modificativos de las fronteras del Estado o sus alianzas, que pudieran cargar al Estado con cargas financieras o que conllevaran cambios legislativos⁸⁰³.

El Presidente sancionará los decretos con fuerza de la ley emitidos por el Consejo de Ministros y ordenará su aplicación. Antes de firmarlos, el Presidente podrá

⁸⁰² M. Wyrzykowski, “Las reformas constitucionales en Polonia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 79

⁸⁰³ *Ibid*,

mandarlos al Tribunal Constitucional para que este evalúe su conformidad con la Constitución, o devolverlos al Consejo de Ministros. Un decreto devuelto por el Presidente podía ser presentado por el Gobierno al *Sejm* en forma de proyecto de ley⁸⁰⁴.

Entre los ámbitos de la iniciativa legislativa ejercida por el Consejo de Ministros destacan los planes financieros que el Gobierno quiere realizar y que presenta junto con los borradores de los textos normativos que precisan como se aplicarán los cargos financieros. La Pequeña Constitución decía que el Consejo de Ministros estaba obligado a remitir al *Sejm* el Proyecto de presupuesto con tiempo suficiente para que diera su aprobación antes del inicio del año fiscal, y en casos especiales, antes de que finalizara el primer trimestre del año. Cuando el *Sejm* aprobaba el presupuesto lo mandaba al Senado que decidía si lo aceptaba o lo enmendaba. Como sabemos, si el presupuesto no había sido aceptado en el plazo de tres meses desde el momento en que había sido enviado el proyecto por el Consejo de Ministros al *Sejm*, el Presidente polaco podía disolverla.

Bajo la Constitución de 1997 un proyecto de ley puede ser presentado por iniciativa popular (con la firma de 100.000 ciudadanos), 15 diputados, la comisión del *Sejm*, el Senado, el Presidente y el Gobierno (art. 118.1 y 2 de la CP). En la esfera del cambio de la Constitución, 92 de los diputados, el Senado y el Presidente, como garante de la Constitución, tienen la iniciativa legislativa, pero no así el Consejo de Ministros (art. 225.1 de la CP). Por otro lado, según el art. 221 de la CP, la iniciativa legislativa en relación con la ley presupuestaria, con las leyes del presupuesto provisional, con la introducción de enmiendas a la ley presupuestaria y con la ley sobre la emisión de deuda pública corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros.

Al igual que bajo la Pequeña Constitución de 1992, el Gobierno tiene el derecho de solicitar un proyecto de ley como urgente, puede también presentar

⁸⁰⁴ M. Wyrzykowski, "Las reformas constitucionales en Polonia", en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 80

enmiendas a los proyectos de las leyes y además los miembros del Gobierno pueden participar en los trabajos legislativos en el pleno o en las comisiones.

En adición, de acuerdo con la voluntad del constituyente, el Consejo de Ministros y los ministros disponen de la competencia de promulgar reglamentos ejecutivos, lo que debería aliviar al Parlamento de regulaciones demasiado detalladas o de carácter técnico, así como completar el sistema de las normas. Los reglamentos, según el art. 92.1, de la CP serán emitidos en virtud de autorización legal específica expresada en la ley y con la finalidad de desarrollar las leyes. La posibilidad de emitir reglamentos puede generar problemas desde el punto de vista del funcionamiento del principio de separación de poderes. Por eso, ni el Consejo de Ministros ni sus miembros pueden tener la legitimación general de emitir este tipo de actos, pues podrían sustituir al Soberano o sus representantes en la actividad de crear derecho⁸⁰⁵.

El Gobierno ucraniano también posee el derecho de la iniciativa legislativa, además, dentro de sus competencias emite órdenes y resoluciones que para que sean vigentes tienen que ser firmadas por el Primer Ministro (art. 117.1 y 2 de la CU). Como en el caso de todos los Gobiernos presentes en este estudio, una de sus más importantes funciones es la elaboración y ejecución de la Ley de Presupuestos (art. 116.6 de la CU). El Consejo de Ministros, no más tarde del 15 de septiembre de cada año, presenta al Parlamento el proyecto del presupuesto para el año que viene con el fin de conseguir su aceptación. A este proyecto se adjunta un informe de la ejecución del presupuesto actual⁸⁰⁶.

En el caso lituano el derecho de la iniciativa legislativa lo tienen los diputados, el Presidente, y el Gobierno, y además se prevé la iniciativa popular (con firmas de

⁸⁰⁵ B. Banaszak, "Egzekutywa w Polsce-stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda", *Przegląd Sejmowy/Studia i Materiały*, núm. 3(74), Varsovia, 2006, p. 20

⁸⁰⁶ P. Bilski, "System polityczny Ukrainy" en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, p. 576

al menos 50.000 ciudadanos), art. 68 y 94.5 de la CL. Un proyecto de ley puede ser analizado por el Gobierno si su realización necesita de medios presupuestarios (art. 130 de la CL). Además, el Gobierno es el órgano que elabora el proyecto de la Ley de Presupuestos y lo presenta al *Seimas*, con una antelación mínima de 75 días antes del fin del año presupuestario. La adopción de la Ley de Presupuestos necesita de mayoría absoluta. En caso de que el Gobierno acepte la ley sin ninguna restricción a los cambios propuestos por el *Seimas*, es bastante la mayoría de los presentes en la sesión⁸⁰⁷.

El otro caso de las leyes para las que se inicia el procedimiento especial previsto por el constituyente lituano es el que hace referencia a las leyes urgentes y extraordinariamente urgentes. Entre los órganos que poseen el derecho de atribuir la ley en la cláusula de urgencia también se encuentra el Gobierno lituano.

En Eslovaquia el Gobierno, junto con los parlamentarios y las comisiones, también tiene el derecho de iniciativa legislativa. El Gobierno eslovaco toma las siguientes decisiones en modo colegial: sobre los proyectos de leyes, de sus órdenes, su programa y su ejecución; sobre el proyecto del presupuesto; sobre los tratados internacionales traspasados por el Presidente al Gobierno para su concreción; y sobre los problemas básicos de la política interior y exterior (art. 119 de la CE)⁸⁰⁸.

En Bulgaria, la Asamblea Nacional ejerce el poder legislativo. El Consejo de Ministros es la otra institución, junto con el Parlamento, que cuenta con la iniciativa legislativa y participa en el ejercicio de dicho derecho. Además, durante el debate sobre un proyecto de ley el Gobierno puede expresar su opinión. Según

⁸⁰⁷ M. Podolak, P. Pochodyla, "System polityczny Litwy", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, p. 334

⁸⁰⁸ W. Sokół, B. Grylak, "System polityczny Słowacji", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, p. 499

el art. 83 de la CB, los miembros del Consejo de Ministros son libres para asistir a las sesiones de la Asamblea Nacional y los comités parlamentarios, y tendrán prioridad al dirigirse a los parlamentarios.

El art. 58 de la Constitución rumana indica que *“el Parlamento es el órgano representativo supremo del pueblo rumano y la única autoridad legislativa del país”*. F. Julien-Lafferrière opina que esa afirmación no es exacta, primero porque el Gobierno y los ciudadanos también comparten la iniciativa legislativa con el Parlamento (art. 74.1 de la CR), segundo porque el Gobierno puede intervenir en el ámbito de la ley dictando decretos y decretos leyes (art. 115 de la CR) y tercero porque las leyes relativas a *“problemas de interés nacional”* pueden ser sometidas a referéndum por el Presidente de la República (art. 90 de la CR)⁸⁰⁹.

En el caso rumano la legislación se divide entre leyes constitucionales, leyes orgánicas y leyes ordinarias (art. 73.1 de la CR). Las leyes constitucionales se refieren a los cambios de la Constitución (art. 73.2 de la CR), se aprueban mediante un procedimiento específico donde el Presidente presenta la iniciativa a propuesta del Gobierno, de la cuarta parte de los diputados o senadores o de 500.000 ciudadanos. El proyecto se adopta por mayoría de dos tercios de los miembros de cada cámara. En caso de desacuerdo entre las cámaras, el Parlamento se reúne en sesión conjunta y se requiere la mayoría de las tres cuartas partes de los diputados y senadores para aceptar el proyecto.

Las leyes orgánicas son un ejemplo de la recepción de las soluciones constitucionales de la V República Francesa. En esta categoría se incluyen, por ejemplo, el sistema electoral; la regulación de la organización y funcionamiento de los partidos políticos; la organización del Gobierno; el régimen del estado de sitio y de emergencia. El art. 73.3 de la CR incluye un catálogo cerrado de las materias reglamentadas por la ley orgánica, que tienen que ser adoptadas por voto de la mayoría de los miembros de cada cámara (art. 76.1 de la CR).

⁸⁰⁹ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 296

Las leyes ordinarias se adoptan mediante el voto de la mayoría simple de los miembros presentes de cada cámara (art. 76.2 de la CR). En este caso, al igual que ocurre con las leyes orgánicas, la competencia de la iniciativa legislativa la tienen el Gobierno, los diputados y los senadores, además se distingue la iniciativa popular (con firmas de al menos cien mil ciudadanos con derecho a voto (art. 74.1 de la CR).

Considerando la problemática de los proyectos de ley, el Parlamento mediante iniciativa propia, o siguiendo la moción del Gobierno, también puede adoptar proyectos de ley o proposiciones de ley mediante el procedimiento de urgencia (art. 76.3 de la CR). Este tipo de actos entra en vigor después de ser presentados al Parlamento para su aprobación⁸¹⁰.

En adición, una de las tareas importantes del Gobierno relacionadas con el procedimiento legislativo es la elaboración, presentación y realización de la Ley de Presupuestos.

Es verdad que la Constitución de Rumanía denomina al Parlamento como único poder legislativo del Estado (art. 61.1 de la CR). Pero no se pueden ignorar las regulaciones de la Constitución que dan al Gobierno la posibilidad de emitir las decisiones y ordenanzas (art. 108.1 de la CR), donde las decisiones son tomadas para organizar la ejecución de la ley (art. 108.2 de la CR), en cambio las ordenanzas se emiten en base a una ley de habilitación que determina tiempo, límites y condiciones de promulgación de este tipo de acto (art. 108.3 de la CR). Las decisiones y ordenanzas adoptadas por el Gobierno las firmarán el Primer Ministro y el ministro que tiene la obligación de ejecutarlas (art. 108.4 de la CR). Aunque el Parlamento mantiene el control sobre las ordenanzas del Gobierno, en nuestra opinión, la intensa actividad del Gobierno en esta esfera puede debilitar la función legislativa del Parlamento.

Además, el Parlamento puede promulgar una ley especial de habilitación que autorice al Gobierno a emitir decretos en materias que no estén reservadas a las

⁸¹⁰ B. Dziemidok-Olszewska, "Republika Rumunii" en *Ustroje państw współczesnych*, t. II, (ed.) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 455-456

leyes orgánicas (art. 115.1 de la CR). Este tipo de ley determina obligatoriamente el contenido y la fecha hasta la que se pueden emitir decretos (art. 115.2 de la CR). Aunque no se trate de una regla, si la ley lo requiere los decretos tienen que ser sometidos a la aprobación del Parlamento de acuerdo al procedimiento legislativo hasta cumplirse el plazo de habilitación. El incumplimiento de esta condición supone el cese de los efectos de la delegación (art. 115.3 de la CR). En casos extraordinarios, el Gobierno puede adoptar decretos de urgencia con la obligación de exponer las razones de la emergencia dentro de su contenido (art. 115.4 de la CR). Los decretos se aprueban o rechazan por medio de una ley (art. 115.7 de la CR).

Para concluir, según el art. 101 de la Constitución rumana el Gobierno *“en cumplimiento del programa aceptado por el Parlamento asegura la realización de la política interior y exterior del país y ejerce la dirección general de la administración pública”*. Para hacer eso, el Gobierno puede adoptar decisiones y ordenanzas (art. 108.1 de la CR) que firma el Primer Ministro y refrendan los ministros responsables de su ejecución (art. 108.4 de la CR). También el Gobierno tiene la potestad de emanar normas por medio de decretos (art. 115.1 de la CR). Por eso, *“el Parlamento vota una ley que fija el objeto y el plazo de la delegación y puede prever que los decretos legislativos sean ratificados por el Parlamento tras el vencimiento del plazo de la delegación bajo pena de nulidad”*⁸¹¹. En caso de necesidad puede dictar también *“decretos de urgencia”* que deberían ser sometidos para su convalidación al Parlamento (art. 115.5 de la CR).

En este caso, como subraya F. Julien-Lafferriere, *“(...) la iniciativa de dictar decretos-leyes corresponde al Gobierno, pero se limitan los riesgos de atentar contra las prerrogativas del legislativo al fijar la obligación de someter inmediatamente el texto para su convalidación por el Parlamento que puede realizarlo”*⁸¹².

⁸¹¹ F. Julien-Lafferrière, “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en C. Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d’ Estudis i Investigació, Madrid, 1997, p. 291

⁸¹² *Ibid*,

Dentro de los límites del procedimiento legislativo, como hemos podido ver, la participación del Gobierno se manifiesta en la etapa de preparación del proyecto de ley, realización de la competencia de la iniciativa legislativa y también en el momento de aplicar la ley aprobada por el Parlamento. El Primer Ministro puede obligar al ministro correspondiente a elaborar y presentar al Gobierno el proyecto de ley, iniciando de este modo el procedimiento del ejercicio de la iniciativa legislativa que realiza el Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros realiza su programa político sobre todo a través de la presentación y guía de sus proyectos de ley en el Parlamento. En todos los países comparados en el presente estudio la iniciativa legislativa pertenece al Gobierno globalmente considerado y no al Primer Ministro, como ocurre por ejemplo en la Constitución de la V República francesa, lo que nos indica una referencia clara al principio de funcionamiento del Consejo de Ministros en modo colegial. En adición, en Polonia el Consejo de Ministros decide qué tipo de documentos entregar al *Sejm* junto con el proyecto de ley para cumplir con la obligación expresada en el art. 118.3 de la CP de indicar las consecuencias financieras que comportará la ejecución de un proyecto de ley. Por eso los jefes de Gobierno que coordinan y controlan los trabajos sobre un proyecto y después los firman en nombre del Gobierno lo hacen como representantes del Consejo de Ministros.

Además, durante los trabajos del Parlamento respecto a una proposición de ley el Gobierno puede acordar la presentación de enmiendas al mismo. Los representantes del Gobierno pueden participar en la discusión sobre la proposición de ley en cada etapa de los trabajos parlamentarios, y tratar de tomar posición respecto a los comentarios presentados por los diputados.

En resumen, de acuerdo con las Constituciones, el Gobierno es el órgano que no solo asegura la ejecución de las leyes, sino que también es responsable de elaborar y proponer –y en ocasiones, aprobar– esas mismas normas. Y ello por no mencionar el hecho, indiscutible, de que el Gobierno también controle la iniciativa legislativa presentada por los diputados de la coalición que lo sustenta en el Parlamento a través de contactos con los jefes de los grupos parlamentarios

de la coalición. El Primer Ministro puede por regla general contar con la cooperación de la mayoría parlamentaria en el proceso de realización del programa legislativo del Gobierno a través del freno de las iniciativas de los parlamentarios que están en contra de dicho programa o conseguir la ayuda de los grupos parlamentarios para iniciar más rápido algunas de las iniciativas legislativas del Gobierno. En una situación de racionalización del sistema del gobierno parlamentario que refuerza la posición del Gobierno y su presidente, lo que ocurre especialmente en Polonia, la iniciativa legislativa de los parlamentarios se limita a favorecer el aumento de la actividad del Gobierno, como apunta S. Patyra⁸¹³. Si comparamos la tendencia sobre esta cuestión existente en Inglaterra y Alemania podemos asumir que también en Polonia la iniciativa del Gobierno dominará el proceso legislativo en el futuro.

5.6 SISTEMAS ELECTORALES

Como explica C. Flores Juberías, el estudio sobre los sistemas electorales combinando enfoques jurídicos y politológicos es susceptible de brindarnos datos valiosos sobre la calidad y el grado de consolidación de la democracia, así como sobre el tipo de régimen político introducido⁸¹⁴. Por un lado, los sistemas electorales y los resultados de las elecciones parlamentarias influyen en el funcionamiento del Parlamento y del Gobierno, así como en el estilo de mando político en cada país. Por otro lado, las instituciones y las relaciones entre ellas, como veremos más adelante, también influyen en la política de las reformas electorales.

⁸¹³ S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 154

⁸¹⁴ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 76

En el capítulo tercero hemos tratado las primeras elecciones parlamentarias en los países analizados al inicio de su proceso de transición, ahora analizaremos con más detalle cómo han cambiado los sistemas electorales durante el proceso de consolidación de la democracia.

Anteriormente hemos explicado que en Polonia, bajo la Ley Electoral del 17 de abril de 1989, fruto de las negociaciones de la Mesa Redonda, se introdujo un sistema electoral de competitividad limitada, que permitió la celebración de unas elecciones siguiendo el sistema mayoritario característico del régimen anterior⁸¹⁵. Las elecciones transitorias de 1989 se celebraron en circunstancias cercanas a las que caracterizan la fusión de los distritos uninominales y con la fórmula de la mayoría absoluta, lo que creó una situación más favorable para la agrupación que fuese más fuerte, que resultó ser la opositora Solidaridad. El efecto de este sistema electoral fue un alto nivel de desproporcionalidad, contrarrestado por el hecho de que una porción de los escaños hubieran quedado reservados para el Partido Comunista y sus organizaciones satélites. Como recordamos, los resultados de las elecciones de 1989 en Polonia tuvieron una influencia significativa en los cambios políticos acaecidos en esta parte de Europa. Los malos resultados conseguidos por los candidatos del partido comunista demostraron que el partido del antiguo régimen no estaba legitimado para representar a la sociedad. En adición, las elecciones contribuyeron significativamente a la hora de declarar ilegal el sistema comunista.

⁸¹⁵ Para celebrar las primeras elecciones transitorias, las agrupaciones comunistas consideraron la elección de una de los dos variantes del sistema mayoritario: con mayoría simple o con mayoría absoluta a dos vueltas y distritos plurinominales. Por otro lado, la propuesta de sistema electoral elaborada por Solidaridad establecía la división de los mandatos entre la coalición en el poder y la oposición así como la votación en distritos uninominales, así se proponía distinguir dos claras agrupaciones políticas lo que no fue aceptable para las comunistas, que no sólo querían dividir los mandatos según su preferencia sino también influir en los candidatos de la oposición que consiguiesen representación en el Parlamento, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 283

La siguiente Ley Electoral del 28 de junio de 1991 se preparó con el fin de celebrar las elecciones democráticas de octubre de 1991⁸¹⁶. En ella se introdujo un sistema altamente proporcional con mecanismos que aseguraban un gran nivel de proporcionalidad de las elecciones. De entre 560 diputados, 391 fueron elegidos en 37 circunscripciones plurinominales a través de un sistema proporcional y de lista con voto preferencial, sin barrera y usando la fórmula Hare-Niemeyer. Los 69 diputados restantes fueron elegidos en un distrito nacional único a través de un sistema proporcional y de lista, usando la fórmula Sainte-Laguë y con la condición de que sólo se tendrían en cuenta las listas de los partidos que hubiesen superado la barrera del cinco por ciento o hubieran conseguido representación en al menos cinco circunscripciones⁸¹⁷.

En el debate parlamentario precedente a los trabajos sobre la ley electoral de 1991 se consideraron varias opciones: el sistema mixto y dos versiones del

⁸¹⁶ Había varios proyectos para la celebración de las primeras elecciones libres. Uno de ellos preveía el sistema mixto, según el cual la mitad de los diputados sería elegida en el segmento mayoritario en distritos uninominales por mayoría de votos, y la segunda mitad en el segmento proporcional en distritos plurinominales a través de la votación según las listas de partidos y con el método d'Hondt⁸¹⁶. Otro proyecto intentó reflejar de mejor manera el principio de proporcionalidad. Los mandatos se dividirían según el método Hare-Nemeyera y los cuatrocientos sesenta diputados se elegirían en los distritos electorales plurinominales. El elector votaría según la lista y señalaría su preferencia electoral indicando el nombre del candidato elegido. Finalmente, el proyecto elaborado por la Comisión Constitucional incluía soluciones previstas en la primera propuesta, donde cada elector tendría dos votos, y se conservó la división entre distritos plurinominales y uninominales. Posteriormente, el Presidente Wałęsa vetó la ley y criticó tanto su complejidad como el principio de lista abierta, es decir, la indicación del candidato en la lista elegida. El Sejm aceptó el veto. El Presidente también vetó una nueva propuesta de la ley electoral, pero esta vez el Sejm rechazó el veto, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, pp. 290-298

⁸¹⁷ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 91

sistema proporcional, una con distribución de los mandatos según el método d'Hondt (propuesta por la agrupación post-Solidaridad) y la otra según el método Hare-Niemeyer (propuesta por los postcomunistas). Además, el Presidente Wałęsa no era partidario del sistema proporcional, lo que explica su uso del veto en dos ocasiones consecutivas. El Presidente optó por el sistema mayoritario con distritos electorales uninominales, lo que estaba de acuerdo con su propuesta de cambio de la Constitución e introducción del sistema presidencial (o al menos semipresidencial)⁸¹⁸. Como hemos visto, la Ley Electoral del 9 de febrero de 1991 se alejó de la propuesta original del Presidente.

El fruto de las primeras elecciones enteramente democráticas en Polonia fue un Parlamento con alto nivel de representatividad. El sistema electoral de 1991 creó condiciones muy favorables para los partidos pequeños al facilitarles la consecución de mandatos y, al mismo tiempo, favoreció la llegada de muchos partidos al hemiciclo ⁸¹⁹. Esta fragmentación del Parlamento operó en contra de la estabilización del sistema de partidos y dificultó la creación de coaliciones estables. Se crearon Gobiernos de coalición en los que se produjeron muchos conflictos internos, lo que dio lugar a que se retomaran los trabajos de elaboración de una nueva ley electoral que mejorara la efectividad del proceso de gobierno⁸²⁰.

⁸¹⁸ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 298

⁸¹⁹ A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut (dir.) *Partie i systemy partyjne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2003, p. 123

⁸²⁰ La Unión Democrática, uno de los dos partidos con más representación en el Sejm, propuso un sistema mixto con un segmento proporcional dominante a través del cual se elegiría a tres cuartas partes de los diputados y un segmento mayoritario que elegiría a los diputados restantes en los distritos uninominales. La Alianza de la Izquierda Democrática presentó una propuesta parecida. El resto de agrupaciones con representación en el Parlamento optaron por la variante proporcional que incluía el método d'Hondt con barreras electorales y distritos más pequeños, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 316

Bajo la siguiente Ley Electoral, del 28 de mayo de 1993 se celebraron las elecciones del 19 de septiembre de 1993 y del 21 de septiembre de 1997. La reforma introdujo instrumentos que limitaron la proporcionalidad al objeto de facilitar la gobernabilidad. Por eso se previó una cláusula de barrera del cinco por ciento para los partidos y del ocho por ciento para las coaliciones en las circunscripciones plurinominales; y del siete por ciento para el distrito único utilizando la fórmula d'Hondt, que favorece a los partidos más grandes a costa de los pequeños. Se aumentó el número de distritos electorales, pasando de 37 a 52, y se suprimió la posibilidad de bloquear las listas de los partidos⁸²¹. Esta reforma perjudicó a los partidos políticos con menor representación.

La cuarta reforma del sistema electoral tuvo lugar el 7 de marzo de 2001 con motivo de la celebración de las elecciones del 23 de septiembre de 2001⁸²². Durante los trabajos sobre la nueva ley electoral, el Presidente Kwasniewski jugó un papel bastante marginal. Es cierto que antes de firmar la nueva ley electoral el Presidente criticó el corto plazo transcurrido entre su aprobación y las elecciones celebradas bajo esta ley. No obstante, aprobó sin ninguna crítica el

⁸²¹ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 91

⁸²² Los proyectos electorales más conocidos que anticiparon la reforma de 2001 fueron el de la Alianza de la Izquierda Democrática (SLD), que no intentó cambiar significativamente el sistema electoral, sino que solamente propuso suprimir la lista nacional, y el de la Acción Electoral Solidaridad, que optó por sustituir el sistema electoral e introducir, en lugar del sistema proporcional, un sistema mixto en el que dominara el segmento proporcional (al menos dos tercios de los diputados en los distritos uninominales). Después de la victoria en las elecciones, la Alianza Electoral de Solidaridad se alejó de su propuesta original y presentó dos proyectos. El primero proponía elegir cuatrocientos diez diputados en distritos uninominales y los cincuenta diputados restantes entre las listas nacionales, este proyecto mantenía el método d'Hondt y las barreras electorales. La segunda propuesta también proponía resignar de la lista nacional. Como vemos, los proyectos eran similares y respaldaban a los partidos más grandes, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 339

sistema que suponía aumentar la proporcionalidad de las elecciones, aunque esto disminuía la posibilidad de conseguir la mayoría por parte de la Alianza de la Izquierda Democrática, su partido de procedencia. Además, cabe recordar que los gobiernos mayoritarios de la izquierda limitaron el papel del Presidente como árbitro político⁸²³. Esta reforma suprimió la lista nacional gracias a la cual fueron elegidos 69 diputados en un distrito nacional único, redujo los distritos plurinominales de 52 a 41 para la elección de 460 diputados, y sustituyó la fórmula d'Hondt por la Sainte-Laguë modificada, más favorable a los partidos más pequeños. El sostenimiento de las barreras electorales del cinco por ciento para los partidos políticos y del ocho por ciento para las coaliciones garantizaba que no entrasen demasiados partidos políticos en el *Sejm*⁸²⁴. Por otro lado, el método Sainte-Laguë y la falta de la lista nacional limitaron una deformación de los resultados de las elecciones. Los resultados de las elecciones de 2001 muestran que los dos socios de la coalición gobernante (Acción Electoral Solidaridad, con un 5,6%, y Unión de la Libertad, con un 3,1%) no consiguieron representación en el nuevo *Sejm*. Pero al mismo tiempo la Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) no alcanzó la mayoría absoluta de los escaños y tuvo que formar coalición con los campesinos del PSL.⁸²⁵ A la Alianza le faltaron quince mandatos para conseguir la mayoría en el *Sejm* y crear Gobierno sin la necesidad de buscar más miembros para formar parte de la coalición. Es bien conocido que la reforma de 2001 en Polonia no tuvo como fin limitar la proporcionalidad del sistema para maximizar la ventaja de los grandes partidos. Al contrario, su fin fue limitar al máximo la ventaja que obtendría la Alianza de la Izquierda Democrática, favorita en las siguientes elecciones electorales aunque contaba

⁸²³ M. Migalski, "Polska", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzana, Sosnowiec, 2005, p. 229

⁸²⁴ *Ibid*, p. 230

⁸²⁵ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 93

con una representación minoritaria en el *Sejm* de aquel entonces, y al mismo tiempo minimizar la posible derrota de la coalición gobernante, formada por la Alianza Electoral Solidaridad y la Unión por la Libertad⁸²⁶.

El 26 de julio de 2002 se aprobó la siguiente reforma, esto supuso la introducción de un cambio en el sistema electoral ya que el método d'Hondt sustituyó al método Sainte-Laguë⁸²⁷ lo que tuvo serias consecuencias en las elecciones de 2005 al aumentar el número de mandatos que consiguieron los partidos más grandes en comparación con las elecciones de 2001⁸²⁸.

Entre las propuestas más recientes para cambiar la ley electoral hay que mencionar el proyecto de reforma preparado por Ley y Justicia en 2003 que proponía introducir el sistema mixto. Finalmente el *Sejm* rechazó la propuesta.

Podemos concluir que el sistema electoral en Polonia ha demostrado ser muy inestable: aunque el principio de proporcionalidad se usó ya en las primeras elecciones democráticas en 1991 y siguió vigente posteriormente, los cambios frecuentes en reglas del juego tan decisivas como las cláusulas de barrera, la fórmula electoral, o el número y tamaño de los distritos no favorecían ni a la estabilidad de las estrategias electorales de los partidos políticos ni a los comportamientos de los electores polacos.

⁸²⁶ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 92

⁸²⁷ M. Migalski, "Polska", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzana, Sosnowiec, 2005, p. 333

⁸²⁸ Tras las elecciones del 25 de septiembre de 2005, el *Sejm* quedó compuesto por representantes de las mismas agrupaciones políticas que cuatro años antes, lo que muestra la estabilidad del sistema político. En Polonia se creó el sistema multipartidario moderado con dos partidos principales (Ley y Justicia y Plataforma Cívica). La Alianza de la Izquierda Democrática disminuyó su popularidad en comparación con las elecciones de 1993, 1997 y 2001, en las que consiguió 162, 164 y 216 mandatos respectivamente.

Tabla 18. Evolución de los sistemas electorales en Polonia				
Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1989	Mayoritario	108	Mayoría absoluta	No
1991	Proporcional	37 circunscripciones prulinales (entre 7 y 17 parlamentarios) y un distrito uninominal único	Hare-Niemeyer/Sainte-Laguë modificado	5% o conseguir representación en al menos cinco circunscripciones
1993	Proporcional	52 distritos (entre 3 y 17 parlamentarios) y un distrito uninominal único (69)	Fórmula d'Hondt	5% partidos políticos, 8% coaliciones, 7% para el distrito único
1997	Proporcional	52 distritos (entre 3 y 17 parlamentarios) y un distrito uninominal único (69)	Fórmula d'Hondt	5% partidos políticos, 8% coaliciones, 7% para el distrito único
2001	Proporcional	41 distritos (entre 7 y 19 parlamentarios)	Sainte-Laguë modificado	5% partidos políticos, 8% coaliciones
2005	Proporcional	41 distritos (entre 7 y 19 parlamentarios)	Fórmula d'Hondt	5% partidos políticos, 8% coaliciones

*El 5 de enero de 2011 se aprobó el Código Electoral, que sustituye a cinco leyes electorales, entre ellas la Ley sobre la celebración de las elecciones al Sejm y el Senado. No se introdujo ninguna reforma en la regulación sobre las elecciones al Sejm en comparación con los últimos cambios aprobados en 2005 (Boletín Oficial de 2007, núm. 190, poz. 1369) en K Skornicki, A. Rakowska, "Zmiany w prawie wyborczym wprowadzine przez kodeks wyborczy", *Przegląd Sejmowy*, 4, 2011, p. 9-32

Fuente: elaboración propia basándose en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 262 y en C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord) : "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 97

En Ucrania, el sistema electoral ha cambiado si cabe más que en Polonia, ya que desde el sistema mayoritario, se pasó a adoptar un sistema mixto, posteriormente un sistema proporcional y finalmente se volvió de nuevo al sistema mixto.

Al inicio del proceso de transición democrática se mantuvo el sistema mayoritario, en funcionamiento desde la etapa de integración en la URSS, que se aplicó tanto en las elecciones republicanas de 1990 como en las primeras elecciones independientes de 1994. En octubre de 1989, el Consejo Nacional adoptó una ley bajo la cual las elecciones se celebrarían en distritos electorales uninominales para elegir a 450 diputados. El mandato lo conseguiría el candidato que obtuviese más del cincuenta por ciento de los votos con una participación de al menos la mitad de los electores. Si ninguno de los candidatos cumpliera con los mencionados criterios, se convocarían elecciones complementarias en las que se elegiría entre los dos candidatos que consiguiesen los mejores resultados en la primera vuelta. En la segunda vuelta el vencedor sería el candidato que obtuviese de nuevo la mayoría de los votos⁸²⁹.

Antes de las elecciones de 1994, algunos de parlamentarios, sobre todo los que pertenecían a los partidos políticos de nueva creación, expresaron por primera vez su apoyo al sistema proporcional: argumentaron que este sistema era necesario para acelerar la creación del sistema de los partidos, así como para favorecer el desarrollo del parlamentarismo y, en consecuencia, formar un Gobierno basado en los partidos políticos sobre la base de un legislativo políticamente vertebrado. A principios de 1993 se presentaron dos proyectos de reforma electoral en el Consejo Nacional. Uno del Partido del Renacimiento Democrático, que proponía que la mitad de los diputados fuese elegida en los distritos uninominales y la segunda mitad de las listas de los partidos. La agrupación de derecha “*el Movimiento*” presentó el segundo proyecto, que

⁸²⁹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, pp. 485-486

recomendaba un sistema enteramente proporcional. Posteriormente el Presidente del Consejo Nacional, W. Durdynets, presentó un tercer proyecto, según el cual 100 diputados serían elegidos de las listas y los 350 restantes por mayoría absoluta⁸³⁰. Los partidos de derecha y del centro comenzaron a apoyar el modelo electoral mixto mientras que las agrupaciones comunistas y los diputados independientes apoyaban el sistema mayoritario⁸³¹.

Las elecciones de 1994, celebradas ya en una Ucrania independiente, se llevaron a cabo bajo la Ley Electoral del 18 de noviembre de 1993 que mantuvo el sistema mayoritario con mayoría absoluta, con la condición de que para conseguir el mandato el candidato tendría que estar apoyado por al menos el veinticinco por ciento de los electores con una participación del cincuenta por ciento como mínimo. En caso de no haber ganador, los dos candidatos con mayor número de votos pasarían a la segunda vuelta, en la que el vencedor sería el que consiguiese la mayoría de los votos⁸³². La consecuencia de mantener la fórmula mayoritaria en las elecciones de 1994 junto con el principio de mayoría absoluta exigida en dos vueltas fue la distribución de sólo 338 mandatos, es decir, que no se asignaron 112 escaños como resultado de la escasa participación que impidió

⁸³⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 497

⁸³¹ La votación en el Consejo Supremo sobre los diferentes proyectos reflejó el siguiente resultado: el proyecto electoral que proponía el sistema mayoritario recibió doscientos sesenta y cuatro votos, la variante mixta 350/100 recibió ciento noventa y siete votos, la propuesta mixta 50/50 consiguió ochenta y dos votos, y la variante proporcional obtuvo ochenta y cuatro votos, en S. Birich *Emboding democracy. Electoral system Design in Post-Communist Europe*, New York, 2002, p. 150 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 499

⁸³² W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 486 y M. Dziubek, "Ukraina", en M. Migalski (ed.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania, Sosnowiec, 2005, pp. 128-129

obtener los votos necesarios⁸³³. Desde 1996 se renunció a la convocatoria de elecciones complementarias.

El Parlamento de Ucrania creó el 18 de febrero de 1993 un sistema electoral que limitaba el papel de los partidos en el proceso electoral pero apoyaba a los candidatos individuales⁸³⁴, es decir, los candidatos que pertenecían a la *nomenklatura* gobernante identificada con L. Kuchma y L. Kravchuk. En las elecciones al Consejo Supremo de 1994 fueron elegidos 227 diputados independientes, lo que suponía el cincuenta por ciento de todos los diputados en el Consejo Supremo, apoyados por el aparato del poder. Esta composición creó no sólo problemas relacionados con la representación de intereses y necesidades de los respectivos grupos sociales, sino también de organización de los trabajos del Parlamento, es decir, elección del mando, dominio de los principios de conducta, presentación de la iniciativa legislativa o elaboración de su posición hacia el Gobierno. El Parlamento estuvo durante todo su mandato presionado por el Presidente, que retomó el papel dirigente del antiguo partido comunista⁸³⁵, lo que provocó que no se formaran relaciones democráticas en el proceso de gobierno⁸³⁶.

Las dificultades para elegir Parlamento bajo la Ley Electoral de 1993 dieron lugar a que se emprendieran los trabajos sobre la reforma electoral. La Ley Electoral de 1997 inició un cambio significativo del sistema electoral. Con esta reforma, Ucrania ajustó su legislación electoral a las soluciones adoptadas en otros países de esta parte de Europa. El sistema proporcional fue visto en aquel

⁸³³ D. Arel, A. Wilson, *The Ukrainian Parliamentary Elections*, "RFE/RL Research Report", vol. 3, 1994, núm. 26, p. 9-10 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 501

⁸³⁴ Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy 1993, núm. 48, poz. 455 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 350

⁸³⁵ E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 350

⁸³⁶ T. Woźniak, *Czy była i czy będzie możliwa demokracja na Ukrainie* en B. J. Albin, W. Baluk (ed.) *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Ukraina*, Wrocław, 2002, p. 182 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 351

momento como la solución que limitaría el nivel de fragmentación mientras que las elecciones basadas en los distritos uninominales quedaban ligadas a la fragmentación de los partidos políticos en el Parlamento. Además, los diputados contrarios al Presidente Kuchma reconocieron que la votación a las listas era un medio que reforzaba al Parlamento y lo hacía independiente del Presidente. La idea de reforzar la posición del Parlamento unía a políticos de diferentes ideologías. El Presidente Kuchma, que no era miembro de ningún partido político, no estaba interesado en reforzar la posición de los partidos y, por consiguiente, se opuso al sistema proporcional, y sobre todo a la variante de este sistema con barrera electoral que reforzaba los partidos grandes y disminuía la posición de los partidos pequeños del centro que le apoyaban. Finalmente, bajo un acuerdo entre el Presidente y el Parlamento, se introdujo el sistema mixto a través de la Ley Electoral del 24 de septiembre de 1997⁸³⁷. La mitad del Consejo Supremo, es decir, doscientos veinticinco diputados, fue elegida con el sistema mayoritario en distritos electorales uninominales. Se suprimió la exigencia de la participación de al menos el cincuenta por ciento de los electores. La otra mitad provenía de la lista de los partidos políticos y de los bloques electorales en un distrito nacional único, de acuerdo con la fórmula proporcional con barrera del cuatro por ciento y con el método de Hare⁸³⁸. El nuevo sistema electoral fue muy favorable para las agrupaciones del centro, que al inicio se mostraron indecisas sobre su adopción. Cuatro de los ocho partidos que entraron al Parlamento fueron del centro. Después de las elecciones de 1998, los partidos políticos intentaron aumentar aún más la proporcionalidad del sistema electoral. En un principio, el Presidente Kuchma también apoyó los trabajos sobre una nueva reforma electoral y la concepción del sistema electoral proporcional ya que consideraba que este modelo crearía una mayoría parlamentaria estable. Al

⁸³⁷ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 505

⁸³⁸ P. Bilski, "System Polityczny Ukrainy", en W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy Polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 562 y M. Dziubek, "Ukraina", en M. Migalski (ed.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania, Sosnowiec, 2005, pp. 131-133

mismo tiempo, pretendía reformar la Constitución e introducir la segunda Cámara del Parlamento, sobre la cual deseaba tener más control⁸³⁹. El 18 de noviembre de 1999, el Consejo Supremo aprobó el proyecto de la Ley Electoral en su primera lectura introduciendo el sistema proporcional. Sin embargo, el Presidente Kuchma usó su competencia de veto de la ley y, como consecuencia, el 30 de octubre de 2001 se volvió a aprobar la Ley Electoral que introducía el sistema mixto. Cada enmienda introducida en el texto original aprobado inicialmente por el Consejo Supremo acercaba el sistema electoral al proyecto propuesto por el Presidente Kuchma. Así observamos la forma en que el Presidente aprovechó su posición fuerte, sabiendo que para rechazar su veto se necesitaba una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara, la cual era difícil de conseguir. Finalmente, con la enmienda de 2001 el sistema electoral quedó prácticamente intacto. Hasta 2002 las elecciones al Consejo Supremo se celebraron bajo el sistema proporcional y mayoritario, la mitad de los 450 diputados se eligió en los distritos uninominales y la otra mitad en un distrito nacional mediante votación a los partidos políticos o bloques electorales⁸⁴⁰.

Como hemos mencionado varias veces, después de las elecciones de 2002 y ante la caída de su popularidad, el Presidente Kuchma inició el proceso a favor del cambio del sistema de régimen hacia el sistema parlamentario. Al mismo tiempo, se inició también la reforma del sistema electoral. De nuevo apareció la idea del sistema electoral proporcional. Dado que el Presidente y sus partidarios no obtuvieron la mayoría cualificada de dos tercios imprescindible para cambiar la Constitución, intentaron convencer a algunas agrupaciones de la oposición. Una de las condiciones planteadas por las agrupaciones comunistas y socialistas para dar su apoyo a la enmienda de la Constitución y la introducción del sistema

⁸³⁹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 510

⁸⁴⁰ T. Woźniak, *Czy była i czy będzie możliwa demokracja na Ukrainie* en B. J. Albin, W. Baluk (ed.) *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Ukraina*, Wrocław, 2002, p. 182 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 355

parlamentario fue la implantación del sistema electoral proporcional⁸⁴¹. El 25 de marzo de 2004 el Consejo Nacional aprobó una nueva Ley Electoral según la cual las elecciones se celebrarían en un distrito electoral único compuesto por los 450 mandatos, cada partido o coalición presentaría una lista electoral y se usaría el método Hare. Las agrupaciones que superaron la barrera del tres por ciento entraron en el Consejo Supremo⁸⁴². Los partidos pequeños estaban llamados a verse favorecidos por las soluciones adoptadas –el método Hare, una baja barrera electoral y un distrito electoral único que incluye a todo el territorio del país⁸⁴³– y las primeras elecciones bajo esta ley electoral dejaron una representación altamente proporcional y un Parlamento que reflejaba la escena política de la nación, pero también dificultades para elegir una mayoría estable.

Las últimas elecciones parlamentarias al Consejo Supremo de Ucrania se celebraron en 2012 bajo la nueva ley electoral del 17 de noviembre de 2011, que volvió al sistema mixto. 225 diputados serían elegidos en los distritos plurinominales de las listas de los partidos que pasaran la barrera electoral del 5 por ciento (esta reforma elevó la barrera electoral del tres al cinco por ciento). La otra mitad se elegiría según el sistema electoral mayoritario en distritos uninominales. Además, esta reforma introdujo la prohibición de crear bloques electorales⁸⁴⁴. El Partido de las Regiones inició la última reforma para asegurarse su victoria en las elecciones parlamentarias de 2012. Como explica T. Olszański: *“La decisión de volver al sistema mixto (vigente en las elecciones de 1998 y 2002) resulta de la experiencia pasada que indica que los diputados de los distritos*

⁸⁴¹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 515

⁸⁴² *Ibid*, p. 491

⁸⁴³ T. Woźniak, *Czy była i czy będzie możliwa demokracja na Ukrainie* en B. J. Albin, W. Baluk (ed.) *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Ukraina*, Wrocław, 2002, p. 182 citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 355

⁸⁴⁴ T. A. Olszański, “Ukraina: Uchwalenie nowej ordynacji wyborczej, *Ośrodek W Studiów Wschodnich*, publicado en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-11-23/ukraina-uchwalenie-nowej-ordynacji-wyborczej (Consulta: 1 de agosto de 2008)

mayoritarios son susceptibles a las influencias del partido en el poder y al mismo tiempo están dispuesto a unirse a su fracción”⁸⁴⁵.

Por un lado, la política de las reformas electorales en Ucrania se caracterizó por su lentitud a la hora de alejarse de las soluciones típicas del régimen comunista y, por otro lado, por la adopción de muchas soluciones diferentes, a menudo de modo titubeante. Al igual que en Polonia, se adoptaron nuevas leyes electorales para cada elección parlamentaria posterior a 1989 y cada enmienda de la ley electoral fue precedida con debates largos e intensivos. De nuevo debemos subrayar que los distintos sistemas electorales adoptados durante el periodo de transformación del sistema en Ucrania fueron resultado del papel importante del Presidente y de la inestabilidad del sistema de partidos.

Tabla 19. Evolución de los sistemas electorales en Ucrania				
Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1990*	Mayoritario, dos vueltas	450	Primera vuelta: mayoría absoluta Segunda vuelta: mayoría simple	No
1994	Mayoritario de dos vueltas	450	Ambas vueltas: mayoría absoluta	No
1998	Mixto	225 distritos uninominales y un distrito nacional único	Mayoritario: mayoría simple Listas de partidos: cuota de Hare	4%
2002	Mixto	225 distritos uninominales y un distrito nacional único	Mayoritario: mayoría simple Listas de partidos: cuota de Hare	4%
2006 2007	Proporcional	450 mandatos en un distrito nacional único	Listas de partidos: cuota de Hare	3%

⁸⁴⁵ *Ibid*,

2012	Mixto	225 en distritos uninominales y 225 en distritos prulinominales	Mayoritario: mayoría simple Listas de partidos: cuota de Hare	5%
------	-------	---	--	----

*Elecciones semicompetitivas

Fuente: elaboración propia basada en W. Sokół *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. UMCS, Lublín, 2007, p. 484 y T. A. Olszański, "Ukraina: Uchwalenie nowej ordynacji wyborczej, *Ośrodek W Studiów Wschodnich*, publicado en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-11-23/ukraina-uchwalenie-nowej-ordynacji-wyborczej (consultado el 1 de agosto de 2008)

Como hemos dicho antes, en la Lituania posterior al comunismo, bajo la primera Ley Electoral del 9 de julio de 1992 se introdujo un sistema mixto, en el que 71 de los 140 diputados del *Seimas*⁸⁴⁶ eran elegidos en distritos uninominales por un sistema mayoritario a dos vueltas. El candidato que disponía del apoyo de más de la mitad de los votantes conseguía el mandato.⁸⁴⁷ El resto de diputados eran elegidos en un distrito nacional único con un sistema proporcional y de lista, en el que se aplicó la cuota de Hare y una cláusula de barrera del cuatro por ciento. Con la excepción de las minorías étnicas que tenían que alcanzar la cuota de Hare (1/70 del voto nacional) para lograr representación parlamentaria⁸⁴⁸.

⁸⁴⁶ El 20 de octubre de 1996, junto con las elecciones parlamentarias, se celebró en Lituania un referéndum que planteaba la limitación del número de diputados a ciento once. La propuesta contó con el apoyo del sesenta y cinco por ciento de los votantes, pero no consiguió la participación del cincuenta por ciento de los electores. Por eso se consideraron inválidos los resultados del referéndum, en R. Rose, N. Munro, *Elections and parties in New European Democracies*, Washington, 2003 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 250

⁸⁴⁷ J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 20 y O. Szczura, "Litwa, Lotwa i Estonia", en M. Migalski (ed.) *Partie i sestemy partyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 99

⁸⁴⁸ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C.

En los años 1996 y 2000 se intentó reforzar aún más el carácter mayoritario del sistema electoral. La primera reforma se efectuó el 27 de junio de 1996 y supuso un cambio en la cláusula de barrera, que pasó del cuatro al cinco por ciento para los partidos y al siete por ciento para las coaliciones. En adición, se aplicaron las reglas generales a los partidos étnicos⁸⁴⁹. Se introdujo también un mecanismo de voto preferencial para la elección de los diputados de la mitad proporcional del *Seimas*, que dejaba a los electores optar por hasta cinco preferencias entre los sesenta candidatos presentes en su papeleta⁸⁵⁰.

La siguiente reforma se efectuó en julio de 2000 y supuso la sustitución del sistema de dos vueltas que se utilizó para la elección de la mitad mayoritaria del *Seimas* por un sistema de una vuelta, para conseguir un mandato fue suficiente la victoria con la mayoría simple en la primera votación⁸⁵¹. La ley electoral estableció una condición para que las elecciones se considerasen válidas: la participación en las elecciones de al menos el cuarenta por ciento de los electores en los distritos uninominales y del veinticinco por ciento en la votación a las listas de los partidos. Si la participación fuera menor, se celebraría una segunda votación⁸⁵².

Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 88

⁸⁴⁹ En 2000 el *Seimas* rechazó la iniciativa de la Acción Electoral de los Polacos en Lituania para que las barreras electorales no se aplicasen a las agrupaciones de las minorías nacionales, en J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 21

⁸⁵⁰ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 89 y J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, p. 20

⁸⁵¹ O. Szczura, "Litwa, Lotwa i Estonia", en M. Migalski (ed.) *Partie i sestemy partyjne w Europie Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 101

⁸⁵² J. Zieliński, *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003, pp. 20 y 21

Como opina Carlos Flores Juberías, la razón para ambos cambios fue dificultar el acceso al *Seimas* de las formaciones de menor popularidad entre los votados y terminar con la creación de las coaliciones preelectorales⁸⁵³.

Tabla 20. Evolución de los sistemas electorales en Lituania				
Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1992	Mixto	71 mandatos en distritos uninominales, de dos vueltas 70 mandatos en un distrito nacional único	Cuota de Hare	4% (1% para los partidos de las minorías nacionales)
1996	Mixto	71 mandatos en distritos uninominales, de dos vueltas 70 mandatos en un distrito nacional único	Cuota de Hare	5% partidos 7% coalición
2000 2004 2008 2012	Mixto	71 mandatos en distritos uninominales, (con al menos 40% de participación) 70 mandatos en un distrito nacional único (con al menos 25% de participación)	Cuota de Hare	5% partidos 7% coalición

Fuente: elaboración propia basada en C. Flores Juberías, “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord) : “Actas del III

⁸⁵³ C. Flores Juberías, “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord): “Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 89

Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 97 y O. Szczura, “Litwa, Lotwa i Estonia”, en M. Migalski (red.) *Partie i sestemy partyjne w Europie Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 99-100

En el caso eslovaco, como hemos comentado antes, la principal reforma electoral fue la relativa a la cláusula de barrera del tres por ciento, que en 1992 se sustituyó por una cláusula variable del cinco por ciento para los partidos, del siete para las coaliciones de dos o tres partidos y del diez para las alianzas integradas por cuatro o más partidos⁸⁵⁴. Las primeras medidas encaminadas a verificar un cambio importante en el sistema electoral se produjeron después de las elecciones de 1994. En marzo de 1996 Mečiar explicó durante el congreso de su partido que la barrera del cinco por ciento no era suficiente para crear un sistema de gobierno estable, justificando así la caída de su Gobierno en 1994 y las dificultades con la formación de un Gobierno nuevo después de las elecciones anticipadas. Como consecuencia consideró sustituir el sistema proporcional por el mayoritario o por uno mixto. Mečiar propuso el establecimiento de 150 distritos uninominales con la fórmula “*winner takes it all*”⁸⁵⁵. Su idea de introducir el sistema mayoritario no fue apoyada por la oposición que denunciaba el alto nivel de fragmentación de la oposición política, la falta de coherencia de su programa y el hecho de no aceptar por los electores la coalición con los partidos de las minorías húngaras en todas las partes del territorio. Un sistema que generase una desproporcionalidad significativa sería muy desfavorable tanto para la oposición como para los partidos pequeños que estaban en coalición con el partido de Mečiar. Antes de las elecciones de septiembre de 1998, el Gobierno de V. Mečiar introdujo una enmienda a la Ley Electoral que reflejaba sus propuestas iniciales de reforma del sistema electoral y que fue aprobada por el Consejo Nacional el 20 de mayo de 1998. La nueva ley

⁸⁵⁴ W. Sokół, R. Serej, “System polityczny Słowacji”, en W. Sokół, M. Żmigrodzki (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 479

⁸⁵⁵ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 410

introdujo un distrito nacional único para elegir a los 150 diputados⁸⁵⁶ y volvió a fijar una cláusula única, esta vez del cinco por ciento, pero en el caso de las coaliciones se multiplicaba por el número de partidos que las formaban⁸⁵⁷.

Uno de los efectos de la reforma electoral de 1998⁸⁵⁸ fue la dificultad para la conformación de coaliciones, lo que destacaba especialmente porque hasta esa fecha la formación de amplias coaliciones electorales había sido un fenómeno

⁸⁵⁶ La propuesta de un distrito nacional único, en lugar de los cuatro distritos electorales existentes, se justificó por la nueva división administrativa introducida en 1996, según la cual el territorio del país se componía de ocho voivodias. En esta situación cabían dos soluciones: ajustar la nueva división administrativa a los cuatro distritos electorales o cambiar el número de distritos electorales. Finalmente, el HZDS introdujo una lista única en todo el territorio del país en la que podía incluir los apellidos de los ciento cincuenta candidatos al Consejo Nacional de la República Nacional. Como opina W. Sokół, el fin de esta reforma era muy obvio, el HZDS intentó aprovechar la gran popularidad de su líder entre los electores y, a través de la personificación de su lista (en la que Mečiar estaría al frente), conseguir votos en las voivodias en las que, según la ley original, no se incluía a Mečiar en la lista, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 413

⁸⁵⁷ C. Flores Juberías, “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord): “Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 79

⁸⁵⁸ Tras los resultados de las elecciones celebradas en 1998 la Coalición Democrática de Eslovaquia (SDK), compuesta por el Movimiento Democrático (KDH), la Unión Democrática (DU), el Partido Democrático (DS), el Partido Verde (SZS) y el Partido Socialdemócrata (SDSS), obtuvo 42 escaños. Las tres formaciones húngaras (MKDM-MKDH, Coexistencia y MPP-MOS) se fusionaron en un partido y obtuvieron el quince por ciento de los votos. El Partido de la Coalición Húngara (MKP-SMK) obtuvo el nueve por ciento de los votos, por lo que le correspondían quince escaños en M. BUTORA, G. MESEZNIKOV, Z. BUTUROVA, y S. FISCHER (eds.) *The 1998 Parliamentary Elections and Democratic Rebirth in Slovakia*, IVO, Bratislava, 1999 citado por C. Flores Juberías, “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord): “Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 80

bastante frecuente en Eslovaquia. La barrera del cinco por ciento se refería a los partidos políticos, independientemente de si se trataba de un comité electoral compuesto por un partido o de varios integrados en una coalición electoral. Esta enmienda hizo que la formación de alianzas electorales se desincentivase ⁸⁵⁹, lo que fue en contra de los intentos de alianza de los partidos pequeños en torno a la Unión Democrática y al Movimiento Cristiano-Demócrata. El HZDS apoyó la limitación de formar coaliciones argumentando que la escena política estaba muy fragmentada y que los partidos pequeños influían en ella de modo desproporcionado, asimismo subrayó que para lograr la estabilidad resultaba importante la formación de dos grandes partidos, al igual que en algunas democracias occidentales. De esta manera se quería integrar una oposición muy diferenciada. Por otro lado, los partidos pequeños criticaron la idea destacando la falta de tradición del sistema bipartidista en el país, las diversas divisiones de carácter socio-político en la sociedad, el alto nivel de inestabilidad electoral del electorado y la alta frecuencia de paso de políticos a partidos diferentes, lo que causa que la anticipación de la consolidación de la escena política a través de las regulaciones legales no fuese recomendable en ese momento⁸⁶⁰.

Debido a la política de manipulación de la ley electoral llevada a cabo por el HZDS y al requisito de que cada miembro de la coalición superara la barrera del cinco por ciento, los partidos pequeños perdieron la posibilidad de formar una coalición en la que tuviesen la misma posición que el resto de miembros de la misma. Los partidos grandes tuvieron que unirse a los pequeños para no perder sus votos⁸⁶¹.

Sin embargo, los resultados de las elecciones parlamentarias de 1998 hicieron que a Mečiar le resultara imposible formar una coalición mayoritaria para gobernar solo. Como consecuencia de la reforma ejercida por el HZDS, en lugar

⁸⁵⁹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 414

⁸⁶⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 415

⁸⁶¹ *Ibid*,

de un gobierno formado por uno o dos partidos apareció una coalición creada por diez partidos políticos, llamada la Coalición Azul, que estaba dirigida contra el Partido de Mečiar. Podemos concluir que la creación de la coalición gobernante, que tuvo como fin la introducción de reformas económicas y políticas así como la reorientación de la política exterior para dirigirla hacia una posición proeuropea, fue un resultado indirecto de la política de la reforma electoral realizada en 1998 por el Gobierno de Mečiar. Mientras que el partido de Mečiar, HZDS, intentaba introducir un sistema mayoritario, o al menos mixto, que permitiese lograr el bipartidismo en Eslovaquia, los socios menores de la coalición gobernante, es decir, el Partido Nacional Eslovaco (SNS) y la Asociación de los Trabajadores de Eslovaquia (ZRS), rechazaban la idea del sistema mayoritario, aunque estaban a favor de incrementar la cláusula de barrera.

El sistema electoral utilizado en mayo de 1998 sólo estuvo vigente durante diez meses. En agosto de 1999 se introdujo una nueva enmienda que restableció la barrera del cinco por ciento para los partidos políticos, del siete para las alianzas de dos o tres partidos y del diez para las coaliciones de cuatro o más partidos. No obstante, se conservó el único distrito electoral⁸⁶².

⁸⁶² En 2001 se presentaron las propuestas de la reforma del derecho electoral. Uno de los proyectos proponía la idea de restablecer los cuatro distritos electorales plurinominales y una posibilidad ampliada de la votación de preferencia. Hasta ahora, el derecho a conseguir el mandato lo tenían los candidatos que conseguían al menos el diez por ciento de los votos en su lista de partido. La enmienda de 2001 sugería disminuir ese límite al tres por ciento (al igual que la solución introducida en 1993). R. Fico, Presidente del partido político Smer (la Dirección), presentó otro proyecto de Ley Electoral en el que proponía aumentar las barreras electorales hasta el siete por ciento para los partidos políticos, el catorce para las alianzas de dos o tres partidos y el veintiuno para las coaliciones de cuatro o más partidos. Ambos proyectos fueron rechazados. Una parte de los políticos de Smer también propuso seguir con las soluciones del sistema electoral mixto conocido en Rusia. Según esta concepción sesenta diputados serían elegidos de las listas en un distrito electoral de todo el territorio con barrera del ocho por ciento, y el mismo número de diputados en un distrito electoral uninominal, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 423

En la República de Eslovaquia, como en Polonia, el sistema proporcional se caracterizaba por la falta de estabilidad. Los cambios en las regulaciones electorales se referían sobre todo al número y tamaño de los distritos electorales así como al tamaño de las barreras. En adición, la efectividad de la capacidad de gobierno se relacionaba con soluciones que aseguraran la composición de gabinetes por uno o máximo dos partidos políticos, pero los esfuerzos en esta dirección fueron desbaratados. Las decisiones que influían en el procedimiento de formación del sistema electoral crearon mecanismos típicos de la democracia parlamentaria. Los partidos políticos dominantes en los periodos respectivos jugaron un papel importante.

El sistema electoral de 1992 fue previsto como abierto a los cambios y los partidos políticos aprovecharon sus carencias normativas en su beneficio propio. Por otro lado, los partidos que se vieron amenazados por los cambios fueron capaces de parar las reformas, lo que profundizó el conflicto. Eslovaquia, al igual que Polonia, es un ejemplo de país en el que los partidos políticos intentaron adaptar el sistema electoral a sus preferencias en lugar de usarlo en beneficio de soluciones electorales estables.

Tabla 21. Evolución de los sistemas electorales en Eslovaquia				
Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1990 y 1994	Proporcional	4	Hagenbach-Bishoff	5% partidos, 7% coaliciones de 2 o 3 miembros, 10% coaliciones de 4 o más miembros
1998	Proporcional	1	Hagenbach-Bishoff	5% partidos, 10% coaliciones de 2 miembros, 15% coaliciones de 3 miembros*
2002 2006 2010 2012	Proporcional	1	Hagenbach-Bishoff	5% partidos, 7% coaliciones de 2 miembros, 10% coaliciones de 3 o más miembros

*La coalición podía conseguir los mandatos a condición de que cada miembro obtuviese al menos el 5% de los votos.

Fuente: elaboración propia basada en W. Sokół *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. UMCS, Lublín, 2007, p. 402 y C. Flores Juberías, “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord): “Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 97

En Bulgaria, al igual que en Polonia, una de las cuestiones sobre la que se más se reflexionó durante las negociaciones de la Mesa Redonda fue el tamaño y carácter del Parlamento. El BSP optó por las elecciones a un Parlamento compuesto por 200-250 miembros, mientras que el SDS quería que la Gran Asamblea Nacional estuviese formada por 400 diputados. En referencia al sistema electoral, el Partido Comunista búlgaro, después llamado Partido Socialista búlgaro, propuso el sistema mixto (175 mandatos elegidos bajo el sistema mayoritario y 75 bajo el proporcional)⁸⁶³. Finalmente, la Unión de Fuerzas Democráticas (SDS) aceptó el sistema mixto propuesto por el BSP a cambio de convocar la Gran Asamblea Nacional en lugar del Parlamento ordinario. La Gran Asamblea Nacional resultó elegida bajo la Ley Electoral del 3 de abril de 1990, que fue fruto de los acuerdos entre el Partido Socialista en el poder y la oposición, al igual que en Polonia. La Gran Asamblea Nacional⁸⁶⁴ estaba compuesta por 400 diputados, la mitad elegidos en distritos uninominales por un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas con exigencia de una participación mínima del cincuenta por ciento de los electores, y la otra mitad por un sistema proporcional y de lista, sobre la base de veintiocho

⁸⁶³ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 530

⁸⁶⁴ El sistema electoral mixto sigue vigente todavía como método para elegir la Gran Asamblea Nacional, el órgano previsto para elaborar la Constitución

circunscripciones plurinominales según el método d'Hondt y con una cláusula de barrera del cuatro por ciento⁸⁶⁵.

Bulgaria es el único país postcomunista (salvo Albania) en el que la agrupación postcomunista consiguió la mayoría absoluta en el Parlamento tras las primeras elecciones libres⁸⁶⁶. El Partido Socialista Búlgaro (BSP) no obtuvo la mayoría cualificada de dos tercios que le permitiría controlar el proceso de elaboración de la nueva Constitución, pero consiguió el número de votos suficientes para aprobar las leyes, entre ellas la ley electoral. Por eso la regulación electoral fue similar a las soluciones adoptadas en otros países postcomunistas.

Es interesante reflexionar sobre el caso búlgaro porque los postcomunistas que todavía estaban en el poder no se mostraron interesados, al contrario que en otros países, en introducir el sistema mayoritario que les aseguraría mejores resultados electorales. Un ejemplo de esta situación es el comportamiento del BSP, que en lugar de aumentar su victoria electoral prefería crear un sistema electoral conducente a la consolidación del pluralismo político. Para el BSP lo más importante era incluir diferentes fuerzas políticas en el proceso de ejercicio del poder y al mismo tiempo dividir la responsabilidad de gobierno⁸⁶⁷. Como subraya W. Sokół, en el caso búlgaro no se cumplió la teoría según la cual el partido en el poder maximiza sus propios beneficios aumentando el número de mandatos parlamentarios a través de la adopción de un modelo determinado de sistema electoral⁸⁶⁸.

⁸⁶⁵ E. Pioskownik, "Bulgaria", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 170

⁸⁶⁶ Según los resultados de las elecciones del 10 de junio de 1990, el BSP consiguió la mayoría absoluta (211 de 400 mandatos). Obtuvo 114 mandatos en los distritos uninominales y 97 de la lista. La segunda agrupación fue el SDS, que consiguió 114 representantes en el Parlamento, de los cuales 69 provenían de los distritos uninominales y 75 de la lista, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 534

⁸⁶⁷ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 523

⁸⁶⁸ *Ibid*, p. 524

La Gran Asamblea Nacional, además de preparar y aprobar la Constitución, inició también los trabajos sobre un proyecto de sistema electoral que se basaría en el sistema proporcional. La Ley Electoral de 22 de agosto de 1991 también fue consecuencia del pacto entre el Partido Socialista en el poder y la Unión de Fuerzas Democráticas en la oposición. Bajo esta ley se eligió la Asamblea Nacional formada por 240 diputados elegidos mediante un sistema proporcional y de lista, sobre la base 31 circunscripciones, con aplicación de la fórmula d'Hondt y con cláusula de barrera del cuatro por ciento⁸⁶⁹.

Como apunta C. Flores Juberías, los cambios posteriores del sistema electoral fueron más superficiales y técnicos⁸⁷⁰. El sistema electoral búlgaro se caracterizó por una estabilidad raramente encontrada en los países postcomunistas. W. Sokół explica que el factor que limitaba las posibilidades de ejercer el cambio en el sistema electoral fue el hecho de que los Parlamentos elegidos antes de 1997 terminaron su actividad como consecuencia de las elecciones anticipadas, lo que dificultaba tomar decisiones sobre la reforma electoral⁸⁷¹. No obstante, se produjeron intentos de reforma del derecho electoral. Y así, en 1994 los socialistas querían volver al sistema mixto de 1990 ya que creían que les permitiría conseguir la mayoría absoluta en el Parlamento. Sin embargo, en las elecciones de 1994 la coalición electoral del BSP consiguió la mayoría absoluta de los votos sin necesidad de volver al sistema que había propuesto.

⁸⁶⁹ Las elecciones parlamentarias de octubre de 1991 celebradas bajo la nueva Ley Electoral supusieron la caída de popularidad del BSP, que se situó en segunda posición con ciento seis mandatos. El SDS consiguió ciento diez diputados en el nuevo Parlamento y formó Gobierno en coalición con el Movimiento a favor de los Derechos y Libertades, que obtuvo veinticuatro representantes, en W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 524

⁸⁷⁰ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): *De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p. 52

⁸⁷¹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007, p. 542

Para las elecciones de 1997 la Asamblea Nacional, en su mayoría socialista, aprobó cambiar la barrera electoral del cuatro al tres por ciento, aunque posteriormente el Presidente Stoyanov vetó esta enmienda porque no había sido pactada con la oposición⁸⁷². La oposición era contraria a este cambio porque opinaba que esta reforma podía crear un Parlamento inestable. Aunque la Asamblea Nacional contaba con la mayoría absoluta para rechazar el veto del Presidente, no pudo hacerlo porque fue disuelta el 19 de febrero de 1997, es decir, antes de la fecha de la votación sobre el veto⁸⁷³.

La coalición del SDS obtuvo la victoria en las siguientes elecciones, celebradas el 19 de abril de 1997, y consiguió 137 mandatos. Una nueva mayoría parlamentaria empezó preparar la reforma electoral para uniformar el sistema electoral. En abril de 2001, antes de las elecciones parlamentarias celebradas en junio de ese mismo año, el Parlamento aprobó la siguiente Ley Electoral que introdujo cambios pequeños para mejorar tanto la regulación del acto de emisión del voto como la emisión del voto de las personas con discapacidades, reglas más claras para el escrutinio y exigencias menos estrictas para la concurrencia de candidatos independientes⁸⁷⁴.

En junio de 2005 se celebraron elecciones parlamentarias bajo una nueva Ley Electoral, del 12 de abril de 2005. Entre los cambios presentados se incluía la sustitución de las tradicionales papeletas de colores, que colocaban en situación

⁸⁷² Richard J. Crampton: "The Bulgarian Elections of 19 April 1997", *Electoral Studies* nº 16/4 (1997), pp. 560-563. citado por C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p. 51

⁸⁷³ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 544

⁸⁷⁴ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p.

de desventaja a las formaciones de nueva creación, por una papeleta integral en la que se enumeraba a todos los candidatos, así como el establecimiento de la obligación de consignar una cantidad en depósito-variable para concurrir a las elecciones según se tratase de candidaturas independientes, partidos o coaliciones⁸⁷⁵.

El 13 de abril de 2009 el sistema proporcional se sustituyó por el mixto, según el cual se eligieron 209 diputados a través del sistema proporcional y los 31 restantes a través del sistema mayoritario. El territorio del país se dividió en 31 distritos electorales. En todos ellos los electores eligieron una de las listas de partidos y a un candidato por el sistema mayoritario. El recuento de los resultados en el segmento proporcional se hizo mediante el método Hare-Niemeyer, por parte de la lista mayoritaria resultaba elegido automáticamente el candidato con mayor número de los votos⁸⁷⁶.

Además, en el caso de las coaliciones se intentó elevar la barrera electoral para que pasara del cuatro al ocho por ciento. Pero tanto las agrupaciones de la oposición como algunos de los diputados del BSP (que en ese momento se encontraba en el poder) criticaron la propuesta. A la crítica se unió el Presidente G. Parvanov vetando la propuesta, sin embargo el Parlamento rechazó su veto. Finalmente, la sentencia del Tribunal Constitucional con fecha del 12 de mayo de 2009 anuló el cambio y terminó definitivamente con el problema de una nueva barrera electoral del ocho por ciento⁸⁷⁷. La última reforma electoral en Bulgaria, al igual que en Ucrania, fue introducida en 2009 por el Partido Socialista de Bulgaria para mantener una posición fuerte en las elecciones de ese año, que no obstante ganó la agrupación centro-derecha GERB. Las últimas regulaciones están a favor de los partidos grandes, fueron propuestas por el BSP pero contaron con el voto favorable del Movimiento de Derechos y Libertades

⁸⁷⁵ *Ibid*,

⁸⁷⁶ La información proviene de la página www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-04-22/kontrowersyjna-zmiana-ordynacji-wyborczej-w-bulgarii [Consulta: 1 de agosto de 2013]

⁸⁷⁷ La información proviene de la página www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-04-22/kontrowersyjna-zmiana-ordynacji-wyborczej-w-bulgarii [Consulta: 1 de agosto de 2013]

(agrupación de minoría turca) y de dos partidos de la oposición (el Partido nacionalista Ataka y el partido de Orden, Ley y Justicia), en su contra votaron los partidos que temían por su marginalización: el Movimiento Nacional de Simeón II y la Unión de las Fuerzas Democráticas⁸⁷⁸.

El sistema proporcional adoptado en 1991 en Bulgaria se ha revelado como una solución bastante firme en comparación con las de otros países postcomunistas. Esto se puede explicar por la dominación de la escena política por parte de dos agrupaciones interesadas en mantener un sistema que en la peor de las situaciones les permitiría ejercer el poder de forma alterna. Sin embargo, esta situación cambió cuando en las elecciones de abril de 2001 el Movimiento Nacional de Simeón II consiguió la mitad de los mandatos en el Parlamento.

Y como concluye en su artículo C. Flores Juberías, las reformas de la Ley Electoral en Bulgaria se refieren a modificaciones más bien puntuales que incrementan las garantías del proceso electoral y que no han cambiado los elementos esenciales del sistema electoral fruto de los acuerdos de 1991 mencionado inicialmente⁸⁷⁹. Sin embargo, la última reforma electoral, aprobada tres meses antes de la fecha de las elecciones, generó mucha controversia debido sobre todo a que fue elaborada e introducida a raíz del interés a corto plazo del BSP por hacerse con el triunfo.

Tabla 22. Evolución de los sistemas electorales en Bulgaria				
Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1990	Mixto	200 uninominales 28	Mayoritario: mayoría absoluta, de dos vueltas y con	4%

⁸⁷⁸ *Ibid*,

⁸⁷⁹ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p.

		plurinominales	participación mínima del 50% Proporcional: lista con método de d'Hondt	
1991 1994 1997 2001* 2005**	Proporcional	31 plurinominales (4-13)	d'Hondt	4%
2009 2013	Mixto	31	Mayoritario: 31 mandatos, candidato con el mayor número de votos Proporcional: 209 mandatos con el método Hare	4%

*Ley Electoral de 2001 que introdujo cambios pequeños para mejorar tanto la regulación del acto de emisión del voto como la emisión del voto de las personas con discapacidades.

**Ley Electoral de 2005 que introdujo la sustitución de las tradicionales papeletas de colores por una papeleta integral en la que se enumeraba a todos los candidatos y el establecimiento de la obligación de consignar una cantidad en depósito-variable para concurrir a las elecciones, según se tratase de candidaturas independientes, partidos o coaliciones

Fuente: elaboración propia basada en W. Sokół *Genera i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. UMCS, Lublín, 2007, p. 524 y C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord) : "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003) y www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-04-22/kontrowersyjna-zmiana-ordynacji-wyborczej-w-bulgarii (Consulta: 1 de agosto de 2013)

En Rumanía, la creación del sistema electoral y la política de las posteriores reformas electorales son fruto de unas circunstancias específicas tras la caída del sistema comunista en el país, del importante papel en la vida política de la agrupación postcomunista, con I. Iliescu al frente, y de las instituciones políticas que reforzaban el papel del Presidente al tiempo que debilitaban la posición de los partidos políticos.

En febrero de 1990, el Frente de Salvación Nacional presentó a debate público las primeras propuestas sobre las inminentes elecciones parlamentarias y propuso que ambas Cámaras fuesen elegidas bajo el sistema mayoritario con dos vueltas en distritos uninominales. La idea imitó las soluciones del sistema electoral del régimen anterior, pero con el tiempo se renunció a la propuesta de introducir el sistema mayoritario porque se consideró opuesta a la idea de la responsabilidad proporcional y poco favorable para reforzar los partidos políticos⁸⁸⁰.

Un nuevo proyecto de ley electoral preveía introducir el sistema proporcional con distritos plurinominales. La mayoría de los partidos políticos apoyaron esta propuesta, salvo el FSN que consecuentemente apoyaba la idea de la responsabilidad mayoritaria. La postura del Presidente I. Iliescu identificándose con el sistema proporcional resultó un argumento decisivo a favor de este modelo. Finalmente, la primera norma electoral del periodo de transición a la democracia se introdujo por el decreto del 14 de marzo de 1990 y bajo ella se celebraron las elecciones en mayo de 1990⁸⁸¹. Después de las primeras elecciones parlamentarias y a pesar de aparecer un partido dominante (FSN), la Cámara de los Diputados se caracterizó por un alto grado de fragmentación (diecisiete partidos políticos y nueve representantes de las minorías étnicas)⁸⁸².

Posteriormente, entre las cuestiones que tuvo que resolver el primer Parlamento todavía se encontraba la elección de la fórmula electoral. La mayoría de las agrupaciones parlamentarias consideraba que el Senado debería basarse en el principio de responsabilidad territorial, mientras que la Cámara de los Diputados opinaba que debería basarse en la representación de los partidos. En las elecciones al Senado se propuso el sistema mayoritario con distritos

⁸⁸⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 434

⁸⁸¹ W. Bryndas, "Rumanía", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 138

⁸⁸² W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 437

uninominales, y en las elecciones a la Cámara de los Diputados el sistema proporcional.

Para las elecciones siguientes celebradas en septiembre de 1992 se aprobó la Ley del 15 de julio de 1992. Según esta regulación, ambas Cámaras son elegidas por un sistema proporcional donde el número total de diputados y senadores se calcula en función de la población (un diputado por cada setenta mil habitantes y un senador por cada ciento sesenta mil), lo que arrojó un resultado inicial de 328 diputados y 143 senadores. La elección se celebraba para ambas Cámaras entre listas bloqueadas y cerradas o con candidaturas independientes, según un criterio proporcional. Quedaron excluidas las formaciones que no habían conseguido el tres por ciento del total de votos válidos emitidos a nivel nacional. En el caso de las coaliciones, la barrera se incrementaría en un punto porcentual por cada uno de los partidos que la integraran, hasta un máximo del ocho por ciento⁸⁸³. La distribución de los escaños se llevaría a cabo con la cuota de Hare en cada circunscripción para cada uno de los partidos o coaliciones que hayan sobrepasado la cláusula de barrera y atribuyendo a cada lista el número de escaños que le corresponde. A continuación se agregarían los restos a nivel nacional y hacer un nuevo reparto de los escaños pendientes de adjudicación con aplicación de la fórmula d'Hondt⁸⁸⁴. Hay que subrayar que la solución adoptada en la esfera de los mecanismos de división de los mandatos favorecía un alto nivel de proporcionalidad. Además, un máximo de 18 escaños de la Cámara quedaría reservado para los candidatos de las minorías nacionales reconocidas en la Constitución, siempre y cuando sus candidatos no hubiesen logrado la representación según las reglas de aplicación general⁸⁸⁵.

⁸⁸³ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p. 61

⁸⁸⁴ *Ibid*,

⁸⁸⁵ *Ibid*, p. 62

El Gobierno, que después de la ruptura del Frente de Salvación Nacional no podía obtener la mayoría en el Parlamento, tenía como objetivo principal mantener la representación proporcional y al mismo tiempo prefería los mecanismos del sistema electoral que dificultaban la representación parlamentaria de los partidos políticos minoritarios. Por otro lado consideraba que el sistema con distritos uninominales sería desfavorable para la mayoría de los partidos políticos porque dificultaba la construcción del proceso de democratización del sistema de partidos⁸⁸⁶. En el periodo comprendido entre 1992 y 1996 el problema de la reforma electoral no apareció en los debates públicos. Las elecciones de 1996 fueron las primeras que dieron lugar a la alternancia en el poder desde 1989. La coalición de centro-derecha, formada por la Convención Democrática y el Partido Democrático de los Húngaros⁸⁸⁷, consiguió el triunfo en las elecciones.

El sistema de partidos y el sistema electoral fueron muy criticados. Aparecieron propuestas para enmendar la Ley Electoral de 1992, en las que dominaban los postulados a favor de incrementar la barrera electoral, lo que disminuiría la fragmentación del Parlamento a la vez que aumentaría la posibilidad de formar una mayoría gobernante estable⁸⁸⁸. También se produjeron discusiones sobre la posibilidad de cambiar el sistema electoral, en las que se contempló incluso la introducción del sistema mayoritario.

A causa de los numerosos conflictos dentro de la agrupación en el poder, el Gobierno continuaba su política de gobernar con decretos dada la dificultad del proceso legislativo en el Parlamento. Antes de las elecciones de 2000, el Gobierno de M. Isarescu decidió aumentar la cláusula de barrera del tres por ciento al cinco por ciento a los partidos, hasta el ocho por ciento para las coaliciones de dos partidos, el nueve por ciento para las de tres miembros y el

⁸⁸⁶ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 438

⁸⁸⁷ *Ibid*, p. 444

⁸⁸⁸ *Ibid*, p. 445

diez por ciento para los de cuatro o más integrantes⁸⁸⁹. En las elecciones de 2000 el Partido de Gran Rumanía consiguió el segundo puesto justo después del PDSR, por otro lado la Convención Democrática de Rumanía (formada por varios partidos) y la Alianza por Rumanía, que habrían entrado sin problemas en la Cámara en caso de no existir barreras, se quedaron fuera porque las nuevas barreras resultaron demasiado altas. Esto creó un precedente al quedarse fuera del Parlamento la agrupación que había conseguido el triunfo en las elecciones anteriores, y gobernado durante cuatro años. Después de la victoria en 2000, los social-demócratas formaron Gobierno minoritario con un programa que preveía las reformas constitucionales. El proyecto del PDSR también incluyó la enmienda del sistema electoral y la sustitución del sistema proporcional por el mayoritario con dos vueltas, o al menos por un sistema mixto, lo que también sugirieron las agrupaciones poscomunistas en 1990, 1992 y 1999. Después de 2000, con el cambio de la situación política, tanto los partidos políticos como la opinión pública y los medios optaron por el sistema mayoritario. La agrupación húngara UDMR se pronunció contra esta propuesta⁸⁹⁰. Finalmente, la cuestión de la reforma electoral se pospuso.

El 6 de marzo de 2008 se produjo un cambio en el sistema electoral rumano, merced a un proyecto respaldado por el Partido Socialdemócrata (PSD), el Partido Nacional Liberal (PNL), el Partido Demócrata Liberal (PD-L) y el Partido Conservador (PC). Los diputados del Partido de la Gran Rumanía (PRM) y los de la agrupación húngara UDMR (que incluso no estuvieron presentes durante la votación) se opusieron a la nueva ley electoral⁸⁹¹. Se adoptó la fórmula de un

⁸⁸⁹ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.): *De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p. 62

⁸⁹⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 450

⁸⁹¹ Información procedente de http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9397 [Consulta: 1 de septiembre de 2013]

sistema mixto que combinaba un sistema relativamente sencillo (una única ronda de votos en distritos electorales uninominales) con un sistema complejo de asignación de los escaños⁸⁹² aplicando un umbral del 5%. Los candidatos consiguen automáticamente los escaños únicamente si obtienen más del 50% de los votos en las circunscripciones. Los 42 distritos administrativos de Rumanía representan a las circunscripciones electorales y están a su vez divididos en distritos uninominales⁸⁹³ en los que cada ciudadano puede emitir un único voto. En 2008 se añadió la cuadragésimo tercera circunscripción a fin de representar a los ciudadanos rumanos que vivían en el extranjero. Se conservó el método de asignación de los escaños en dos filas, usado por el antiguo sistema de lista cerrada, utilizando la cuota Hare a nivel de circunscripción y, a continuación, la fórmula d'Hondt para los votos acumulados a nivel nacional y para los escaños restantes después de la asignación a nivel de circunscripción⁸⁹⁴.

Como resultado del sistema adoptado el número de escaños es variable. El número de diputados se incrementará si el partido es capaz de elegir sus candidatos con el cincuenta por ciento de los votos en las circunscripciones de un único miembro.

El 22 de mayo de 2012 se aprobó una nueva ley electoral que sustituía al sistema mixto por el mayoritario, también se suprimió la barrera del cinco por ciento y se introdujo la votación de una vuelta en los distritos uninominales. Los mandatos

⁸⁹² Ed MAXFIELD, "Romanian's Parliamentary Elections", 30 November 2008", Routledge, p. 488 citado por

R. M. Ogaru, "The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reforms: when the Reformation Converts to Conter-Reformation", artículo preparado para la Conferencia sobre estudios legislativos celebrada el 22 de julio de 2011 en el centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull, p.2 en http://www2.hull.ac.uk/fass/PDF/Ogaru_The%20Effects%20of%20the%202008%20Romanian%20Electoral%20System%20Reform.pdf [Consulta: 1 de septiembre de 2013]

⁸⁹³ R. M. Ogaru, "The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reforms: when the Reformation Converts to Conter-Reformation" artículo preparado para la Conferencia sobre estudios legislativos celebrada el 22 de julio de 2011 en el centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull, p.2 en http://www2.hull.ac.uk/fass/PDF/Ogaru_The%20Effects%20of%20the%202008%20Romanian%20Electoral%20System%20Reform.pdf [Consulta: 1 de septiembre de 2013]

⁸⁹⁴ *Ibid*

adicionales podían ir a manos de los representantes de las minorías nacionales en los distritos en los que una determinada minoría sobrepasase el siete por ciento de la población⁸⁹⁵.

Finalmente, el 27 de junio del mismo año, el Tribunal Constitucional rumano aprobó la sentencia sobre la inconstitucionalidad de la reciente enmienda de la ley electoral de 2012.⁸⁹⁶ Las últimas elecciones parlamentarias (9 de diciembre de 2012) se celebraron según la Ley electoral de 2008, es decir, de acuerdo con el sistema mixto.

Ambas enmiendas del derecho electoral en Rumanía, tanto la de 2008 como la de 2012, fueron introducidas, al igual que las últimas reformas en Bulgaria y en Ucrania, sólo medio año antes de las elecciones. La última reforma de 2012 fue elaborada por la Unión Socio-Liberal (USL), compuesta por los postcomunistas del PSD, el partido del centro Partido Nacional-liberal (PNL) y el Partido Conservador (PD). Todas las agrupaciones representadas en el Parlamento aprobaron la nueva ley electoral, salvo la Alianza Democrática Húngara de Rumanía (UDMR) y el Partido Demócrata-Liberal (PDL) de centro-derecha, que al final pidió al Tribunal Constitucional la verificación de la constitucionalidad de la reforma electoral⁸⁹⁷.

La enmienda de la ley electoral de 2012 era un intento de la USL para obtener el dominio en el Parlamento. El sistema mayoritario aumentaría la victoria de la USL y favorecía el dominio de los diputados del PSD, el mayor partido de la coalición de la USL, y de las minorías nacionales en el Parlamento. Al mismo tiempo, disminuiría el número de diputados del PDL (el partido del Presidente

⁸⁹⁵ T. Dabrowski, "Wprowadzenie ordynacji większościowej w Rumunii", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-05-23/wprowadzenie-ordynacji-wiekszosciowej-w-rumunii [Consulta: 1 agosto de 2013]

⁸⁹⁶ Información procedente de http://www.romanianewswatch.com/2012_06_01_archive.html [Consulta: 1 agosto de 2013]

⁸⁹⁷ T. Dabrowski, "Wprowadzenie ordynacji większościowej w Rumunii", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-05-23/wprowadzenie-ordynacji-wiekszosciowej-w-rumunii [Consulta: 1 agosto de 2013]

Bănescu), lo que pondría al Presidente en una situación difícil⁸⁹⁸. La mayoría conseguida por la USL hace posible la realización de su principal objetivo, es decir, iniciar de nuevo el procedimiento de *impeachment* contra el Presidente Bănescu.

La USL explica que el sistema mayoritario se introdujo para crear una mayoría fuerte y estable, así como para formar un Gobierno con fuerte respaldo en el Parlamento. Pero pensamos que los auténticos motivos para la introducción de la última reforma fueron una momentánea estrategia política y el deseo de la USL de dominar en el Parlamento.

El sistema de gobierno adoptado en Rumanía fue resultado de la construcción de un fuerte poder ejecutivo. En la creación de esta forma de gobierno influyó también la falta de agrupaciones políticas capaces de conseguir un apoyo firme del electorado y de ejercer el poder en los límites del sistema parlamentario⁸⁹⁹. Por otro lado, el sistema de gobierno con posición reforzada del poder ejecutivo se caracterizó por su determinación respecto al uso de una variante proporcional del sistema electoral. No obstante, en 2008 se introdujo en Rumanía el sistema mixto y en 2012 se intentó introducir por primera vez en la historia del país el sistema electoral mayoritario. A Ucrania, Bulgaria y Rumanía les guiaba el deseo de victoria.

**Tabla 23. Evolución de los sistemas electorales en Rumanía
(Cámara de los Diputados)**

Elecciones	Tipo de sistema electoral	Distritos electorales	Método	Cláusulas de barrera
1990	Proporcional, de listas cerradas	41 distritos (4-41)	Hare (distritos) D'Hondt (resto)	No

⁸⁹⁸ *Ibid*,

⁸⁹⁹ A. Antoszewski, "Forma Rządu", en A. Antoszewski, R. Herbut, (ed.) *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1997, p. 53 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 425

1992 1996	Proporcional, de listas cerradas	42 distritos (4-29)	Hare (distritos) D'Hondt (resto)	3% partidos, 4-8% coaliciones
2000 2004 2008	Proporcional, de listas cerradas	42 distritos (4-29)	Hare (distritos) D'Hondt (resto)	5% partidos, 8-10% coaliciones
2008 2012	Mixto	43 distritos uninominales (42 en Rumanía más 1 que representa a los rumanos en el extranjero)	Hare (distritos) D'Hondt (resto)	5%

Fuente: elaboración propia basada en W. Sokół *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. UMCS, Lublín, 2007, p. 430 y C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord) : "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 97 y T. Dabrowski, "Wprowadzenie ordynacji większościowej w Rumunii", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-05-23/wprowadzenie-ordynacji-wiekszosciowej-w-rumunii (Consulta: 1 agosto de 2013)

Como hemos visto, desde 1989 en la mayoría de los países postcomunistas los sistemas electorales han cambiado muy frecuentemente, lo que es contrario a la opinión de los politólogos occidentales que consideran que, en referencia al sistema electoral, *"los cambios fundamentales son escasos y derivan sólo de las situaciones extraordinarias"*⁹⁰⁰.

Podemos concluir que en un principio las agrupaciones comunistas y postcomunistas preferían el sistema mayoritario con distrito uninominal porque creían que este modelo favorecería sus puntos fuertes, entre ellos, la popularidad de sus candidatos. Por otra parte, los partidos de la oposición estaban a favor del sistema proporcional. Al inicio del proceso de transición, cuando todavía seguían

⁹⁰⁰ D. Nohlen, *"Changes and choices in electoral systems"*, en A. Lijphart, B. Grofman (dir.) New York, 1994, p. 218 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 191

en el poder las agrupaciones postcomunistas, fue por ello más frecuente la presencia del sistema mayoritario (en Polonia se adoptó en 1989 para las elecciones semicompetitivas, y en Ucrania en 1990 y 1994), o al menos del sistema mixto que asegurara los intereses de los partidos políticos en situación de incertidumbre y fuese el punto de equilibrio del proceso de negociación política⁹⁰¹. El sistema mixto se adoptó en Bulgaria en 1990, en Lituania en 1992 y en Ucrania en 1998.

Una vez avanzada la transformación y estabilizadas las relaciones internacionales, los sistemas electorales en los países de Europa Central y del Este se caracterizaron por la adopción de diferentes variantes del sistema proporcional. Los partidos políticos cristalizaron y los políticos relacionaron su destino con la estructura de los partidos, por lo que prefirieron el sistema proporcional y como consecuencia el sistema parlamentario, con competencias presidenciales limitadas⁹⁰². Una característica peculiar pero bastante común de los sistemas electorales de esta parte de Europa fueron las altas barreras que dificultaron la entrada en el Parlamento a muchos de los partidos políticos.

Si intentamos resumir el análisis de los sistemas electorales en los países comparados podemos decir que Eslovaquia, Polonia (salvo las primeras elecciones semicompetitivas) y Rumanía adoptaron el sistema proporcional y lo mantuvieron, con la excepción de este último país, que introdujo una reforma para celebrar las últimas elecciones parlamentarias y sustituyó el sistema proporcional por el mayoritario. Lituania adoptó el sistema mayoritario y posteriormente introdujo el sistema mixto; en Ucrania el sistema electoral evolucionó desde un sistema mayoritario, mixto y proporcional, para quedarse al

⁹⁰¹ M. S. Shugart, M.P. Wattenberg (dir.) *Mixed-Member Electoral System: The best of both worlds?*, Oxford, 2001, pp. 231-277 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 236

⁹⁰² M. S. Shugart, *The inverse relationship between party strength and executive strength: A theory of Politicians' Constitutional Choices*, "British Journal of Political Science", vol.28, 1998, núm. 1, pp. 13-17 citado por W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 226.

final con el sistema proporcional; y en Bulgaria en un principio se celebraron elecciones de acuerdo con el sistema mixto, después se adoptó el sistema proporcional para volver al final también al sistema mixto

Podemos decir que hubo un momento en el que las fórmulas mayoritarias acabaron desapareciendo en los países que comparamos. Algunos ejemplos de ese modelo fueron la elección del Senado en Polonia (por mayoría simple de votos) y de la mitad de los diputados en Lituania. Sin embargo, en las últimas reformas de la ley electoral de los siguientes países se introdujo el sistema mayoritario que rigió la elección de los diputados en Rumanía (2012), la elección de la mitad de los diputados en Ucrania (2011) y la de treinta y un diputados en Bulgaria (2009).

Adicionalmente, los mandatos se suelen distribuir según el método d'Hondt (Bulgaria, Polonia y Rumanía hasta 2012). También se usaron otras fórmulas como el método Sainte-Laguë en Polonia en 2001, Hagenbach-Bischoff en Eslovaquia hasta 2000 y Hare-Niemeyer en 1991 en Polonia y Eslovaquia. En cuanto a la fórmula de repartición de los mandatos, resulta difícil indicar algunas características similares sobre todo porque, como hemos visto, los cambios de las fórmulas electorales son bastante frecuentes. Sólo podemos decir que la popular fórmula d'Hondt, que es favorable a los partidos grandes, se usa para oponerse a la fragmentación excesiva del Parlamento. Las cláusulas de barrera se usan teniendo en cuenta la gran fragmentación de los partidos en los países que adoptaron el sistema electoral proporcional. Bulgaria y Ucrania adoptaron una cláusula única para todos los participantes en las elecciones antes de introducir el sistema mixto. En Polonia, Lituania y Rumanía (hasta 2012) en los se usaron diferentes cláusulas para los partidos políticos y las coaliciones. En Eslovaquia se consideró el tamaño de la coalición, lo que complica aún más la cuestión de las barreras electorales. Estamos de acuerdo con la opinión de K. Skotnicki que dice que en los países que usan los complicados sistemas de cláusulas de barrera “*se valora más la composición del Parlamento que asegura la elección de la mayoría*

*para garantizar la estabilidad del Gobierno que la representatividad del Parlamento, lo que amenaza con la inestabilidad de los destinos del gabinete*⁹⁰³.

La mejor manera de explicar las preferencias electorales es a través de las elecciones en los límites del sistema mayoritario (Rumanía) y del mixto (Lituania, Bulgaria y Ucrania), en este último los electores tienen dos votos, uno para el candidato en el distrito uninominal y el segundo para la lista. Anteriormente, en el caso de Bulgaria y Rumanía el elector sólo vota a la lista de partido y no tiene ninguna influencia en el orden de los nombres en la lista. En Polonia y Eslovaquia el elector puede indicar sus preferencias en la lista, en Eslovaquia incluso hasta cuatro votos de preferencia. En base al voto de preferencia se crea el orden de los candidatos en la lista.

Después de recapitular toda esta información podemos afirmar, siguiendo la opinión del Profesor C. Flores Juberías, que en Polonia se llevó a cabo una transformación profunda del sistema electoral, mientras que en Eslovaquia y Lituania se introdujeron cambios de relevancia intermedia⁹⁰⁴. En un primer momento, como indica el mencionado profesor, en Bulgaria se ejecutaron simples retoques técnicos y formales de poca relevancia sobre la dinámica del sistema electoral y en Rumanía la elevación de las cláusulas de barrera supuso un cambio relevante pero no alteró la naturaleza del sistema electoral⁹⁰⁵. Aunque con el paso del tiempo también se produjo un cambio considerable en el método

⁹⁰³ K. Skotnicki, "Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)", en M. Domagala (dir.) *Konstytucyjne systemy rządów*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1997.

⁹⁰⁴ C. Flores Juberías, "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)", en C. Flores Juberías (Coord): "Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol número (monográfico) 41/41 (2002/2003), p. 94 y C. Flores Juberías "Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)", en C. Flores Juberías (ed.) : *De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006, p. 68.

⁹⁰⁵ *Ibid.*

de elegir a los diputados en estas naciones debido a las últimas reformas electorales introducidas, que fueron guiadas por una momentánea reflexión sobre la situación política. En suma, como hemos mencionado varias veces, en los países analizados nos encontramos con que los partidos políticos tienen la tendencia de usar la ley electoral y sus posteriores reformas como instrumento para conseguir los máximos beneficios políticos, esto se ejemplifica especialmente en las reformas electorales en Polonia, Eslovaquia y en las últimas enmiendas de la ley electoral en Bulgaria, Ucrania y Rumanía.

5.7 PARTIDOS POLÍTICOS, PARLAMENTO Y GOBIERNO

Todo cuanto llevamos dicho hasta ahora sobre distintos los modelos constitucionales adoptados por los países objeto de nuestro análisis precisa ser complementado por una observación atenta de las dinámicas políticas existentes en cada uno de ellos, toda vez que la posición y el funcionamiento real de las instituciones dependen en no poca medida de esas dinámicas políticas y de las fuerzas que las impulsan: el sistema de fuerzas políticas en el Parlamento y el Estado tiene hondas implicaciones para las relaciones entre el Parlamento, el Presidente y el Gobierno. Como dice M. Pietrzak *“el sistema de partidos es un factor que tiene más influencia en el funcionamiento de los gobiernos parlamentarios que las normas legales. Indirectamente también determina el modelo de gobierno parlamentario adoptado en un determinado país”*⁹⁰⁶.

En el sistema de gobierno parlamentario el sistema de partidos tiene una mayor influencia en el modo de funcionamiento de los poderes que en el sistema presidencial, sobre todo porque los partidos que constituyen la mayoría parlamentaria van a ser quienes decidan sobre la dirección y la composición del Gobierno. Una característica del funcionamiento de la ejecutivo en los sistemas

⁹⁰⁶ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Varsovia, 1969 citado por S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 98.

parlamentarios es su relación estrecha con la mayoría parlamentaria porque sólo ella garantiza la posibilidad de realizar el programa legislativo del Gobierno y una protección efectiva de los ataques de la oposición. Los partidos políticos que unen a los parlamentarios en grupos causan una división importante en la formación del Gobierno entre la mayoría a favor del mismo y la oposición. El Primer Ministro tiene que mantener un contacto fijo con su propia fracción y con las demás fracciones de la coalición para determinar la cooperación al realizar el programa común de Gobierno. La práctica confirma con regularidad que en el sistema de gobierno parlamentario una mayoría efectiva tiene una influencia determinante en el funcionamiento del Gobierno, igual que la quiebra de esa mayoría la tiene en su caída ⁹⁰⁷.

Así pues es necesario analizar los sistemas de gobierno también desde el punto de vista de los sistemas de partidos, sobre todo tomando como datos fundamentales la existencia o no de claras diferencias ideológicas o programáticas entre el partido gobernante y la oposición, la posibilidad o no de rotación en el poder entre ellos, la presencia en el parlamento de un número elevado, moderado o reducido de partidos, y la propensión o no a la formación de coaliciones de gobierno. ⁹⁰⁸ El juego entre todos esos factores hace que sea posible distinguir, por un lado, entre un sistema parlamentario dominado por los

⁹⁰⁷ G. Rydlewski, "Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów i administracji rządowej", en M. Grzybowski (dir.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej - założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 171.

⁹⁰⁸ Según R. Mojak, crear una coalición parlamentaria para formar el Gobierno significa un compromiso en tres esferas básicas. La primera esfera está relacionada con las regulaciones que se refieren a los partidos que crean la coalición, al candidato al cargo de Primer Ministro, y al modo de participación de los partidos políticos que forman coalición en el Gobierno. La segunda esfera significa conseguir un acuerdo sobre el programa que indica las principales direcciones de la política estatal y los fines comunes, es decir, ponerse de acuerdo sobre el programa del Gobierno. La tercera esfera incluye la creación de una mayoría estable en el Parlamento que asegure al Gobierno con su apoyo. R. Mojak, "Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki)", en L. Garlicki (dir.) *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Profesorowi K. Działosze prace dedykowane na siedemdziesięciolecie urodzin*, Varsovia, 2003, p. 176.

gobiernos de Gabinete o del Primer Ministro, que se caracteriza por un ejecutivo estable, un apoyo sólido en el legislativo y un sistema eminentemente bipartidista; y por otro lado un sistema con una posición dominante del Parlamento y una representación de muchas agrupaciones políticas en el mismo, donde los gabinetes inestables dependen de las coaliciones que se forman y se rompen en el Parlamento.

El sistema de partidos predestina la duración de la coalición mayoritaria y del Gabinete apoyado por ella. Las limitaciones que resultan del carácter de coalición le acompañan en la etapa de formación del Gobierno, sobre todo respecto a la planificación de las personas concretas que ocuparán los cargos ministeriales. El grado de las limitaciones depende de la configuración política en el Parlamento. Si la coalición es muy diversa y está compuesta de muchos miembros, las presiones de los líderes de los partidos y sus sugerencias, referentes a la toma de los cargos ministeriales por las personas concretas de las agrupaciones, vinculan al Primer Ministro designado, sobre todo porque la iniciativa de formar la coalición procede de las autoridades de las agrupaciones y no del Primer Ministro. Por otro lado, una consecuencia natural de esta situación es la concentración de los procesos de decisión del Consejo de Ministros en manos del Primer Ministro, sus sustitutos y los líderes de las agrupaciones políticas que se encuentran fuera de las estructuras del Gobierno, lo que es muy peligroso si nos referimos a la cuestión de responsabilidad política y legal del jefe de Gobierno y sus miembros respecto a las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros.

En adición, todos los conflictos dentro de la coalición gobernante influyen en el Primer Ministro, que se concentra en la participación en las discusiones políticas, lo que influye negativamente en la efectividad del mando del Gobierno.

El programa del nuevo Gobierno indica el acuerdo de la coalición. Un papel particular del Primer Ministro del Gobierno en coalición se centra no sólo en los deberes típicos del Presidente del Gobierno (coordinador y dirigente) sino que

también ejerce la función de mediador en los conflictos internos entre los miembros de la coalición⁹⁰⁹.

Resumiendo, el sistema de las fuerzas políticas tiene tanta influencia o más que las normas constitucionales respecto a la posición real del Primer Ministro y del Gobierno en su relación con el parlamento. En un Gobierno de coalición, un Primer Ministro que no sea líder de su partido ni de su fracción parlamentaria tendrá que asegurarse no ser dominado por éste y que el centro de las decisiones del Gobierno no sea la fracción parlamentaria o el mando del partido; y si además su formación no es mayoritaria, deberá asegurarse de que la coalición que le acompañe se mantenga sólida y coherente. En cambio, si el poder del Primer Ministro es consecuencia de su mando en el partido, y éste es además mayoritario en la cámara, el ejecutivo será más estable y el Primer Ministro tendrá en él un papel mucho más protagonista, ya que podrá actuar solo y sin limitaciones por parte de la coalición o del partido.

El inicio del proceso de transformación del sistema en los países de Europa Central y del Este se caracterizó por la ausencia de una infraestructura política imprescindible para el funcionamiento del sistema democrático, uno de cuyos elementos son los partidos políticos. Y ello a pesar de que desde el primer momento aparecieron, por lo general de forma masiva y desordenada, una miríada de agrupaciones que intentaban representar diferentes tendencias ideológicas y reflejar las diferentes divisiones socio-políticas. Se pueden distinguir partidos políticos con diversos orígenes: partidos políticos relacionados con el antiguo régimen, es decir, sucesores del partido comunista o de sus satélites; partidos surgidos de la antigua oposición comunista; partidos de tradición histórica existentes antes o inmediatamente de la Segunda Guerra

⁹⁰⁹ D. Długosz, *Polski Premier i jego władza na tle innych krajów*, *Biuletyn Służby Cywilnej*, 1998, n. 4, p. 16 citado por S. Patyra *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002, p. 100.

Mundial; y partidos que se formaron durante la transformación del sistema⁹¹⁰. En las páginas que siguen veremos como unos y otros surgieron, se interrelacionaron y –a menudo– desaparecieron en los años del cambio de régimen, para acabar configurando los actuales sistemas de partido en los países analizados.

La enmienda de la Constitución de 1952 realizada en 1989 introdujo en Polonia el pluralismo político y rompió con la hegemonía del Partido Obrero Unificado Polaco en el sistema de partidos. Como hemos mencionado varias veces, las elecciones del 4 de junio de 1989 supusieron una gran sorpresa para ambas partes: el electorado expresó con rotundidad su aversión a los gobiernos autoritarios y optó por los cambios propuestos por la oposición, hasta el extremo de que Solidaridad consiguió el máximo posible de los mandatos que podía obtener. A raíz de las elecciones de 1989, en septiembre del mismo año se formó un Consejo de Ministros con el primer jefe de Gobierno no comunista en toda la región: T. Mazowiecki.

En enero de 1990 el Partido Obrero Unificado Polaco se convirtió en la Socialdemocracia de la República Polaca (SdRP) y en mayo del mismo año L. Wałęsa propuso la división de Solidaridad en agrupaciones políticas más pequeñas. El proceso de caída de la división bipolar comunistas/oposición fue el resultado natural de la ruptura de la organización tipo foro, esto también sucedió en otros países de esta parte de Europa⁹¹¹.

Durante los años noventa se formó un sistema multipartidista en Polonia que se caracterizó, especialmente al inicio de la transformación, por la existencia de muchos partidos. La Unión Democrática consiguió el triunfo en las primeras

⁹¹⁰ K. A. Wjtaszczyk, "Partie polityczne w okresie transformacji systemowej", *Rocznik Nauk Politycznych SSH w Pultusku*, n 2, 2000 citado por A. M. Sroka, "En torno a los nuevos socios comunitarios: convergencias y contrastes entre los países de la V y la VI Ampliación", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universitat de València, n 66, 2009, p. 165.

⁹¹¹ M. Migalski, "Polska" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, wyd. Wyzszej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 219.

elecciones libres de 1991 con únicamente el doce por ciento de los votos, y 62 escaños. La Alianza de la Izquierda Democrática fue el segundo partido más votado en las elecciones alcanzando casi un doce por ciento de los votos, a pesar de ser un partido alejado del poder se aseguró un buen resultado. La oposición de post-Solidaridad estaba representada por muchos partidos que no fueron capaces de cooperar, de modo que resultó muy difícil formar un Gobierno mayoritario y los Gabinetes de J. Olszewski y H. Suchocka fueron Gobiernos minoritarios. El sistema de partidos creado como consecuencia de las elecciones de 1991 fue multipartidista extremo, básicamente porque los partidos de derecha estaban muy fragmentados⁹¹².

La situación cambió después de la introducción de barreras electorales, que dificultaron la entrada al Parlamento de los pequeños partidos. En las elecciones de 1993, la nueva formación de la izquierda polaca, la Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) consiguió el veinte por ciento de los votos y el Partido Popular Polaco (PSL) el quince. La ley electoral elaborada anteriormente por las agrupaciones de derecha terminó privando a estas de buena parte de su representación en el nuevo Parlamento. Esta situación influyó en la formación de una coalición mayoritaria entre la SLD y el PSL que sobrevivió cuatro años. Las agrupaciones de derecha que no entraron en el Parlamento se integraron y crearon en 1996 la agrupación Acción Electoral de Solidaridad (AWS), que en las siguientes elecciones (celebradas en 1997) consiguió el treinta y tres por ciento de los votos y creó una coalición gobernante mayoritaria gracias a su pacto con la Unión de la Libertad (UW), que había conseguido el trece por ciento de los votos. Esta vez la SLD se encontró alejada del poder aunque consiguió el veintisiete por ciento de los votos, es decir, un siete por ciento más que en las elecciones anteriores⁹¹³.

⁹¹² A. Antoszewski, *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2003, p. 123.

⁹¹³ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Środkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, pp. 226-227.

Las coaliciones multipartidistas en Polonia en el periodo comprendido entre 1991 y 1993 se caracterizaban por las disputas internas, lo que contrastaba con la estabilidad de la coalición de izquierdas formada por Alianza de la Izquierda Democrática y Partido Popular Polaco (SLD-PSL), que consiguió el poder después de 1993, y de la coalición de derechas formada por Acción de Solidaridad Electoral de la Derecha y Unión Libertad (AWS-UW), que consiguió el poder después de las elecciones de 1997. Tras estas últimas elecciones, el sistema de partidos se tornó moderadamente multipartidista con una clara división izquierda/derecha, representada por dos grandes agrupaciones (SLD y AWS), con los partidos más pequeños en el centro. No obstante, las siguientes elecciones de 2001 trajeron la descomposición de este sistema de partidos y la ruptura de la agrupación gobernante AWS-UW⁹¹⁴. En el ámbito de la derecha aparecieron rápidamente agrupaciones nuevas, como los cristiano-liberales de la Plataforma Cívica (PO), los cristiano-demócratas de Ley y Justicia (PiS) y los nacionalistas de la Liga de las Familias Polacas. La fuerte posición de la SLD antes de las elecciones de 2001 provocó el cambio del sistema electoral, entre las enmiendas introducidas se encuentra la sustitución del método d'Hondt por el método Sainte Laguë. De este modo la AWS intentó nivelar la victoria de la SLD. También el Presidente Al. Kwasniewski, aunque procedía de la SLD, no quería que esta alianza consiguiese la mayoría absoluta de mandatos en el Sejm ya que esto convertiría a L. Miller, en su posición de jefe de Gobierno, en el político más fuerte del país y al mismo tiempo disminuiría la posición del jefe de Estado como árbitro político⁹¹⁵.

Como rasgo destacado de las elecciones de 2001 se encuentra el hecho de que el electorado optó por el voto de censura a los partidos que en ese momento ocupaban el poder, lo que provocó que ninguno de ellos consiguiese entrar en el nuevo *Sejm*. La SLD, que se presentó a las elecciones en alianza con la Unión del Trabajo (UP), consiguió la victoria con el cuarenta y uno por ciento de los votos.

⁹¹⁴ *Ibid*, p. 227.

⁹¹⁵ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 229.

Pero como consecuencia del estilo de ejercer el poder por parte del Primer Ministro L. Miller, algunos miembros de la SLD abandonaron la alianza para formar la nueva agrupación Social-Democracia de Polonia (SdPI) o unirse a la Plataforma Cívica. La PO y el PiS se convirtieron en los nuevos líderes en el Parlamento, aunque en un principio su intención era la de formar coalición esto no se pudo llevar a cabo debido a la discrepancia de opinión de sus dirigentes. De nuevo creció el apoyo a la fragmentada derecha y disminuyó la popularidad de la izquierda.

Además, se reiteró la constante presencia en el Sejm del partido populista Autodefensa, que en las elecciones de 2001 y 2005 se situó en el tercer puesto con el diez y el once por ciento de los votos respectivamente. Después de las elecciones de 2005 se formó el Gobierno minoritario del PiS, con K. Marcinkiewicz ocupando el cargo de Primer Ministro. A consecuencia de la crisis política y la incapacidad de votar la Ley del Presupuesto, se creó la coalición gobernante de Ley y Justicia (PiS) con Autodefensa y la Liga de las Familias Polacas (LPR), asimismo se creó un nuevo Consejo de Ministros con J. Kaczyński en el puesto de jefe de Gobierno. El nuevo Gobierno obtuvo la mayoría en el *Sejm* porque la coalición garantizaba 238 votos, siete más de los necesarios para conseguirla. En agosto de 2007, como resultado de la ruptura de la coalición gobernante y la destructiva política de la oposición, el Presidente L. Kaczyński decidió disolver el *Sejm* y convocar elecciones parlamentarias anticipadas previstas para octubre de 2007. La PO ganó estas elecciones consiguiendo el cuarenta y uno por ciento de los votos y formó la coalición gobernante con el Partido Popular Polaco (PO-PSL), situando a D. Tusk al frente del Gobierno. Esta coalición se repitió en las últimas elecciones parlamentarias, celebradas el 9 de octubre de 2011, en las que la PO volvió a conseguir la victoria con el treinta y nueve por ciento de los votos. En la escena política polaca actual dominan Plataforma Cívica y Ley y Justicia, pero en el Parlamento están presentes otros partidos más: Alianza de la Izquierda Democrática; Partido Popular Polaco; y el liberal y anticlerical Movimiento de Palikot.

En suma: hasta las elecciones de 2001, el sistema de partidos en Polonia se caracterizó por su inestabilidad, y por el hecho de que y ninguno de los partidos

podría asegurarse una presencia fija y continuada en el Parlamento. En cada una de las elecciones aparecieron nuevas agrupaciones políticas y desaparecieron otras. Solo con el tiempo se acabó produciendo la consolidación del sistema de partidos. También es patente que desde 1997 la izquierda ha venido haciendo gala de un mayor grado de consolidación que la derecha, de modo que pese a ser minoritaria socialmente, su influencia política ha crecido notablemente a causa de la recurrente división de la derecha. En los últimos tiempos, su caída se refleja en la pérdida de popularidad en 2004 de la SLD y del Gobierno de Miller, así como en la pérdida de electorado a favor de Autodefensa y la PO. En las elecciones de 2005, 2007 y 2011 se produjo el dominio de dos partidos de centro-derecha: PO i PiS. Asimismo, entre 1993 y 2001 los partidos representados en el Parlamento tuvieron carácter moderado, aunque posteriormente comenzó la fuerte polarización derecha/izquierda con la presencia de Autodefensa y la Liga de las Familias Polacas, coalición muy nacionalista y antieuropea.

Al inicio del proceso de transformación se observó la presencia de Gobiernos minoritarios, muy débiles e inestables. Aunque con el tiempo, especialmente bajo los Gobiernos mayoritarios de la SLD en 1993-1997 y 2001-2005, se convirtieron en gobiernos más potentes e influyentes. Entre 1997 y 2001 volvió a existir un Gobierno minoritario formado por la coalición de derecha AWS de J. Buzek, este mismo tipo de Gobierno también se produjo en 2005 con una coalición de centro-derecha, la PiS-PSL de K. Marcinkiewicz. La situación se estabiliza después de las elecciones anticipadas de 2007 y en 2011, que en ambos casos han dado un Gobierno estable de la misma coalición ganadora con un partido dominante, la PO de D. Tusk quien, como Primer Ministro con representación significativa de su partido en el Parlamento, juega un papel determinante en la política del país.

Tabla 24. Gobiernos de Polonia		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
9/1989-1/1991	T. Mazowiecki -Solidaridad	Solidaridad, ZSL, PZPR, SD
1/1991-12/1991	J. K. Bielecki - KLD	KLD, ZCHN, PC, SD
12/1991-6/1992	J. Olszewski - PC	PC, ZCHN, PSL minoritario
6/1992-7/1992	W. Pawlak - PSL	SLD, PSL
7/1992-10/1993	H. Suchocka - UD	UD, KLD, ZCHN, PCHD, PSL minoritario
10.1993-3/1995	W. Pawlak - PSL	SLD, PSL, BBWR
3/1995-2/1996	J. Oleksy SdRP - SLD	SLD, PSL
2/1996-10/1997	W. Cimoszewicz SdRP -SLD	SLD, PSL
10/1997-10/2001	J. Buzek - AWS	AWS-UW, cuando se rompió la coalición quedó AWS como gobierno minoritario
10/2001-5/2004	L. Miller - SLD	SLD, UP, PSL
5/2004-6/2004	M. Belka* - SLD	SLD, UP
6/2004-10/2005	M. Belka - SLD	SLD, UP
10/2005-7/2006	K. Marcinkiewicz - PiS	PiS, S, LPR, al inicio gobierno minoritario de PiS
7/2006-11/2007	J. Kaczyński - PiS	PiS, Autodefensa, LPR
11/2007-11/2011 y en el presente	D. Tusk – PO	PO, PSL

*El Gobierno nombrado por el Presidente Al. Kwasniewski no fue respaldado con el voto de confianza del Sejm. El Presidente aceptó la dimisión del Primer Ministros, pero le atribuyó la competencia de ejercer sus funciones hasta la designación de un nuevo Gobierno. Belka formó un nuevo Consejo de Ministros, que esta vez fue aprobado por el Sejm.

Fuente: elaboración propia en base a www.electoralgeography, www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-politica.pl, www.EuroActiv.com, www.terra.es/personal2/monolith/poland.htm y www.ark.ac.uk/elections

Abreviaturas. AWS - Coalición Acción de Solidaridad Electoral de la Derecha. BBWR - Bloque de Apoyo a las Reformas. KLD - Congreso Liberal Democrático. LPR - Liga de las Familias Polacas. PC - Acuerdo Central (1990-1999, PPCHD- Partido Polaco de Cristiano-Demócratas). PCHD - Partido Cristiano-demócrata. PiS - Ley y Justicia. PO - Plataforma Cívica. PSL - Partido Popular Polaco. PZPR - Partido de los Obreros Polacos (Partido Comunista, 1948-1990). S - Autodefensa de la República Polaca. SD - Partido

Democrático. SDRP - Partido Socialdemócrata de la República Polaca (1990-1999, SLD). SLD - Alianza de la Izquierda Democrática. UD - Unión Democrática (1991-1993, UW). UP - Unión del Trabajo. UW - Alianza de la Libertad (1994-2005, PD Partido Democrático). ZCHN - Unión de Cristianos Nacionales. ZSL- Partido Agrario (1990, PSL)

Ucrania eligió su Consejo Supremo por primera vez el 4 y el 18 de marzo de 1990, haciéndolo bajo reglas aun semidemocráticas. La oposición que formó la coalición del Bloque Electoral Democrático consiguió el veinticinco por ciento de los votos y 118 mandatos de los 450 disponibles⁹¹⁶. Los parlamentarios de la oposición se plantearon a partir de ese momento como objetivo la preparación de las que serían las primeras elecciones totalmente libres del país, que no obstante ganaron los comunistas (KPU) con 239 mandatos. Éstos se dividieron con el tiempo, formándose el grupo de “*los comunistas nacionales*”, con el Presidente del Consejo Supremo L. Kravchuk al frente –“*el partido del poder*”, dirigido por sus intereses privados y que empezó a jugar un papel importante en el país–, y se crearon agrupaciones más pequeñas⁹¹⁷. Al inicio del proceso de transformación el sistema de partidos estaba muy fragmentado, por lo que los partidos empezaron a formar bloques para reforzar su posición en el Consejo Supremo.

Las primeras elecciones libres se celebraron el 27 de marzo de 1994 bajo un nuevo sistema electoral mayoritario que resultaba desfavorable para los partidos más pequeños. La agrupación postcomunista aprovechó este sistema consiguiendo el cincuenta y seis por ciento de los votos y 215 diputados. El sistema causó gran fragmentación en el Consejo Supremo, en el que estaban representadas varias fracciones que no constituían partidos políticos ya que estaban formadas por diputados que procedían de las agrupaciones regionales, del partido en el poder o que eran independientes. En el Parlamento se podían distinguir tres grandes bloques: izquierda, centro y centro-derecha. El primero, que inicialmente contó con el apoyo del Presidente Kuchma, estaba compuesto

⁹¹⁶ M. Dziubek, “Ukraina”, en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne PA Europa Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 125.

⁹¹⁷ *Ibid*, p. 126.

por los comunistas y el Partido Campesino, y tenía una posición fuerte pero no tanto como para formar mayoría y ser capaz de aprobar las leyes sin contar con otros partidos. El bloque del centro estaba formado por cuatro fracciones de diputados independientes que provenían de las regiones y que estaban muy ligados a la *nomenklatura* local. El tercer bloque se formó en torno al Movimiento Popular de Ucrania (LRU), el único partido que no representaba a la izquierda que formó su propia fracción⁹¹⁸. La situación existente en el Consejo Supremo, donde la mayoría estaba formada por una izquierda no reformista, exigió que el LRU cooperara con el Presidente Kuchma. Fuera de estos tres bloques se encontraban los nacionalistas, los social-demócratas y los independientes⁹¹⁹. El Consejo Supremo elegido en las elecciones de 1994 se caracterizó por la gran cantidad de conflictos que se generaron entre los bloques y con el Presidente Kuchma en relación al futuro sistema de gobierno del país y a la esfera de las competencias del Presidente.

En las siguientes elecciones, celebradas en 1998 y 2002, los diputados resultaron elegidos según el sistema mixto, lo que facilitó una mejor posición para los partidos políticos y favoreció su participación en la vida política del país. Los postcomunistas obtuvieron el triunfo en ambas elecciones. “Nuestra Ucrania”, el bloque electoral del antiguo Primer Ministro V. Yushchenko, consiguió el segundo puesto en 2002 pero ninguna de estas agrupaciones se hizo con la mayoría. El Bloque del Presidente, “Por una Ucrania”, jugó un papel decisivo gracias a la ley electoral mixta y al grupo de los diputados independientes, obteniendo 175 diputados⁹²⁰. En el Consejo Supremo formado después de las elecciones de 2002, la derecha estaba representada por el bloque “Nuestra Ucrania” y el bloque “BYuT” de Y. Timoshenko, el centro estaba representado por el bloque “Por una Ucrania” y la izquierda por las agrupaciones comunistas. El

⁹¹⁸ M. Dziubek, “Ukraina”, en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne PA Europa Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 128-131.

⁹¹⁹ *Ibid*, p. 131.

⁹²⁰ M. Dziubek, “Ukraina”, en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne PA Europa Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 133.

sistema de partidos se consolidó gracias a la introducción de la barrera del cuatro por ciento y al aumento de los distritos uninominales. No obstante, ningún partido obtuvo la mayoría ni pudo formar Gobierno en solitario.

En las siguientes elecciones parlamentarias de 2006 y en las elecciones anticipadas de 2007, celebradas después de que el presidente V. Yanukovich disolviera el Parlamento, resultó vencedor el Partido de las Regiones, mientras que el Bloque de Y. Timoshenko obtuvo el segundo mayor número de votos y el Bloque Nuestra Ucrania ocupó el tercer lugar⁹²¹. Ambos comicios se celebraron bajo un nuevo sistema electoral, esta vez totalmente proporcional, lo que junto con la enmienda de la Constitución de 2004, que aumentó el papel del Parlamento y le atribuyó la competencia de designar al Primer Ministro y al Gobierno, significó que al mismo tiempo sirvieron para elegir al jefe de Gobierno porque el partido ganador tenía también el derecho de nombrar al candidato a Primer Ministro.

Con ocasión de las últimas elecciones, celebradas el 28 de octubre de 2012, se volvió al sistema electoral mixto. El Partido de las Regiones fue el vencedor y formó un nuevo Gobierno ⁹²². Para crear la coalición gobernante y formar Gobierno se cambió el Reglamento del Consejo Supremo. Según la nueva reforma, los diputados independientes también pueden participar en la coalición gobernante, al contrario de lo que sucedía con la anterior regulación bajo la cual sólo participaban las fracciones.

⁹²¹ Resultados de las elecciones celebradas en 2006 y 2007: el Partido de las Regiones consiguió el 34 y el 32 por ciento de los votos respectivamente, el Bloque de Y. Timoshenko el 30 y el 22 por ciento y el Bloque Nuestra Ucrania el 14 por ciento en ambos comicios, en www.electoralgeography/new/en/countries/ukraine/ukraine-legislative-election-2006.html [Consulta: 11 de agosto de 2013].

⁹²² Resultados de las elecciones parlamentarias de 2012: el Partido de las Regiones consiguió el 30 por ciento, el Bloque de Batkivschina "Patria" el 25,5 por ciento y la Alianza Democrática Ucraniana para las reformas (UDAR) de V. Klitschko el 14 por ciento www.electoralgeography/new/en/countries/ukraine/ukraine-legislative-election-2012.html [Consulta: 11 de agosto de 2013].

Como hemos podido observar, los gobiernos ucranianos, en su mayoría de coalición, están subordinados al Presidente. Últimamente se ha observado la consolidación de la oposición en la que han aparecido nuevos bloques como la Alianza Democrática Ucraniana para las reformas (UDAR) y la Patria. También se consolidaron el bloque en el poder (el Partido de las Regiones), el Bloque Litvín y los comunistas. Con el tiempo, la rivalidad de la agrupación naranja –pro europea– con la agrupación azul –prorusa–, que tiene su origen en *la Revolución Naranja*, podría conducir al país a un sistema de partidos compuesto por dos bloques, lo que en el futuro podría transformarse en un sistema bipolar.

Las primeras elecciones parlamentarias al Consejo Supremo en la Ucrania independiente mostraron una fragmentación de los partidos, lo que es típico del periodo inicial de formación de las estructuras democráticas. Con excepción de la izquierda, no se distinguió ninguna fuerza política capaz de formar la mayoría parlamentaria imprescindible para tomar decisiones en el país. En las elecciones parlamentarias celebradas en 1998 se inició la consolidación de las organizaciones políticas y también el apoyo significativo de los electores.

El sistema de partidos en Ucrania se ha venido caracterizando por su gran actividad y permanente inestabilidad como consecuencia de la existencia de un elevado número de partidos y de personalidades independientes que no juegan un papel principal en la vida política del país y crean problemas porque dificultan la formación de coaliciones. En este sistema influyó también la forma de elección de los diputados que, como recordamos, oscila entre la fórmula mixta y la proporcional. Según esta última los escaños se distribuyeron entre miembros de los partidos políticos, mientras con la mixta fueron a parar a manos de los candidatos independientes, que después fueron incluidos en las fracciones de los partidos y bloques políticos. Además, han sido muy frecuentes los cambios en la fórmula organizativa de los partidos políticos, que se dividen y unen en nuevas organizaciones políticas. Ello se ha debido en parte a que la sociedad no confiaba en el sistema de partidos creado porque lo identificaba con un monopolio del partido comunista del pasado. Muchas de las nuevas organizaciones políticas apoyaban una *nomenklatura* antigua, se creó “*un partido del poder*” informal que apoyaba al Presidente. Al mismo tiempo aparecieron organizaciones políticas

que se basaban en el activismo social pero no consiguieron mucho apoyo entre los ciudadanos⁹²³.

La escena política ucraniana también se ha caracterizado por la aparición de bloques en los que se alinean las agrupaciones políticas en función de su actitud favorable o contraria al Presidente de turno. Los partidos políticos se congregan en bloques para conseguir el mayor número de votos teniendo en cuenta la posibilidad de formar un Gobierno estable. No obstante, los bloques se revelaron también inestables: los diputados cambiaron de agrupación lo que causó que muchos bloques no participasen en las siguientes elecciones. También son características las preferencias de los electores, que raramente cambian, la parte occidental de Ucrania representa a los electores que votan a las agrupaciones de orientación preeuropea y nacionalista, mientras que en la parte oriental dominan los candidatos que se pronuncian por el acercamiento con Rusia⁹²⁴.

El sistema de partidos pasó de un sistema multipartidista moderado con un partido dominante (Partido Comunista de Ucrania KPU) en 1994 al sistema multipartidista extremo con un partido dominante (KPU) en 1998, para concluir en 2002 con un sistema multipartidista extremo con equilibrio entre partidos, que en presente se matizó por la formación de dos grandes agrupaciones: el Partido de las Regiones y la Oposición Unidad de Batkivscin (el antiguo bloque de Y. Timoshenko).

Sea como fuere, hay que recordar que los partidos políticos tienen una influencia limitada en el proceso de formación y funcionamiento del Gobierno, ya que Ucrania es una república semipresidencial donde el Parlamento tiene una capacidad limitada para crear un Gobierno y decidir sobre su programa, lo que muestra que el sistema está basado en la supremacía del poder presidencial, con la excepción de la Ley Constitucional de 2004 que dio al Parlamento esta

⁹²³ W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej (1987-2004)*, Wrocław, 2006, p. 178 (citado por E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006, p. 349).

⁹²⁴ P. Bilski, System polityczny Ukrainy, en W. Sokół, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 561.

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

competencia pero sólo durante cuatro años. En esta esfera, la principal actividad pertenece al Presidente. El Primer Ministro y los ministros, como hemos dicho varias veces, son las personas de confianza del Presidente ucraniano.

Tabla 25. Gobiernos de Ucrania		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
2/1990-10/1992	V. Fokin – KPU	KPU/SPU
2-13/10/1992	V. Symonenko	En funciones
10/1992-9/1993	L. Kuchma	
9/1993-6/1994	Y. Zwjahylski	En funciones
6/1994-3/1995	V. Masol	
3/1995-5/1996	Y. Marchuk	
5/1996-6/1997	P. Lazarenko	Hromada
6/1997-7/1997	V. Durdynets	En funciones
7/1997-12/1999	V. Pustovoytenko – NDPU	NDPU
12/1999-5/2001	V. Yushchenko	NDPU
5/2001-11/2002	A. Kinakh – PPPU	BNU/Por una Ucrania
11/2002-1/2005	V. Yanukovich – PR	PR
5-24/1/2005	M. Azarov – PR	En funciones
2/2005-9/2005	J. Timoshenko - VOB/BYoT	NSNU/UNP/SPU/PRP/BYoT/NRU/PPPU
9/2005-8/2006	Y. Yekhanurov – NSNU	NSNU/UNP/SPU/PRP/NRU
8/2006-12/2007	V. Yanukovich – PR	PR/SPU/KPU
12/2007-3/2010	J. Timoshenko -VOB/BYoT	BYoT/NSNU/Litvín
3/2010	O. Turczynov	En funciones
3/2010-	M. Azarov*	PR/Litivin/KPU

*Azarov presentó su dimisión el 3 de diciembre de 2012, después de que el Partido de las Regiones consiguiera la tercera victoria consecutiva en las elecciones parlamentarias. El Presidente Yanukovich aceptó su dimisión. Tras la creación de la coalición gobernante, compuesta por el Partido de las Regiones, el Bloque de Litvín, el

Partido Comunista de Ucrania, los seis diputados del Bloque Nuestra Ucrania, los seis del Bloque de Y. Timoshenko y los cuatro independientes, el Presidente Yanukovich nombró de nuevo a Azarov como Primer Ministro el 13 de diciembre de 2012.

Fuente: elaboración propia en base a www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-politica.pl, www.ark.ac.uk/elections, www.EuroActiv.com, <http://www.terra.es/personal2/monolith/ukraine.htm> y www.electoralgeography

Abreviaturas: BVYNU - Bloque Electoral de Viktor Yushchenko, Nuestra Ucrania (2005 NSNU-Unión Popular, Nuestra Ucrania). BYoT - Bloque Electoral de Yuliya Timoshenko . KPU - Partido Comunista de Ucrania. Litvín - Bloque del Centro. NDPU - Partido Democrático Popular de Ucrania. NRU - Movimiento Popular de Ucrania. PPPU - Partido de Industriales y Empresarios Ucranianos. PR - Partido de las Regiones. PRP - Reformas y Orden. SPU - Partido Socialista de Ucrania. UNP - Partido Popular de Ucrania. VOB - Unión de Ucrania "Patria" (miembro de BYoT)

Los partidos políticos en Lituania componen una fuerza influyente en el proceso de formación y funcionamiento del Gobierno pero, como veremos más adelante, también el jefe de Estado juega un papel bastante influyente en el ámbito de creación del Consejo de Ministros.

Los partidos con orientación nacional y democrática obtuvieron mucha experiencia en la lucha por la independencia y así las élites políticas de Lituania crearon en mayo de 1988 en Vilna el Movimiento Lituano por la *Perestroika* (el *Sajudis*). Este movimiento, que reunió a activistas de diferentes opiniones políticas que intentaban reconstruir el Estado, obtuvo la victoria en las elecciones parlamentarias del 24 de febrero y el 5 de marzo de 1990.

Con el tiempo en Lituania se formaron dos movimientos políticos que entrañaban una continuación de los conflictos ideológicos de los años 1989-1992. La polarización del sistema de partidos se basó sobre todo en la distinta apreciación de los acontecimientos del pasado más reciente, distinguiéndose así entre la opción postcomunista y la posición reformista (como continuación de las tradiciones del Movimiento de las Reformas de Lituania-el *Sajudis*). Los partidos políticos lituanos incluyen en su programa postulados característicos de la tradición de izquierdas y conservadora (nacional). Los mayores partidos de izquierdas fueron el Partido Democrático de Trabajo de Lituania (PDDP) y el Partido Social-demócrata de Lituania (LSDP). La derecha está representada por una agrupación que surge del *Sajudis*, el Partido Cristiano-demócrata de Lituania

(LKD), los Conservadores de Lituania (TS/LK) y el Partido Democrático Lituano (LDP).

El sistema de elecciones mayoritario-proporcional adoptado por el Parlamento en la Ley Electoral de 1992 tuvo una notable influencia en la creación de coaliciones multipartidistas en Lituania. Los resultados de las elecciones parlamentarias, salvo la victoria significativa del Partido del Trabajo Democrático Lituano (LSDP) en 1992, no dieron ninguna posibilidad a los partidos concurrentes para formar un Gobierno monocolor⁹²⁵, razón por la que posteriormente la formación de un Gobierno mayoritario exigiría la coalición con otros partidos políticos.

Los resultados de las elecciones de 1992, en cambio, fueron una gran sorpresa, reflejando la nostalgia del antiguo sistema y la desilusión con los gobiernos conservadores. Se puede decir que hasta esas elecciones existió una derecha radical y una izquierda conservadora, observándose posteriormente un acercamiento al centro⁹²⁶. Las siguientes elecciones parlamentarias se celebraron en 1996 bajo un sistema de partidos todavía bipolar, respaldado por una nueva ley electoral que aumentó la barrera electoral del cuatro al cinco por ciento y suprimió las preferencias para las minorías. La derecha obtuvo el triunfo en estas elecciones⁹²⁷, siendo fruto su éxito de la cooperación entre democristianos y conservadores. Sin embargo, en las elecciones de 2000 la coalición de TS-LK y LKDP perdió el apoyo de la sociedad y sus votos pasaron a manos de las nuevas agrupaciones centroliberales que entraron al Parlamento: NS (Nueva Unión Social-liberal) y LLS (Unión Liberal Lituana). La victoria fue

⁹²⁵ Resultados de las elecciones de 1992: LDDP 44%, Sajudis 21% y LKDP 13%, en www.electoralgography.com/new/en/countries/lithuania/lithuania-legislative-election-1992.html

⁹²⁶ O. Szura, "Litwa, Łotwa i Estonia", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 100.

⁹²⁷ Resultados de las elecciones de 1996: TS-LK 30%, LKDP 10% y LDDP 9.5%, en www.electoralgography.com/new/en/countries/lithuania/lithuania-legislative-election-1996.html

para los social-demócratas, con el ex Presidente Brazauskas al frente⁹²⁸. Se creó una coalición formada por los partidos de izquierda y las agrupaciones liberales. En las siguientes elecciones parlamentarias de 2004⁹²⁹ se formó de nuevo la coalición ganadora de centro-izquierda compuesta por el Partido Socialdemócrata, el Partido del Trabajo, la Nueva Unión Social-Liberal y la Unión del Partido Agrario y Democracia Nueva. A. Brazauskas, líder del LSDP, fue nombrado jefe de Gobierno pero fue forzado a dimitir cuando el Partido del Trabajo abandonó la coalición gobernante. Las siguientes elecciones al *Seimas*, celebradas en 2008⁹³⁰, trajeron la vuelta al poder de las agrupaciones de centro-derecha, después de su ausencia en el proceso de gobierno durante ocho años. Se formó una coalición compuesta por el partido conservador TS-LK, el Partido de Renacimiento Nacional (TPP), la Unión de Liberales y Centro (LCS) y la Unión Ciudadana Popular Lituana (LVLS). No obstante, después de cuatro años de gobierno de la coalición de centro-derecha, en las últimas elecciones parlamentarias, celebradas en 2012, llegaron de nuevo al poder los socialdemócratas, que esta vez formaron coalición con el Partido del Trabajo, Orden y Justicia (TtT) y la Acción Electoral de los Polacos en Lituania⁹³¹.

Como vemos, el sistema de partidos se caracterizó por ser moderadamente multipartidista con un partido dominante. Hasta el año 2000, las principales agrupaciones fueron alternativamente conservadoras y socialdemócratas. Desde

⁹²⁸ Resultados de las elecciones de 2000: coalición social-demócrata 31%, LLS 19,5% y NS 17%, en www.electoralgography.com/new/en/countries/lithuania/lithuania-legislative-election-2000.html

⁹²⁹ Resultados de las elecciones de 2004: el Partido del Trabajo consiguió el 28% de los votos, la Coalición de A. Brazauskas el 20,5% y la Unión de la Patria el 15%, en www.electoralgography.com/new/en/countries/lithuania/lithuania-legislative-election-2004.html

⁹³⁰ Resultados de las elecciones de 2008: los cristiano-demócratas consiguieron el 19,5% de los votos, el Partido del Renacimiento Nacional el 15% y Orden y Justicia el 12,5%, en www.electoralgography.com/new/en/countries/lithuania/lithuania-legislative-election-2008.html

⁹³¹ J Hyndle-Hussein, "Centrolewicowy rząd na Litwie przejmuje władzę, *Osrodek Studiów Wschodnich*, del 19.12.2012 en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-12-19/centrolewicowy-rzad-na-litwie-przejmuje-wladze [Consulta: 8 de agosto de 2012].

las elecciones de ese año, las agrupaciones liberales también consiguieron una representación parlamentaria influyente y la posibilidad de participar en los gobiernos. Se creó un sistema moderadamente multipartidista con equilibrio entre los partidos políticos.

Los gobiernos lituanos tuvieron carácter mayoritario de un partido hasta 1996, después surgieron los gobiernos de coalición que a causa de las contradicciones internas entre sus miembros están en riesgo de caída⁹³². En los primeros años de la transformación se produjeron cambios frecuentes de Gobierno. En el sistema multipartidista de Lituania se alternó el dominio durante cada mandato del Gobierno, el conservador o el socio-demócrata. En las elecciones de 2004 el Partido del Trabajo (DP) rompió esta práctica, pero no sería el partido dominante en el Gobierno, dejando este papel al social-demócrata.

Como hemos visto, se formaron coaliciones en cada mandato del Parlamento, lo que facilitó la creación del Gobierno y su posterior funcionamiento a través de un compromiso entre los partidos políticos. En la creación del Gobierno también juega un papel importante el Presidente, que indica el candidato a Primer Ministro e influye tanto en su composición como en su programa. El mejor ejemplo de esta influencia es el proceso de creación del Gobierno lituano más reciente, con el Primer Ministro A. Butkevicius. La Presidenta D. Grybauskaite bloqueó con suma firmeza los candidatos a ministros presentados por el Partido del Trabajo, miembro de la coalición gobernante considerado como populista, argumentando que no tienen la suficiente experiencia para ocupar esos cargos⁹³³. La Presidenta se oponía a la participación de los representantes del Partido del Trabajo a pesar de que la coalición gobernante tenía la mayoría constitucional en el Seimas, lo que podría usar en su contra⁹³⁴. Los

⁹³² M. Podolak, P. Pochodyla, "System polityczny Litwy" en W. Sokół, *Systemy politycznopaństw Europy Srodkowej i Wschodniej*, Wyd. Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, p. 351.

⁹³³ J Hyndle-Hussein, "Centrolewicowy rząd na Litwie przejmuje władzę, *Osrodek Studiów Wschodnich*, del 19.12.2012 en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-12-19/centrolewicowy-rzad-na-litwie-przejmuje-wladze [Consulta: 8 de agosto de 2012].

⁹³⁴ *Ibid.*

acontecimientos en torno a la formación del último Gobierno no deberían suponer una sorpresa pues, como hemos dicho, la mayoría de las coaliciones no estaban muy unidas y, además, en este caso a los socialdemócratas les favorecía la postura de la Presidenta D. Grybauskate, que disminuía la influencia del DP en la coalición gobernante y en el Gobierno.

Tabla 26. Gobiernos de Lituania		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
4/1990-1/1991	K. Prunskiene – Sajudis	Sajudis/PDTL
10-13/1/1991	A. Šimėnas –Sajudis	Sajudis/PDTL
1/1991-7/1992	G. Vagnorius -Sajudis	Sajudis
7/1992-11/1992	A. Abišali, independiente	
12/1992-3/1993	B. Lubys –LSDP	LSDP
3/1993-2/1996	A. Šleževičius -LSDP	LSDP
2/1996-11/1996	L. Stonkevičius - LSDP	LSDP
12/1996-5/1999	G. Vagnorius -TS-LK	TS-LK/LKD/LCS
5/1999-6/1999	I. Degutine TS-LK	
6/1999-10/1999	R. Paksas TS-LK	TS-LK/LKD
10/1999-11/1999	I. Degutine TS-LK	TS-LK/LKD
11/1999-10/2000	A. Kubilius - TS-LK	TS-LK/LKD
10/2000-6/2001	R. Paksas – LLS	LLS/LSDP/LCS
20/6-4/7/2001	E. Gentvilas –LLS	LLS
7/2001-12/2004	A. Brazauskas -LSDP	LSDP/ DP//NS/VNDPS
12/2004-5/2006	A. Brazauskas -LSDP	LSDP/NS/VNDPS
5-7/2006	Z. Balčytis –LSDP	En funciones
7/2006-12/2008	G. Kirkilas –LSDP	LSDP/PDP/LVLS/LCS/N S
12/2008-12/2012	A. Kubilius* -TS	TS-LKD/TPP/LCS/LVLS
12/2012-presente	A. Butkevicius	LSDP/DP/TiT/ AWPL

*El Gobierno de A. Kubilius dimitió el 12 de julio de 2009, después de la elección de D. Grybauskaite como nueva Presidenta, aunque cinco días después fue nombrado de nuevo para ocupar el cargo de Primer Ministro y formó casi el mismo Gobierno.

Fuente: elaboración propia en base a www.electoralgeography, www.e-politica.pl, www.electionworld.org/lithuania.htm, www.EuroActiv.com, www.electionguide.org, www.ark.ac.uk/elections y <http://www.terra.es/personal2/monolith/lithuani.htm>

Abreviaturas. AWPL - Acción Electoral de los Polacos en Lituania. DP - Partido del Trabajo. LCS - Unión de Centro de Lituania. LDDP - Partido Democrático de los trabajadores de Lituania (1990-2001 LSDP). LKD - Partido Cristiano-demócrata Lituano (2001-2008). LLS - Unión Liberal Lituana (1990-2003 LCS). LSDP - Partido Socialdemócrata de Lituania (antiguo LDDP). LVLS - Unión Ciudadana Popular Lituana. NS - Nueva Unión Social-Liberal. PDP - Partido de Democracia Popular. Sajudis - "Unión" movimiento multipartidista (1988-1991). TiT - Orden y Justicia. TS-LK - Unión de la Patria-Conservadores de Lituania (desde 1993 continua la actividad del Sajudis). VNDPS - Unión de Partido Agrario y Democracia Nueva

En Eslovaquia, al inicio del proceso de transición hacia la democracia se distinguieron tres tipos de partidos y movimientos políticos: los partidos nuevos sin tradición en el país (como VPN – Público Contra la Violencia, KDH - Movimiento Cristiano-Demócrata, HZDS - Movimiento por una Eslovaquia Democrática); los partidos cuya actividad fue suprimida en el periodo comunista y que se reactivaron al inicio del proceso de cambio de sistema basándose en su tradición (SDSS - Partido Socialdemócrata de Eslovaquia, SNS - Partido Nacional de Eslovaquia); y los partidos que funcionaron bajo el antiguo régimen pero que después cambiaron sus programas políticos y eligieron nuevos órganos políticos, continuando su actividad de esta nueva forma (DS - Partido Democrático, KSS- Partido Comunista de Eslovaquia, que posteriormente se convirtió en el SDL - Partido de la Izquierda Democrática)⁹³⁵.

El primer Gobierno que se creó en Eslovaquia fue resultado de un acuerdo nacional previo incluso a la celebración de elecciones libres, basado en las negociaciones entre la autoridad comunista y la nueva agrupación Público contra la Violencia (VPN), que representaba a la oposición. Su papel fue preparar a la sociedad para esas primeras elecciones libres, celebradas en 1990, de las que resultó un escenario de rivalidad entre dos grandes agrupaciones políticas: VPN

⁹³⁵ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 30.

y los conservadores del KDH, por la hegemonía en la derecha del espectro político. Después de la victoria de la VPN (obtuvo el veintinueve por ciento de los votos y cuarenta y ocho mandatos) se creó un Gobierno formado por la coalición ganadora (VPN, KDH, DS y MNI-Iniciativa Independiente de Hungría), con V. Mečiar como Primer Ministro⁹³⁶. A finales de 1990 se produjeron desacuerdos en la coalición gobernante que con el tiempo se convirtieron en motivo de conflicto entre el Primer Ministro y el VPN. En marzo de 1991, Mečiar y sus partidarios abandonaron el VPN y fundaron el Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS), que se definió como agrupación del centro que guarda los intereses de los eslovacos y se convirtió rápidamente en el partido político más popular y con más fuerza del país.

Los resultados de las siguientes elecciones al Consejo Nacional de Eslovaquia, celebradas en 1992 ⁹³⁷, mostraron un sorprendente cambio en la popularidad de los partidos políticos, lo que reflejaba la inmadurez de la escena política eslovaca. Los partidos nacionalistas (HZDS y SNS) obtuvieron los mejores resultados, mientras que los de derecha se debilitaron: el KDH consiguió menos votos y ni el VPN ni el DS consiguieron representación parlamentaria. Entre las coaliciones de izquierda, la agrupación social-democrática (SDL') mantuvo su posición. El HZDS consiguió el treinta y siete por ciento de los votos y setenta y cuatro mandatos, formando Gobierno con Mečiar de nuevo Primer Ministro. Pero el desacuerdo con la autoritaria forma de Mečiar de ejercer el poder provocó una ruptura dentro del HZDS, lo que le obligó a formar coalición con el SNS. Conseguida la independencia de Eslovaquia, el HZDS continuó con su autoritaria forma de ejercer gobierno, lo que provocó que abandonaran el partido más diputados, encabezados por J. Moravčík. La ruptura en el HZDS causó un cambio de las

⁹³⁶ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Środkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 31.

⁹³⁷ Las elecciones de 1992 se consideran los comicios que terminaron con el funcionamiento de Checoslovaquia. Por un lado, las agrupaciones políticas SDL', SZS, DS y los representantes de las minorías húngaras apoyaron la idea de la federación compuesta por dos repúblicas independientes, por otro lado las agrupaciones como HZDS y SNS optaron por la independencia de Eslovaquia.

relaciones en el Parlamento, se generó una crisis política y en marzo de 1994, después de la intervención del Presidente, el Parlamento votó la moción de censura al Gobierno. Se creó un Consejo de Ministros transitorio con representantes del KDĽ, SDKP y de las agrupaciones del centro que convocó elecciones anticipadas para el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 1994 que paradójicamente se saldaron con un nuevo triunfo del HZDS, que esta vez se presentó junto con el Partido Campesino de Eslovaquia (RSS) y consiguió el treinta y cinco por ciento de los votos y sesenta y un mandatos en el Consejo Nacional. Tras varias negociaciones, se creó una coalición gobernante compuesta por el HZDS-RSS, la agrupación populista de izquierda (ZRS) y el partido nacionalista (SNS). Así, esta coalición de tres agrupaciones consiguió una mayoría absoluta compuesta por 83 diputados⁹³⁸. Mečiar volvió a ocupar el cargo de Primer Ministro y formar Gobierno, además, como líder de la agrupación más fuerte, consiguió una posición dominante no sólo en el HZDS sino también en el Gobierno. Mečiar, junto con sus diputados y los diputados de la coalición, que garantizaban la mayoría absoluta en el Consejo Nacional, podía influir significativamente en los trabajos del Parlamento y en toda la vida política del país, intentando asimismo debilitar a la oposición de centro-derecha ⁹³⁹.

Una de las consecuencias de su política autoritaria que Mečiar no previó fue la consolidación de las agrupaciones de la oposición parlamentaria. Después de cuatro años de gobierno de su coalición, las elecciones de 1998 tuvieron como resultado la creación de una nueva multicolor coalición de gobierno, compuesta por democristianos, socialistas, y húngaros del SDK, SDKP, SMK y SOP. El HZDS consiguió el veintisiete por ciento de los votos y cuarenta y tres mandatos, pero esto sólo le valió para alcanzar una mínima victoria por un mandato de diferencia respecto a la Coalición Democrática de Eslovaquia (SDK). En realidad, los resultados de las elecciones reflejaron la derrota del HZDS porque consiguió un ocho por ciento de votos menos que en los comicios anteriores, además,

⁹³⁸ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Środkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 40.

⁹³⁹ *Ibid.*

perdió su posición dominante lo que hizo imposible que pudiese formar una coalición gobernante y, en consecuencia, supuso que fuera apartado del poder. La Coalición Democrática de Eslovaquia (SDK, llamada la coalición azul) fue la segunda agrupación política con más fuerza en el Parlamento gracias a que obtuvo el veintiséis por ciento de los votos y 42 mandatos, lo que estableció las bases para crear una coalición gobernante con las fuerzas antes mencionadas. Los cinco partidos políticos que la formaron (los cristiano-demócratas KDH, los liberales DU, los liberales conservadores DS, los social-demócratas SDSS y los verdes SZS) mantuvieron su independencia, pero no participaban en las elecciones por separado⁹⁴⁰. Se formó el Gobierno de M. Džurinda, en base a una alianza de la izquierda y la derecha democrática para evitar el retorno al poder de los autoritarios gobiernos del HZDS.

Hay que recordar que desde su inicio la SDK fue una coalición formada por sujetos políticos de diferente fuerza e ideología, que se creó como resultado de una situación política concreta y en respuesta a una enmienda de la ley electoral destinada a desincentivar la formación de coaliciones electorales. La idea de transformar a la SDK en un partido popular con el paso del tiempo no fue posible, de modo que los cinco partidos que la crearon acabaron recuperando su identidad diferenciada ⁹⁴¹. M. Džurinda se presentó a las siguientes elecciones, celebradas en 2002, con un partido nuevo, la Unión Cristiano-Demócrata de Eslovaquia (SDKU). Los resultados electorales reforzaron a los partidos del centro y de la derecha moderada. Se creó una coalición gobernante con la participación de cuatro partidos políticos: SDKU, el Partido de la Coalición Húngara (SMK), el Partido Liberal (KDH) y la Alianza de un Ciudadano Nuevo (ANO). M. Džurinda ocupó de nuevo el cargo de Primer Ministro y contó con el

⁹⁴⁰ La nueva ley electoral de 1998 influyó significativamente en la formación del sistema de partidos. Debido a la introducción de regulaciones contrarias a las coaliciones, la formación de estas coaliciones no tuvo sentido. Esto provocó que los partidos pequeños sin posibilidades de entrar en el Parlamento se uniesen a los partidos más grandes y que las coaliciones que querían participar en los comicios se transformasen en partidos políticos.

⁹⁴¹ J. Lidak, M. Migalski, "Slowacja" en M. Migalski, *Partie i Systemy Partyjne Państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2004, p. 48.

respaldo del miembro más fuerte de la coalición gobernante: la Unión Cristiano-Demócrata de Eslovaquia SDKÚ orientada hacia una mayor reforma del país y la creación del proceso para conseguir su integración en la UE⁹⁴². El HZDS contó con representación en el Parlamento y volvió a lograr el mayor número de votos, aunque siguió alejado del poder. En la oposición apareció una nueva agrupación de centro-izquierda denominada *Smer* (Dirección) y liderada por R. Fico.

Smer llegó al poder en las siguientes elecciones, celebradas en 2006, en las que obtuvo 50 mandatos y formó coalición gobernante con el L'S-HZDS de V. Mečiar y con el SNS de J. Slota, siendo designado Primer Ministro R. Fico. *Smer* se hizo de nuevo con un triunfo insuficiente en las elecciones de 2010 y su presidente recibió la atribución por parte del jefe de Estado I. Gašparovič de crear un nuevo Gobierno ⁹⁴³. Fico dimitió como consecuencia de la incapacidad para formar Gobierno, su sustituto fue I. Radičová, que formó un Gobierno compuesto de cuatro partidos: SDKÚ -DS, SaS, DKH y Most-Hid, todos ellos formaban parte de la oposición al *Smer*. En 2011, el Parlamento no aprobó el plan de reforma del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera ni otorgó al Gobierno de Radičová el voto de confianza⁹⁴⁴. Después de la caída del Gobierno de Radičová, en 2012 se celebraron elecciones parlamentarias anticipadas, en las que *Smer* consiguió el cuarenta y cuatro por ciento de los votos y 83 mandatos en el Consejo

⁹⁴² W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i wschodniej*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2007, pp. 423-424.

⁹⁴³ M. Gniazdowski, "Prospects for the centre-right coalition in Slovakia, Center for Eastern Studies, el 16 de junio de 2010 en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-06-16/perspektywy-koalicji-centroprawicowej-na-slowacji [Consulta: 8 de agosto de 2013].

⁹⁴⁴ J. Groszkowski, Przyspieszone wybory ceną za ratyfikację reformy EFSE, *Ośrodek Studiów Wschodnich*, publicado el 12 de octubre de 2011 en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-03-14/lewica-przejmuje-wladze-na-slowacji [Consulta: 11 de agosto de 2013].

Nacional⁹⁴⁵, lo que le permitió formar un Gobierno monocolor con Fico de nuevo como Primer Ministro⁹⁴⁶.

En resumen, Eslovaquia es un ejemplo de país con un sistema multipartidista cuyas características principales son la flexibilidad y la habilidad para crear gobiernos en coalición con un partido dominante, o gobiernos en coalición con un equilibrio entre partidos. En los primeros años de la transición la falta de disciplina de partidos influyó en que el Gobierno de centro-derecha funcionase en mayoría como un Gobierno parlamentario, lo que se demostró con el nombramiento de los ministros de su propio partido o con la desintegración de los gobiernos en coalición. En los años comprendidos entre 1994 y 1998 la situación cambió completamente, el Gobierno fuertemente nacionalista de V. Mečiar, compuesto por tres partidos (HZDS-Movimiento por una Eslovaquia Democrática, SNS-Partido Nacional Eslovaco y ZRS-Unión de los Trabajadores de Eslovaquia), gozó de casi pleno control sobre el Parlamento a través de la introducción de una fuerte disciplina parlamentaria. La disciplina parlamentaria permitió a la coalición de los tres partidos mencionados cambiar el sistema político, así el ejecutivo se convirtió en el poder dominante⁹⁴⁷. Sin embargo, las siguientes elecciones parlamentarias, celebradas en 1998 y 2002, nos mostraron una situación muy característica de la escena política de la nación, es decir, a pesar de ser el partido más votado el HZDS no fue capaz de formar una coalición gobernante y su líder fue alejado del poder por dos veces consecutivas.

Considerando que en Eslovaquia el líder del partido más grande que forma coalición gobernante es nombrado Primer Ministro, podemos decir que goza de una posición fuerte en el Gobierno y a través de sus diputados y de los diputados

⁹⁴⁵ Al *Smer* le faltaron siete mandatos para llegar a la mayoría de tres quintas partes de los votos imprescindibles para cambiar la Constitución.

⁹⁴⁶ J. Groszkowski, "Lewica przejmuję władzę na Słowacji", *Osrodek Studiów Wschodnich*, del 14 marzo de 2012 en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-03-14/lewica-przejmuje-wladze-na-slowacji [Consulta: 8 de agosto de 2013].

⁹⁴⁷ D. Malová, E. Láštík, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, 2001, p. 113.

que forman la coalición en el Parlamento. Esto quedó patente en un primer momento con los autoritarios e influyentes gobiernos de Mečiar, desde el inicio del proceso de transformación hasta finales de los años noventa; posteriormente con los gobiernos de M. Džurinda, quien junto a la coalición de centro-derecha de SDK, creada en oposición a los gobiernos populistas de Mečiar, ejerció un gobierno de carácter reformador durante los siguientes ocho años; y por último, en los gobiernos de R. Fico, su primer mandato fue considerado como muy controvertido, especialmente por su coalición con el partido de extrema derecha (SNS) de Slota y el HZDS de Mečiar. Sin embargo, en la actualidad R. Fico gobierna por segunda vez, esta vez sin necesidad de entrar en coaliciones, y es un político más moderado, abierto a la colaboración con los partidos de la oposición y considerado sobre todo como un líder proeuropeo. Asimismo, el hecho de que lograra transformar la incapacidad de formar una coalición gobernante en 2010 en una estupenda victoria dos años más tarde, muestra su fuerte posición en la escena política eslovaca y en su partido.

Al inicio del proceso de transformación democrática, el apoyo a los partidos fuertes fue relativamente alto, aunque después disminuyó y, como consecuencia, dificultó la formación de un gobierno estable. En una etapa posterior, el sistema de partidos se caracterizó por la existencia de partidos de tamaño medio que juntos recibieron la mayoría del apoyo, aparecían muchos partidos políticos que participaban en las elecciones y bastantes menos que formaban parte del Parlamento. Sin embargo, las últimas elecciones, celebradas en 2012, mostraron de nuevo un alto apoyo a un único partido.

También podemos considerar que después de las elecciones de 1998 se produjo un equilibrio entre los partidos políticos. Hasta 1998 existía un sistema multipartidista extremo con un partido dominante: el Movimiento a favor de una Eslovaquia Democrática. Después de ese momento se formó un sistema multipartidista extremo con dos partidos principales: el Movimiento a favor de una Eslovaquia Democrática (HZDS) y la Unión Democrática y Cristiana Eslovaca (SDKÚ). Las elecciones de 2002, 2006 y 2010 trajeron la fragmentación de la derecha en varios partidos y un sistema de equilibrio entre partidos: HZDS, SDKU, Dirección-Tercera Vía (*Smer*) y Coalición Húngara (SMK). Las últimas

elecciones, celebradas en 2012, han vuelto a significar un multipartidismo moderado con un partido dominante: *Smer*.

En el caso de Eslovaquia hay que añadir que, al igual que en el caso polaco, no hay simplificación, hay muchos partidos, cada uno de ellos es un socio potencial para la coalición, hay muchas oportunidades de crear coaliciones cuando así lo necesiten la izquierda y la derecha. Con la excepción del actual Gobierno monocolor de R. Fico Eslovaquia sólo ha conocido Gobiernos de coalición, tanto mayoritarias como minoritarias. Entre las coaliciones mayoritarias se distinguen varios ejemplos. Uno de ellos caracterizado por la existencia de un partido con papel dominante, como el Movimiento por una Eslovaquia Democrática. Otro tipo de coalición fueron los gobiernos de centro-izquierda, donde las principales fuerzas eran: el partido postcomunista Partido de Izquierda Democrática (del Primer Ministro Moravčík, 1994), la coalición de cuatro partidos llamada Coalición Democrática Eslovaca (del Primer Ministro Džurinda, 1998-2002) y la coalición de *Smer* con el L'S-HZDS y SNS (del Primer Ministro Fico, 2006-2010). Una tercera variante se produjo en 2002 con los gobiernos de centro-derecha, con presencia dominante de la Unión Demo-Cristiana de Eslovaquia y la coalición de cuatro partidos encabezados por el SDKU-DS (de la Primer Ministro Radičová, 2010). Entre las coaliciones minoritarias se diferencia entre el segundo gabinete de V. Mečiar, desde noviembre de 1993 hasta marzo de 1994, y el gabinete de J. Moravčík, compuesto por cinco partidos. Después de las elecciones de 1994 se formaron sólo coaliciones mayoritarias y el mandato del Gobierno se niveló con el del Parlamento⁹⁴⁸. Como vemos, en Eslovaquia se distingue de modo muy claro la alternancia en el poder entre centro-derecha y centro-izquierda.

Tabla 27. Gobiernos de Eslovaquia		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
1/1993-2/1993	V. Mečiar - HZDS	HZDS
2/1993-3/1994	V. Mečiar - HZDS	HZDS/SNS

⁹⁴⁸ W. Sokół, R. Serej, System polityczny Słowacji en W. Sokół, *Systemy politycznopaństw Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 499-500.

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

3/1994-12/1994	J. Moravcik -DU	DU, SDL, KDH, DNS
12/1994-10/1998	V. Mečiar - HZDS	HZDS, ZRS, SNS
10/1998-10/2002	M. Džurinda - SDK-SDKU	Hasta 2001: SDK(KDH, DU, DS), SDL, SMK, SOP Desde 2001: SDKU, SDL, SMK, SOP, KDH, DS
10/2002-7/2006	M. Džurinda - SDKU	SDKU, ANO, SMK, KDH, DS
7/2006-7/2010	R. Fico - <i>Smer</i>	L'S-HZDS, SNS
7/2010-4/2013	I. Radičová - SDKú-DS	SDKú-DS, SaS, KDH, Most-Hid
4/2012-	R. Fico - <i>Smer</i>	<i>Smer</i>

Fuente: elaboración propia en base a www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-politica.pl, www.ark.ac.uk/elections, www.electoralgeography y www.EuroActiv.com

Abreviaturas. ANO - Nueva Alianza Cívica. DNS - Partido Nacional Democrático (1994-1995). DS - Partido Democrático (1989-2006). DU - Unión democrática (1994-2000). HZDS - Movimiento por una Eslovaquia Democrática (L'S HZDS-2003-Partido Popular-Movimiento para una Eslovaquia Democrática). KDH - Movimiento Democristiano. Most-Hid - Agrupación Política Puente a favor de la reconciliación y cooperación húngara y eslovaca (2009-). SaS - Libertad y Solidaridad (2009 partido liberal). SDK - Coalición Democrática Eslovaca (1998-2001) compuesta por: SDSS-Partido Social-democrático de Eslovaquia, DS, DU, KDH y SZS-Partido Verde de Eslovaquia. SDKU - Unión Democrática y Cristiana Eslovaca (en 2000 entró Unión Democrática, en 2006 entró Partido Democrático SDKú-DS). SDL - Partido de Izquierda Democrática (1990-2005). Smer - Dirección - Tercera Vía (1999-2005). SMK - Coalición Húngara. SNS - Partido Nacional Eslovaco. SOP - Partido de Entendimiento Cívico (1998-2000). ZRS - Frente de los Obreros Eslovacos

El periodo de transformación en Bulgaria generó, al igual que en otros países de esta parte de Europa, dos consecuencias. Primero, que las organizaciones denominadas “partidos tipo foro”, es decir, la coalición de diferentes fuerzas políticas y sociales que muchas veces se situaban al lado de destacados líderes de la oposición y se caracterizaban por una decidida apuesta por la democratización, unida a unos perfiles ideológicos poco definidos, asumieron el liderazgo del proceso de cambio. Segundo, que los sectores sociales identificados con el antiguo régimen procuraron mantenerse unidos tras las siglas de una nueva formación

defensora de sus intereses, pero dotada de una nueva apariencia, nombre y liderazgo.

En diciembre de 1989 se constituyó la primera organización política no comunista desde 1946, la Unión de Fuerzas Democráticas (SDS), que fue ejemplo de la organización tipo foro mencionada anteriormente. Durante los diez años siguientes, la SDS sería la principal fuerza de centro-derecha en Bulgaria. En la primera mitad de los años noventa, la SDS se caracterizó por su carácter ecléctico y se dividió entre el Bloque de Derecha, la SDS-Centro, la SDS-Liberales y la Nueva Unión a favor de la Democracia⁹⁴⁹. De esta manera, la SDS perdió la mayoría en el Parlamento y la capacidad de formar Gobierno. En las elecciones parlamentarias de 1994 perdió su popularidad y en 1997 se convirtió en un partido político de carácter liberal-democrático.

Desde abril de 1990 empezó a actuar el Partido Social-Demócrata Búlgaro (BSP), sucesor del Partido Comunista de Bulgaria (BKP). El BSP estaba compuesto por los postcomunistas que, al igual que en otros países de esta parte de Europa, se separaron del pasado totalitario pero no rechazaron *en bloc* las ideas socialistas.

Además de estas nuevas fuerzas políticas, en Bulgaria volvieron a actuar algunos de los partidos políticos disueltos en la década de los cuarenta, como la Unión Popular Agraria Búlgara (BZNS), el Partido Social-Demócrata (BSDP), y el Partido Demócrata, que optó a favor del liberalismo político y económico. Y también se conformaron partidos de base étnica, como el Movimiento por los Derechos y las Libertades (DPS), de carácter de centro-izquierda y que reunía a la minoría turca y musulmana. No obstante, los partidos reactivados no jugaron un papel independiente en la vida política del país tras el comunismo, sino que fueron forzados a formar parte de las coaliciones creadas por las agrupaciones más influyentes⁹⁵⁰.

⁹⁴⁹ E. Pioskowiak, "Bulgaria", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne Państw Europy Srodkow-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 161.

⁹⁵⁰ *Ibid*, p. 164.

En este momento hay que hacer referencia al Partido Socialista Búlgaro (BSP), que ganó las elecciones a la Gran Asamblea Nacional celebradas en 1990 consiguiendo 211 escaños (el 52 por ciento), y a la Unión de Fuerzas Democráticas (SDS), que obtuvo 144 representantes (el 36 por ciento). Al año siguiente se demostró el aumento de la confianza en la SDS, reflejado en los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional ordinaria de 1991, en las que consiguió 110 mandatos (el 34 por ciento) por 106 del BSP (el 33 por ciento)⁹⁵¹.

Al inicio del proceso de transformación, la Asamblea Nacional se caracterizó por su gran fragmentación, lo que dificultó la creación de una mayoría estable y exigió la necesidad de convocar elecciones parlamentarias anticipadas en 1994. La disolución de los gobiernos de la SDS influyó en la caída de esta agrupación (la mayor agrupación anticomunista) en las siguientes elecciones, en las que la coalición BSP recuperó el gobierno gracias a sus 125 escaños⁹⁵². No obstante, la complicada situación económica y la dificultad a la hora de gobernar por parte del BSP causaron muchas protestas a finales de 1996 y principios de 1997, lo que de nuevo conllevó la disolución del Parlamento. Las siguientes elecciones parlamentarias se celebraron en 1997 y consolidaron a las fuerzas de izquierda y de derecha. Por un lado se formó la coalición de centro-derecha Fuerzas Democráticas Unidas (ODS), compuesta por la SDS, el Partido Democrático, la Unión Popular Agraria Búlgara (BZNS) y la Organización Revolucionaria de Macedonia. Por otro lado se situó la coalición de la Izquierda Democrática (DL), compuesta por el BSP y el Club Político *Ekoglasnost*. Las elecciones trajeron la espectacular victoria de la ODS, pero las siguientes elecciones locales, celebradas en 1999, mostraron la creciente popularidad de los partidos del centro entre los electores, lo que provocó el fin del bipartidismo de las fuerzas políticas. Las elecciones parlamentarias de 2001 sólo reafirmaron este proceso de cambio. La ODS consiguió 51 mandatos, por los 48 que obtuvo la Coalición para Bulgaria formulada por el BSP. El ganador incuestionable fue el Movimiento Nacional de

⁹⁵¹ E. Pioskowiak, "Bulgaria", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne Państw Europy Srodkow-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 172.

⁹⁵² *Ibid*, p. 174.

Simeón II (MNSII), con 120 mandatos en la Asamblea Nacional⁹⁵³. Se considera que el MNSII ganó las elecciones porque se distanció claramente de los dos protagonistas de la escena política hasta ese momento (la SDS y el BSP), cosechando el apoyo de un electorado decepcionado con los gobiernos ejercidos tanto por la izquierda como por la derecha. No obstante, la popularidad de esta agrupación cayó muy rápido. En las elecciones locales de 2003, el MNSII consiguió únicamente el once por ciento de los votos, mientras que el BSP obtuvo el 33 y la SDS el veinte por ciento⁹⁵⁴. Las siguientes elecciones parlamentarias, celebradas en 2005, confirmaron el alejamiento de la bipolarización en la escena política, a pesar de la caída de popularidad del MNSII. Aunque el BSP ganó las elecciones, el Movimiento Nacional de Simeón II permaneció en el poder porque formó coalición gobernante con el BSP y el DPS. En Bulgaria se creó un nuevo sistema de partidos con la presencia de influyentes partidos del centro, lo que confirman también los posteriores acontecimientos. B. Borisov, diputado del Movimiento Nacional de Simeón II, decidió formar una nueva agrupación al sentirse decepcionado con la política de su partido, creando a finales de 2006 la agrupación Ciudadanos por el Desarrollo Europeo de Bulgaria (GERB), que ganó popularidad entre los electores desilusionados con los gobiernos de la coalición BSP-MNSII-DPS⁹⁵⁵. En las elecciones parlamentarias de 2009 el GERB consiguió 116 mandatos, sólo le faltaron cinco mandatos para lograr la mayoría absoluta. Dos de los miembros de la coalición gobernante anterior, el BSP y el MNSII, perdieron muchos votos y el tercero, el DPS, no consiguió superar la barrera electoral del cuatro por ciento y no contó con representación en el Parlamento⁹⁵⁶. En marzo de 2013, después de fuertes protestas por parte de la

⁹⁵³ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Europie Środkowej i Wschodniej*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2007, pp. 520-521

⁹⁵⁴ E. Pioskowiak, "Bulgaria", en M. Migalski (ed.) *Partie i systemy partyjne Państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 176.

⁹⁵⁵ T. Dąbrowski, "Wyborcze zwycięstwo centroprawicy w Bulgarii", *Ośrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-07-15/wyborcze-zwyciestwo-centroprawicy-w-bulgarii [Consulta: 12 de agosto de 2012].

⁹⁵⁶ *Ibid.*

sociedad búlgara, B. Borisov dimitió junto con su Gobierno⁹⁵⁷. El Presidente R. Plevnelijev designó a M. Raykov como nuevo Primer Ministro hasta la celebración de las elecciones parlamentarias anticipadas previstas para el 12 de mayo de 2013⁹⁵⁸. El GERB ganó de nuevo las elecciones, pero esta vez obtuvo 97 mandatos. Ninguno de los partidos que consiguió representación en el Parlamento quiso entrar en coalición con el GERB. El partido ganador fue aislado del poder y como consecuencia se formó un Gobierno técnico con P. Oreszarski como Primer Ministro, que cuenta con el respaldo del Partido Socialista Búlgaro (BSP), el Movimiento por los Derechos y las Libertades (DPS) y un limitado apoyo de la agrupación xenófoba Ataka⁹⁵⁹.

En las últimas elecciones parlamentarias de 2013, el electorado no fue capaz de elegir las agrupaciones capaces de formar un Gobierno estable. Muchos de los votos se perdieron al concederse a partidos que no entraron en el Parlamento, lo que únicamente profundiza el problema del mandato débil de las élites gobernantes⁹⁶⁰. Atrae nuestra atención la crisis política en Bulgaria, donde la sociedad intenta liberarse del bipartidismo impulsada por su decepción con los gobiernos de las agrupaciones de derecha o de izquierda. Los partidos del centro, primero el MNSII y después el GERB, consiguieron victorias espectaculares en anteriores elecciones, pero a pesar de eso y de seguir presentes en el Parlamento, o bien no son capaces de gobernar en mayoría (como en el caso del MNSII en 2005) o bien se encuentran alejados del poder (como en el caso del GERB en 2013).

⁹⁵⁷ T. Dąbrowski, "Dymisja rządu Borisova po fali protestów", *Ośrodek studiów Wschonich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-02-20/bulgaria-dymisja-rzadu-borisowa-po-fali-protestow [Consulta: 12 de agosto de 2013].

⁹⁵⁸ T. Dąbrowski, "Prezydencki rząd w Bulgarii i przejściowa stabilizacja", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-03-20/prezydencki-rzad-w-bulgarii-przejsciowa-stabilizacja [Consulta: 12 de agosto de 2013].

⁹⁵⁹ T. Dąbrowski, "Polityczny zamęt po wyborach parlamentarnych w Bulgarii", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-05-15/polityczny-zamet-po-wyborach-parlamentarnych-w-bulgarii [Consulta: 12 de agosto de 2013].

⁹⁶⁰ *Ibid.*

Resumiendo: como consecuencia de las primeras elecciones en Bulgaria se creó un sistema moderadamente multipartidista con un partido dominante, papel que recayó en el Partido Socialista Búlgaro en 1991, 1994 y 2005, en la Unión de Fuerzas Democráticas en 1997, en el Movimiento Nacional de Simeón II en 2001 y en el GERB en 2009, que consiguió más que la mitad de los escaños en el Parlamento.

Como podemos ver, durante los años noventa existieron muchos partidos políticos en Bulgaria. No obstante, la Unión de las Fuerzas Democráticas (SDS) en la derecha y el Partido Socialista de Bulgaria (BSP) en la izquierda fueron las agrupaciones dominantes. El tercer partido con más importancia, aunque con mucho menos apoyo que los protagonistas de la escena búlgara, fue el Movimiento por los Derechos y las Libertades (DPS). La situación cambió radicalmente tanto en 2001 con la aparición de una nueva fuerza política de carácter liberal y populista, el Movimiento Nacional de Simeón II, como en 2009 cuando el GERB, que desde el inicio gozó de mucha popularidad, obtuvo el triunfo en las elecciones.

Asimismo podemos decir que la mayoría de los gobiernos son de coalición y sólo dos Gobiernos (el de I. Kostov y el de Simeón II) permanecieron cuatro años en el poder, al igual que el mandato del Parlamento que les respaldó. La posición de los Primeros Ministros procedentes de partidos que obtuvieron un triunfo destacado en las elecciones (como Kostov de la ODS, Simeón II del MNSII y Borisov del GERB) es significativa e influyente, por otro lado se encuentran los Primeros Ministros al frente de un Gobierno respaldado por la coalición de varios partidos sin dominador claro, que necesitaron llegar a un compromiso para mantenerse en el poder.

Tabla 28. Gobiernos de Bulgaria		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
9/1990-12/1990	A. Lukanov - BKP	Mayoritario de un partido
12/1990-11/1991	Popov – No militante	Mayoritario en coalición
11/1991-12/1992	F. Dimitrov – SDS	Minoritario SDS, PDS

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

12/1992-10/1994	L. Berov – No militante	Técnico
10/1994-1/1995	Indzhova – No militante	En funciones
1/1995-2/1997	Z. Videnov - BSP	Mayoritario en coalición
2/1997-5/1997	Sofiyanski – SDS	En funciones
5/1997-7/2001	I. Kostov - SDS	Mayoritario de un partido
7/2001-8/2005	S. Sakskoburggotski -MNS	Mayoritario en coalición (MVSII, DPS)
8/2005-7/2009	S. Stánishev - PSB	Mayoritario en coalición (PSB, MNSII, DPS)
7/2009-3/2013	B. Borisov - GERB	Minoritario de un partido GERB
3/2013-5/2013	M. Raykov- no militante	En funciones
5/2013-presente	P. Oreszarski- no militante	Técnico apoyado por el PSB, DPS y la Atak

Fuente: elaboración propia en base a www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-politica.pl, www.ark.ac.uk/elections, [www.electoralgeography](http://www.electoralgeography.com), www.EuroActiv.com y <http://www.terra.es/personal2/monolith/bulgaria.htm>

Abreviaturas: Ataka - Organización xenófoba. BKP - Partido Comunista Búlgaro. BZNS - Unión Popular Agraria Búlgara. DPS - Movimiento por los Derechos y las Libertades. GERB - Ciudadanos por el Desarrollo Europeo de Bulgaria. MNS - Movimiento Nacional Simeón II. PSB - Partido Socialista Búlgaro. SDS - Unión de Fuerzas Democráticas

Los partidos políticos rumanos surgidos al inicio del proceso de transformación, podrían ser incardinados en varias categorías: ⁹⁶¹:

- Los postcomunistas, descendientes directos del Partido Comunista Rumano: el Partido de Democracia Social de Rumanía, que en 1993 se unió con el Partido Social-Demócrata y el Partido Republicano formando el Partido Social-Demócrata de Rumanía; y el Partido Social-Demócrata del Trabajo, que se creó como resultado de la unión entre el Partido Democrático del Trabajo y el Partido Socialista

⁹⁶¹ W. Skrzydło, "Republika Rumunii, en E. Gdulewicz, (ed.) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, wyd. Uniwersytetu Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2002, pp. 166-167.

- Los comunistas reformados, salidos de los sectores críticos del antiguo Partido Comunista, de los que los más conocidos fueron los del Frente de Salvación Nacional, dirigido en un principio por P. Roman y I. Iliescu.
- Los nacionalistas, representados al inicio por dos partidos: el Partido de Unión Nacional de Rumanía (PUNR) y el Partido de Gran Rumanía (PRM)
- La oposición democrática, dividida en muchos bloques, varios de ellos directamente emparentados con las formaciones políticas de los años cuarenta: el Partido Nacional Liberal, el Partido Nacional Campesino Cristiano y Demócrata, el Partido Democrático Agrario de Rumanía y el Grupo a favor de un Diálogo Social, y la Convención Democrática de Rumanía (CD)
- Los partidos de las minorías nacionales: siendo el más conocido la Alianza Democrática Húngara de Rumanía (UDMR)⁹⁶².

Las primeras elecciones parlamentarias, celebradas en 1990, contaron con la participación de muchos partidos y, al igual que en Bulgaria, los comunistas reformados obtuvieron el triunfo. El Frente de Salvación Nacional barrió a sus oponentes con 263 mandatos, mientras que la Alianza Democrática Húngara de Rumanía y el Partido Nacional Liberal consiguieron 29 mandatos cada uno⁹⁶³. Se formó el Gobierno monocolor del FSN con P. Roman al frente, que gozó de mucha popularidad en la sociedad y de mucha autoridad en la escena internacional. Roman fue considerado el reformador que intentó anticipar los trabajos legislativos, pero con el tiempo entró en conflicto con el Presidente I. Iliescu quien, a consecuencia de muchas protestas, finalmente decidió cesarle y atribuyó la misión de formar nuevo Gobierno a T. Stoloyanov, que ejerció su cargo de modo más moderado que Roman, aunque consiguió una cierta distancia entre el Gobierno y el Presidente Iliescu.

⁹⁶² W. Bryndas, "Rumunia", en M. Migalski, (ed.) *Partie i Systemy Partyjne Państw europa Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 140.

⁹⁶³ *Ibid*, p. 141.

Las siguientes elecciones parlamentarias, celebradas en 1992, fueron las primeras bajo la nueva Constitución. El FSN volvió a obtener el triunfo y consiguió 117 mandatos⁹⁶⁴. El nuevo Gobierno del Primer Ministro N. Văcăroiu ejerció su mandato en minoría, gracias al respaldo de los social-demócratas, el partido nacionalista Gran Rumanía y el Partido Socialista del Trabajo, de origen comunista. Los conflictos internos y el descontento con los gobiernos del FSN causaron su caída de popularidad y provocaron que la oposición presentara tres mociones de censura, que no obstante fueron rechazadas. Para mejorar su posición, el FSN buscó el apoyo del Partido de la Unidad Nacional, el Partido de la Gran Rumanía y el Partido del Trabajo Socialista, lo que forzó al Gobierno a llegar a compromisos con los miembros de coalición. Con el tiempo en el FSN se distinguió entre el bando de los conservadores, con Văcăroiu a la cabeza, y el de los reformadores, con su líder Iliescu⁹⁶⁵.

Después de las elecciones parlamentarias de 1996, que ganaron las agrupaciones de la oposición, se formó una coalición gobernante compuesta por la Convención Democrática, la Unión Social-Demócrata y la Unión Democrática de los Húngaros en Rumanía⁹⁶⁶. Los gobiernos de centro-derecha dirigidos por V. Ciorbea, R. Vasile⁹⁶⁷ y M. Isărescu gobernaron en una época caracterizada por la crisis política y económica, lo que influyó en la caída de popularidad de la coalición y en la pérdida de la mayoría en el Parlamento. En las siguientes elecciones

⁹⁶⁴ *Ibid.*, p. 143.

⁹⁶⁵ W. Bryndas, "Rumunia", en M. Migalski, (ed.) *Partie i Systemy Partyjne Państw europa Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 144.

⁹⁶⁶ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europa Srodkowej i Wschodniej*, wy. Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublín, 2007, p. 444.

⁹⁶⁷ Como ya hemos mencionado, se creó una gran controversia en torno al cese del Primer Ministro Vășile por el Presidente Constantinescu. Para algunos fue una decisión inconstitucional, aunque otros opinan que el Presidente actuó de acuerdo con sus prerrogativas, intentando salir de ese modo del callejón político en el que se encontró el país cuando los ministros de los partidos campesino y liberal dimitieron *en bloc*, en W. Bryndas, "Rumunia", en M. Migalski, (ed.) *Partie i Systemy Partyjne Państw europa Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 150.

parlamentarias, celebradas en 2000, se alternó de nuevo el poder y las agrupaciones de izquierda consiguieron la victoria. El Partido Socialdemócrata consiguió el treinta y siete por ciento de los votos y formó coalición con el Partido Humanista⁹⁶⁸. Esta coalición no obtuvo la mayoría en el Parlamento pero colaboraba con otras fracciones políticas y también con los partidos de las minorías nacionales. Hay que anotar que en estas elecciones resultó sorprendente el gran éxito del partido xenófobo la Gran Rumanía, de C. V. Tudor, que consiguió el veinte por ciento de los votos. La aparición de una tercera vía distinta al bipolarismo existente nos muestra una similitud más con Bulgaria. El Partido de Gran Rumanía consiguió un espectacular avance en 2000, al igual que haría un año más tarde el Movimiento Nacional de Simeón II en Bulgaria.

En las siguientes elecciones parlamentarias, celebradas en 2004, volvió a ganar el Partido Social-Demócrata, que se presentó en coalición con el Partido Humanista de Rumanía y consiguió 132 mandatos⁹⁶⁹. Pero dado que ninguno de los partidos del nuevo Parlamento obtuvo la mayoría, el Presidente contó con la posibilidad de explorar varias posibilidades para elegir a un candidato a Primer Ministro. Aunque el Partido Social-Demócrata de A. Nastase había ganado las elecciones, el Presidente Bănescu designó como Primer Ministro al líder del Partido Demócrata C. Popescu-Tariceanu, que también contaba con el respaldo del Partido Humanista y de la Alianza Democrática Húngara de Rumanía⁹⁷⁰.

Cuatro años más tarde el PSD obtuvo la victoria en las elecciones parlamentarias del 30 de noviembre de 2008 con el 33,6 por ciento de los votos (116 mandatos). Justo después, con sólo un mandato menos, se situó el PD-L con el treinta y tres por ciento de los votos⁹⁷¹. T. Stoloyan fue nombrado jefe de Gobierno pero

⁹⁶⁸ W. Bryndas, "Rumunia", en M. Migalski, (ed.) *Partie i Systemy Partyjne Państw europa Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 150.

⁹⁶⁹ W. Bryndas, "Rumunia", en M. Migalski, (ed.) *Partie i Systemy Partyjne Państw europa Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, p. 151.

⁹⁷⁰ *Ibid*, p. 153.

⁹⁷¹ T. Dąbrowski, "Rozpad wielkiej koalicji w Rumunii", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-10-07/rozpad-wielkiej-koalicji-w-rumunii.

resignó de la función de Primer Ministro electo. E. Boc fue nombrado nuevo jefe de Gobierno y creó un gabinete de *gran coalición* con el respaldo del PD-L y del PSD (diez ministros de cada partido)⁹⁷². Esta gran coalición se rompió a finales de septiembre de 2009 y el PSD abandonó el Gobierno: fue cuando E. Boc propuso cesar al Ministro de Asuntos Interiores D. Nica y pidió al PSD elegir a su sustituto, y el PSD rechazó su propuesta y acudió al Primer Ministro con la petición de anular su decisión. Incluso el Presidente Băsescu intentó resolver el conflicto existente en la coalición gobernante y propuso elegir un candidato independiente al cargo de nuevo Ministro de Asuntos Interiores. No obstante, el 1 de octubre de 2009, el Primer Ministro Boc cesó a Nica, ese mismo día el PSD abandonó la coalición y todos sus ministros dimitieron⁹⁷³. Para mantener su Gobierno, E. Boc tuvo que conseguir la aceptación del Parlamento durante los siguientes cuarenta y cinco días. El 13 de octubre de 2009, el Parlamento aprobó la moción de censura al Gobierno presentada por el PNL y el UDMR, partidos de la oposición. A consecuencia de esta moción, Boc debía ejercer las funciones de Primer Ministro hasta la formación del nuevo Gobierno. No obstante, en octubre y noviembre del mismo año se llevaron a cabo sin éxito dos pruebas para formar Gobierno, lo que generó una crisis política. El 19 de diciembre de 2009, el Presidente Băsescu volvió a atribuir la misión de crear Gobierno a Boc, que formó su segundo Gobierno, en esta ocasión respaldado por el PD-L, el UDMR y los independientes. Sin embargo, su política de ahorro causó protestas y finalmente provocó la dimisión de su Gobierno el 6 de febrero de 2012⁹⁷⁴. El Presidente Băsescu atribuyó al Ministro de Justicia C. Prediu la función de jefe del Consejo de Ministros y, posteriormente, asignó el cometido de formar nuevo Gobierno a M. Răzvan-Ungureanu, persona de su confianza pero que no contaba

⁹⁷² *Ibid.*

⁹⁷³ T. Dąbrowski, “Rozpad wielkiej koalicji w Rumunii”, *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-10-07/rozpad-wielkiej-koalicji-w-rumunii [Consulta: 15 de agosto de 2013].

⁹⁷⁴ T. Dąbrowski, “Rumunia: Rekonstrukcja rządu próbą uniknięcia klęski wyborczej” *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-02-08/rumunia-rekonstrukcja-rzadu-proba-unikniejcia-kleski-wyborczej [Consulta: 15 de agosto de 2013].

con gran respaldo en el PD-L, lo que favorecía las aspiraciones del propio Bănescu para seguir como líder de la agrupación en el poder. Transcurridos tres meses, el Gobierno de M. Răzvan-Ungureanu tuvo que dimitir como consecuencia del voto de una moción de censura. El cargo de nuevo Primer Ministro lo ocupó V. Ponta, conocido por ser el creador de la coalición Unión Social-Liberal compuesta por el PSD, el PNL y el PC (esta coalición se formó en 2011 con el objetivo de retirar del poder al Primer Ministro Boc⁹⁷⁵). En las últimas elecciones parlamentarias, celebradas el 9 de diciembre de 2012, la Unión Social-Liberal (USL) del Primer Ministro Ponta consiguió 273 mandatos, mientras que la Alianza de Derecha de Rumanía, apoyada por el Presidente Bănescu, consiguió solo 56⁹⁷⁶.

Los resultados de las elecciones de 2012 dieron lugar a la cohabitación. La coalición de centro-izquierda, que consiguió casi el sesenta por ciento de los votos, lo que le da la mayoría constitucional en el Parlamento, coexiste con el Presidente Bănescu, que proviene del centro-derecha⁹⁷⁷. El destacado triunfo de la USL le confiere una posición muy fuerte, al igual que el FSN en las elecciones de 1990, lo que permite al Primer Ministro Ponta contar con un gran respaldo a la hora de dirigir su Gabinete y una fuerte posición en las relaciones con el Presidente. En la actualidad, la escena política en el Parlamento rumano se caracteriza por la división de las agrupaciones, en función de su actitud favorable o desfavorable hacia el jefe de Estado. Por un lado se sitúan sus adversarios, la Unión Social-Liberal (USL) de V. Ponta, y por el otro sus partidarios, la Alianza de Derecha de Rumanía (ARD) y el Partido Popular de D. Diaconescu (PPDD).

⁹⁷⁵ *Ibid.*

⁹⁷⁶ T. Dąbrowski, "Rumunia: wyborcze zwycięstwo obozu antyprezydenckiego", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-12-12/rumunia-wyborcze-zwyciestwo-obozu-antyprezydenckiego [Consulta: 12 de agosto de 2013].

⁹⁷⁷ T. Dąbrowski, "Rumunia: coraz wiecej zgodnej kohabitacji", *Osrodek Studiów Wschodnich*, en www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-05-22/rumunia-coraz-wiecej-zgodnej-kohabitacji [Consulta: 12 de agosto de 2013].

En suma, considerando todos los resultados de las elecciones parlamentarias y observando los gobiernos que se formaron durante estos años podemos decir que, entre los años 1989 y 1996, el poder lo ejercieron organizaciones y partidos de origen comunista, primero el Frente de Salvación Nacional y después el Partido de la Democracia Social de Rumanía, de I. Iliescu. Se creó un sistema multipartidista extremo, como hemos dicho, con dos partidos dominantes (el partido PDSP de I. Iliescu y la Convención Democrática). Desde el año 2000 existe un sistema multipartidista extremo con un partido dominante: el Partido de Democracia Social (PDSR) hasta 2001, luego el Partido Social-Demócrata (PSD). Las elecciones de 2008 reflejan un sistema multipartidista con dos partidos dominantes, el PD-L y el PSD, mientras que las últimas elecciones muestran un sistema multipartidista con equilibrio entre partidos. Es interesante recordar que la Alianza Democrática Húngara de Rumanía contó con representación en todas las elecciones y formó parte de varios gobiernos.

Como vemos, el poder se alterna entre el centro-derecha y el centro-izquierda, ya que los electores, decepcionados con los gobiernos de izquierda o derecha, buscan la alternancia, sin perjuicio de que de cuando en cuando –por ejemplo en 2000, cuando el partido Gran Rumanía consiguió un estupendo resultado– surgen formaciones antisistema que desafíen el *status quo*. Además, como regla general, los Gobiernos son de coalición (salvo el Gobierno del FSN y el de la USL), ya que ninguno de los partidos es capaz de conseguir la mayoría absoluta en el Parlamento, por lo que se ven forzados a buscar aliados para poder gobernar. Un ejemplo de esta situación lo encontramos en el Gobierno del Primer ministro N. Vacariou, que se formó después de las elecciones de 1992 y se caracterizaba por ser minoritario y mantenerse en el poder gracias a la división de la oposición y al apoyo del Presidente Iliescu. En este caso, para poder seguir en el poder, el FSN se vio obligado a buscar una coalición con *Romania Mare* y el Partido de Unión Nacional Rumana. En general, los jefes de Gobierno se ven forzados a crear gobiernos de coalición y muchas veces dependen del Presidente, lo que hace que no tengan una posición muy fuerte ni en su Gobierno ni en la coalición gobernante. La situación fue diferente en el caso de P. Roman, de la FSN, y en la

actualidad en el de V. Ponta, de la USL, porque ambos representan a gobiernos monocolors.

Además, aunque no se solía resolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas como en Bulgaria, varios Gobiernos rumanos fueron cesados como consecuencia de la aprobación de una moción de censura.

Tabla 29. Gobiernos de Rumanía		
<i>Inicio y final del mandato</i>	<i>Primer Ministro y partido al que pertenece</i>	<i>Partidos integrantes del Gabinete</i>
12/1989-9/1991	P. Roman – FSN	Monocolor FSN
10/1991-11/1992	T. Stoloyan, independiente	FSN, PNL, PUR
11/1992-3/1994	N.Văcăroiu, independiente	Minoritario FSN/PDSR
3/1994-9/1996	N.Văcăroiu -PDSR	PDSR/PUNR
12/1996-3/1998	V. Ciorbea -CDR/PNTCD	CDR (PNTCP, PNL, FER, PER) UDMP, PD
3/1998-4/1998	G. Dejeu -CDR/PNTCD	CDR (PNTCP, PNL, FER, PER) UDMP
4/1998-12/1999	R. Vasile -CDR/PNTCD	CDR (PNTCP, PNL, FER, PER) UDMP
14-22/12/1999	A. Athanasiu -PDSR	PNTCP, PDSR, PNL, UDMR
12/1999-12/2000	M.Isarescu, independiente	PNTCP, PDSP, PNL, UDMR, PD
12/2000-12/2004	A. Nastase - PDSP-PSD	Minoritario PDSP-PDS
21-28/12/2004	E. Bejinariu – PSD	En funciones
12/2004-11/2008	C. Popescu-Tariceanu PNL	PD/PNL/UDMR
12/2008-10/2009	E. Boc - PD-L	PD-L/PSD
11?2009-2/2012	E.Boc - PD-L	PD-L/UDMR/PUNR
6-9/2/2012	C. Predoiu - no militante	En funciones
2/2012-5/2012	M. Răzvan Ungureanu- PD-L	PD-L/UDMP/PUNP

5/2012-presente	V. Ponta- USL	USL (PSD/ PNL/PC)
-----------------	---------------	-------------------

Fuente: elaboración propia en base a www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-politica.pl, www.ark.ac.uk/elections, www.electoralgeography.com, www.EuroActiv.com y <http://www.terra.es/personal2/monolith/romania.htm>

Abreviaturas. CDR - Convención Democrática de Rumanía (1991-2000). FSN - Frente de Salvación Nacional. PD - Partido Democrático (1993-2007-PD-L Partido Democrático-Liberal). PDSR - Partido Rumano de Democracia Social (1993-2001 después PSD). PNL - Partido Nacional Liberal. PNTCP - Partido Nacional Campesino Cristiano y Demócrata. PRM - Partido de Gran Rumanía. PSD - Partido Socialdemócrata. PUNR - Partido de Unión Nacional Rumano (1990-2006 después PC-Partido Conservador). PUR - Partido Humanístico de Rumanía (1991-2005). UDMP - Alianza Democrática Húngara de Rumanía. USL - Unión Social-Liberal (formada en febrero de 2011, compuesta por PSD, PNL y PC)

Si utilizásemos un criterio cuantitativo para clasificar los sistemas de partidos creados como consecuencia de los resultados de las elecciones parlamentarias en los seis países comparados, observaremos que con sus oscilaciones y particularidades, todos pertenecen al grupo de los sistemas altamente multipartidistas. El sistema multipartidista fragmentado con tendencia a la rivalidad ideológica y a menudo lastrado por personalismos, normalmente hace más difícil que un solo partido alcance la mayoría absoluta de los escaños en la cámara, y subsiguientemente prolonga el proceso de negociación de coaliciones, frecuentes en la mayoría de Gobiernos en Europa Central y del Este. Si consideramos las características de las coaliciones de gobierno, se puede apreciar que abundan las coaliciones con una mayoría mínima, a menudo formadas entre tres o más fuerzas políticas. En consecuencia, los cambios de Gobierno no dependían de las coaliciones que se producían en el Parlamento, sino de los cambios políticos en el seno de la formación gobernante⁹⁷⁸ por lo que resulta muy difícil asegurar el equilibrio entre la estabilidad del Gobierno y su responsabilidad ante el Parlamento y los electores. Polonia y Eslovaquia son ejemplos de países en los que existe una mayor flexibilidad entre los partidos y

⁹⁷⁸ K. Complak, "System rządów w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego", *Państwo i Prawo*, XI, 1996, p. 15.

capacidad de formar gobiernos de coalición, en donde cada partido es un socio potencial para la coalición.

En ninguno de los países investigados en el presente estudio se ha podido consolidar la práctica de formar gobiernos monocolors y de mayoría, que constituye un acontecimiento verdaderamente excepcional. En Polonia nunca se ha formado un Gobierno de un único partido ⁹⁷⁹ y en el resto de países analizados destacan, por su estabilidad y poca frecuencia, los Gobiernos monocolors de Roman y Ponta en Rumanía, el de Kostov en Bulgaria y el de Fico en Eslovaquia, así como los Gobiernos que contaron con un partido dominante (Tusk en Polonia, Mečiar en Eslovaquia y Simeón II en Bulgaria).

A lo largo de nuestra investigación hemos observado que los Gobiernos caen como consecuencia de una moción de censura (sobre todo en Rumanía, pero también en Eslovaquia y Polonia) o de la convocatoria de elecciones anticipadas (como sucedió en muchas ocasiones en Bulgaria pero también en Polonia, Eslovaquia y Ucrania).

También se puede advertir una gran alternancia en el poder, sobre todo en Bulgaria entre el BSP y el SDS, pero también entre las agrupaciones de centro-derecha y centro-izquierda en Lituania, Eslovaquia, Rumanía y, al inicio del proceso de transformación, en Polonia. A partir de las elecciones celebradas en el año 2000 en Rumanía, y posteriormente en algunos de los países comparados, los electores empiezan a dar su voto a las agrupaciones populistas, que consiguen representación en el Parlamento y frecuentemente forman coalición gobernante (Autodefensa y la Liga de las Familias Polacas en Polonia, el Movimiento Nacional de Simeón II, el GERB y el Ataka en Bulgaria y la Gran Rumanía en Rumanía), o votan a agrupaciones liberales, como en el caso de Lituania. Esto refleja las nuevas preferencias de los electores, que en lugar de optar por el sistema bipolar izquierda-derecha buscan otras soluciones. Los

⁹⁷⁹ W. Sokół, "Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej-próba bilansu", en W. Sokół (dir.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, p. 66.

cambios frecuentes en las preferencias electorales también muestran un bajo nivel de lealtad.

5.8. CONCLUSIONES

En el presente capítulo, dedicado a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, hemos empezado analizando la posición del Gobierno dentro de los órganos de poder, su formación, organización y competencias. Y al hacerlo hemos concluido que las Constituciones de todos los países comparados contemplan claramente al Gobierno como un órgano del poder ejecutivo que cuenta con sus propias competencias. Si consideramos el caso polaco, observamos que el constituyente reforzaba sistemáticamente al Gobierno y al jefe de Gobierno. Por otro lado, en Ucrania las regulaciones constitucionales indican que la posición del Consejo de Ministros en la estructura de los órganos del poder se encuentra por debajo del Presidente y del Parlamento. Los constituyentes eslovaco y búlgaro consideran al Gobierno un órgano que realmente juega un papel importante, es el órgano con más peso a la hora de gobernar y tiene competencias no reservadas al Presidente. En el caso de Lituania y Rumanía, aunque los Presidentes tienen competencias significativas dentro del poder ejecutivo, el principal órgano de este poder también es el Gobierno. En suma, en todos los países, salvo Ucrania, las relaciones entre Parlamento, Presidente y Gobierno han quedado establecidas en función de la independencia y la cooperación en el ejercicio de las tareas del poder. El Gobierno, dentro del sistema parlamentario existente, actúa tras obtener la aceptación del Parlamento, mientras que el Presidente desarrolla la función de árbitro político. El Gobierno es la fuerza principal dentro del poder estatal. Además, hemos analizado el papel importante del Primer Ministro dentro del Gobierno, lo que se refleja en el proceso de formación del mismo, en la elaboración de su programa y en su funcionamiento. Pero sea como fuere, el Primer Ministro tiene que ejercer sus funciones sin arriesgarse a perder el apoyo del Parlamento o de los miembros de la coalición. Como en Ucrania los ministros

también están subordinados al jefe de Estado, al Primer Ministro le resulta más difícil coordinar los trabajos de su Gabinete en comparación con sus homólogos en el resto de países investigados.

En segundo lugar, hemos descrito detalladamente las diferentes formas de control de que dispone el Parlamento respecto del Gobierno. Los Gobiernos surgen de la mayoría parlamentaria, están subordinados al control del Parlamento y obligados a informarle sobre su trabajo. En todos los casos el constituyente previó la posibilidad de cesar al Gobierno a través de la aprobación de la moción de censura al Primer Ministro, así como en caso de no aprobar la moción de confianza. También está prevista la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno en Polonia y Eslovaquia, donde el Parlamento puede votar la moción de censura contra un ministro en concreto; en Rumanía y Bulgaria los ministros son responsables únicamente ante el Primer Ministro; y en Lituania y Ucrania los ministros son responsables ante el Parlamento y el Presidente. También hemos mostrado que la renuncia del Primer Ministro o su fallecimiento siempre acarrearán la renuncia del Gobierno que creó. La primera reunión del nuevo Parlamento es otra de las causas de la dimisión del Gobierno. El cese del Gobierno está vinculado a ciertos proyectos de ley en Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía. Otras razones que ocasionan la dimisión del Gobierno son cambios profundos en su composición (Lituania), elección de un Presidente nuevo (Lituania y Ucrania) y cese del Gobierno por parte del Presidente (Ucrania). Asimismo, hemos mostrado que dentro de los límites del control parlamentario sobre la actividad del Gobierno, en todos los casos analizados se atribuyó al Parlamento la posibilidad de conseguir información a fin de ayudarle a valorar la actividad del Gobierno y de los ministros. El Parlamento influye en el Gobierno, puede presentar su opinión y debatir públicamente problemas que no siempre son cómodos para el Gobierno a través de las preguntas e interpelaciones previstas en todos los países de este estudio. Adicionalmente, los Parlamentos pueden crear comisiones que les permitan examinar asuntos concretos y solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno para presentar explicaciones y responder a preguntas delante de la Cámara o de una comisión.

En tercer lugar, hemos centrado nuestro análisis en la interacción entre partidos políticos, Parlamentos y Gobiernos. Con este propósito hemos llevado a cabo una evaluación de los sistemas electorales y los sistemas de partidos, concluyendo que al inicio del proceso de transformación, cuando todavía seguían en el poder las agrupaciones postcomunistas, se adoptó el sistema mayoritario (Polonia 1989, Ucrania 1990 y 1994) que favorecía la mayoría imprescindible para ganar las elecciones o el sistema mixto (Bulgaria 1990, Lituania 1992 y Ucrania 1998) que influía en la formación de sistemas de dos partidos. A medida que avanzó la estabilidad del sistema político en los países de nuestra investigación, aumentó la popularidad del sistema proporcional (Polonia, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria y Ucrania) aunque en casi todos los casos este viniera acompañado de barreras electorales elevadas para limitar el acceso a la cámara de partidos menores y fomentar las grandes coaliciones. Sin embargo, recientemente Bulgaria y Ucrania volvieron al sistema mixto, y Rumanía decidió sustituir el sistema proporcional por el mayoritario. Las frecuentes reformas del sistema electoral en esta parte de Europa, que a menudo se producen el mismo año en el que están previstas las elecciones parlamentarias, mostrándonos una preocupante tendencia a usar la ley electoral como instrumento para conseguir los máximos beneficios políticos. También hemos acreditado el hecho de que los electores han continuado cambiando sus preferencias electorales con harta frecuencia. Las agrupaciones que influyeron en la caída del régimen comunista no fueron capaces de asegurarse un sitio firme en el nuevo sistema político (Polonia y Lituania). En la etapa de transición hacia la democracia se ha observado un elevado grado de alternancia en el poder. Las simpatías de los electores oscilaron entre la izquierda y la derecha, lo que dificultaba la continuidad de las reformas políticas. Con el tiempo creció la decepción de los electores con ambos bandos, lo que provocó que comenzaran a conceder su voto a nuevas opciones políticas (Autodefensa en Polonia; Movimiento Nacional de Simeón II y GERB en Bulgaria; y Gran Rumanía de C. V. Tudor en Rumanía). Como cuestión final de este bloque llama la atención la enorme dificultad de los partidos más fuertes para alcanzar el número de mandatos necesarios para formar un Gobierno monocolor y mayoritario. Esta situación, frecuente en los países occidentales y hasta

característica de algunos, no ha sido muy frecuente en los países estudiados en este trabajo, de modo que los Primeros Ministros se ven normalmente forzados a crear Gobiernos de coalición. Las mayorías parlamentarias de coalición fueron posibles con asiduidad en Bulgaria y en las primeras elecciones en Lituania y Rumanía. Por lo general los Gobiernos fueron de coalición minoritaria, por lo que los partidos se vieron forzados a buscar aliados para seguir gobernando y sus Primeros Ministros no tuvieron una posición muy fuerte ni en su Gabinete ni en la coalición gobernante. En consecuencia, los cambios de Gobierno dependían de las coaliciones que se producían en el Parlamento y de los cambios políticos en la formación gobernante. Por eso, resultó muy difícil asegurar el equilibrio entre la estabilidad del Gobierno y su responsabilidad ante el Parlamento y los electores.

En conclusión: los gobiernos con un Primer Ministro fuerte sólo pueden tener lugar si existen líderes de partidos que asuman la responsabilidad de ejercer la política del Gobierno. Muchas veces los jefes de Gobierno en los países analizados tienen a su favor las regulaciones constitucionales, no obstante, los partidos o coaliciones se sienten más legitimados que los Primeros Ministros respecto a la participación en los procesos decisorios. Sin embargo hay excepciones: desde 2007 en Polonia ha existido la misma coalición ganadora con un partido dominante, la PO de D. Tusk quien, como Primer Ministro con representación significativa de su partido en el Parlamento, juega un papel importante en la política del país. En Eslovaquia, normalmente el líder del partido más grande de entre los miembros de la coalición gobernante era nombrado Primer Ministro, por lo que también gozaba de una posición fuerte en el Gobierno. También destacan los jefes de Gobierno búlgaros procedentes de los partidos que obtuvieron un triunfo destacado en las elecciones (Kosotov de la ODS, Simeón II del MNSII y Borisov del GERB). En nuestra investigación se distingue de nuevo el caso ucraniano donde los Gobiernos, en su mayoría de coalición, están subordinados al Presidente. El Parlamento no tiene instrumentos legales para crear el Gobierno y decidir su programa, lo que muestra que el sistema está basado en la supremacía del partido del Presidente.

Por último, también hemos comprobado que en la mayoría de los casos analizados los sistemas de partidos fueron moderadamente multipartidistas,

aunque al inicio del proceso de transformación había muchos partidos políticos. Se observó una alta alternancia en el poder entre los partidos de centro-derecha y centro-izquierda, especialmente en Bulgaria, Lituania y Rumanía, pero también en Eslovaquia y Polonia. Otras agrupaciones que consiguieron una representación influyente y la posibilidad de participar en los Gobiernos fueron: en Bulgaria el MNSII en 2001 y el GERB en 2009; en Polonia el partido Autodefensa en 2001 y 2005; y en Rumanía el partido Gran Rumanía en 2000. Los anteriores partidos consiguieron un gran resultado como consecuencia de la decepción de los electores con los Gobiernos de izquierda o de derecha, que les llevó a buscar otra alternativa. Siguiendo con el sistema de partidos cabe destacar una vez más a Ucrania, donde los partidos empiezan a organizarse formando bloques a fin de reforzar su posición en el Consejo Supremo, estos bloques están formados por agrupaciones políticas en función de su actitud favorable o contraria al Presidente.

Chapter 6

FINAL CONSIDERATIONS

For two long decades, the politics of Central and Eastern Europe have been providing us a field of investigation that is simultaneously extraordinarily complex due to the continuous changes experienced in recent decades and enormously attractive due to the dogmatic and practical interest, and due to the historical repercussions of those changes.

At the beginning of the transformation that occurred in the 1990s there was much talk about the stability of the new democracies in this region and about possible future scenarios, and consequently experts such as Agh, O'Donnell, Schmitter or Huntington⁹⁸⁰ speculated about the three directions that the new democracies could follow: return to authoritarian rule, creation of an incomplete democracy that only would differ from the authoritarian system because of limited competitive elections, and transition to a democracy likely to be consolidated ⁹⁸¹. The dangers that threatened the positive journey of transformation included above all the numerous conflicts that appeared on the political scene in each of the six countries of which we have spoken in this study and that we have not been able to analyze, often characterized by the principal organs of State of each of them.

⁹⁸⁰ A. Agh, "The Comparative Revolution and the Transition in Central and Southern Europe", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5 (2), 1993, p. 244, G. O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol.5 (1), 1994, p. 59, P. Schmitter, „Zagrożenia, dylematy I perspektywy konsolidacji demokracji”, en J. Hausner (ed.), *Narodziny demokratycznych instytucji*, wyd AE, Cracovia, 1995, pp. 46-49, S. Huntington, "Democracy for the Long Haul", *Journal of Democracy*, vol. 7 (2), 1996, pp. 8-9.

⁹⁸¹(G). O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol.5 (1), 1994, pp. 35-36.

After more than twenty years since the fall of the Communist regime, the countries of Central and Eastern Europe continue to be attractive for researchers, even though some of the unknowns at that time have already been substantially cleared up. At this time we can say safely that the political changes are irreversible and that democracy has settled, stabilized and strengthened in this part of the old continent. However, can we extend this global appreciation individually to each of the political systems of the selected European countries, or would it be more rigorous to make detailed, critical considerations in some cases? Have the political systems formed by the constituents and practiced after the 1990s achieved their optimal form? How and why have they chosen systems with a strengthened executive, moving away from the traditional parliamentary model? And once these questions are answered, would others that are equally interesting and complex remain: Where are the political systems of the above-mentioned countries heading? What causes the disturbances in the political scenes of the region and what are their consequences?

These are the questions that have been accompanying this investigation, and for which the response is established in the preceding pages. In relation to this, we have not been able to answer some of these questions in a categorical manner because we can still find ourselves with some unknown factors - for example, the party system, still unstable in some of these countries, which affects the stability of the political system; or the economic crisis, which generates uncertainty and leads to the questioning of democracy - but after the analysis developed throughout this investigation, we believe it is possible to determine some similarities between the transformation of the European countries selected in this study and that produced in other parts of Europe and the world.

And therefore, following the reasoning of A. Agh⁹⁸², in our field of investigation, we find a process of democratization with a dual nature: in the cases of Poland, Romania, Lithuania, Bulgaria and Slovakia, this has had an evolutionary character, which resulted in the step by step approach to the consolidated status

⁹⁸² A. Agh, "The Comparative Revolution and the Transition in Central and Southern Europe", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5 (2), 1993, pp. 232-233.

of democracy that we have seen in southern Europe since the 1970s; while in the Ukraine, we have witnessed some cyclical processes that include brief periods of democratic progress and broader phases of authoritarian involution, such as those observed in Latin America in the last century.

The historical experiences show us that the evolutionary path leads in a more secure manner to the consolidation of democracy as compared to the cyclic path. In addition, we can see that many countries of Central and Eastern Europe which at the beginning of their process of transformation adopted the strengthened executive system, as at the time Portugal or Greece did, came increasingly close to the parliamentary system as the transformation progressed.

In the conclusions of this investigation, we recapitulate first the different factors that, in each of the countries compared, influenced both the choice of presidentialism and parliamentarianism and the emergence of Presidents endowed with powers that enabled them to influence the activity of the other institutions.

Secondly, we talk about the causes that led to conflicts in the political scene of each country. Not only do we deal with the rules that establish the position, functions and powers of the principal organs of the State, but also we reflect on the style of exercising power, the personality and the skills of those who exercise the positions and the political situation in which power is exercised.

Finally, we evaluate the degree of consolidation of democracy in each of the countries compared, showing how they create their own constitutional model based on their own historical and legal tradition, political circumstances and expectations of society.

6.1 IN RELATION TO THE CHOSEN POLITICAL FORMULAS

The construction of democratic governments on the rubble of the authoritarian system assumed the need to create a new system of relations between the legislative and the executive branch, which demanded changes both in institutions and in the political culture of the different countries. It is true that in

communist countries Parliaments existed as well as Governments that could be removed by Parliaments; in addition to which there was the presidential institution in these countries, although in some cases in collegial form, so that all had in principle the system of institutions that are characteristic of contemporary democracies. But relations between the Parliament, Government and President in the years of actual Socialism did not contemplate the political autonomy between the main organs of power that is essential in a democracy, as well as not being rooted fully in the principle of national sovereignty. As a result, the change of the system required the introduction of profound reforms in this regard, and the opening of complex questions for this purpose. As noted by A. Antoszewski:

"The resignation of the political monopoly of a party whose leadership directed the activities of the Parliament and of the Government leads to the replacement of the system which is based on the principle of unity of power by the system based on the principle of separation of powers. Now another problem is created which consists of deciding which variant of the division of powers would be more appropriate for the conditions of a particular country and could obtain the approval of the majority of the significant forces"⁹⁸³.

Thus, one of the first decisions that the countries of Central and Eastern Europe encountered at the beginning of their transformation was the choice between a parliamentary or presidential system, which can advance or stop the democratic process and which generated a new political conflict. Each of the solutions, as A. Antoszewski adds:

"brings some benefits and losses that are calculated by the political authors taking into account the political forces that they represent. The strong parties support the parliamentary system, allowing them to play

⁹⁸³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 52.

an important role in the political scene. The lack of groups capable of ensuring a significant and strong support causes political leaders to support strong powers for the President, who would be able to introduce order"⁹⁸⁴.

In response to the question about the motives that led to the countries of Central and Eastern Europe choosing parliamentarism or semi-presidentialism, the influence of different factors should be considered. For example, in Slovakia the influence of the parliamentary tradition and the acceptance of a system in which the President does not actively interfere in the process of Government could be observed. Bulgaria, characterized throughout its history by authoritarian governments, expressed its opposition to this type of Government leaning towards parliamentary democracy, but with a President known for being an active arbiter. On the other hand, the strengthened Executive system in Lithuania, Romania and Ukraine, reflected the strong-hand Governments of the past. In the case of Poland, and also partially in the case of Lithuania, the weak position of the Parliament was the result of the existence of numerous groups which were not able to obtain influential support to govern and also the presence of charismatic leaders who wanted to be seen as authors of the democratic changes.

Generally, we can say that the position of the Parliaments and the Governments in post-Communist countries was weak at the beginning of the transformation. The Parliaments were quite fragmented and often needed to form coalitions to govern. To ensure the stability of the system of governments, threatened by excessive fragmentation of the Parliament, the rationalization of the system was established, which together with the introduction of mechanisms that hindered access to the Parliament from small parties, complicated the procedure for dismissal of the Government and limited the negative consequences of conflicts between the parliamentary majority and the Government. This situation is

⁹⁸⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, pp. 53-54.

present in most of the countries of Central and Eastern Europe in which the fall of communism unites with an intensive process of introduction of numerous parties in the political sphere.

As we have observed, the doubts concerning whether the advent of democracy in post-communist countries could lead to a dictatorship of the parties and a neglect of the general interests of the nation generated a moderately positive attitude towards semi-presidentialism, which resulted in the emergence of Presidents elected in general elections and endowed with the ability to influence the activity of the Government and the Parliament, above all in the process of creation and support of the Council of Ministers. As I stressed earlier, one of the common views maintained that the concentration of moderating power in the hands of one person could lead to the stability of the political system to a greater degree than the stark rivalry of small parties characteristic of the pure parliamentary regime. By avoiding the concentration of power in one person characteristic of presidentialism, which was so reminiscent of the systems that were being left behind, what was sought at that time in the countries analyzed was a system of sharing of power between the parties countered by the moderating role of a highly representative leader. This is the reason why Ukraine, Romania, Lithuania and Poland opted for a strengthened head of State with significant powers, who was not apart from the political events and often acted as a mediator in the conflict between the Government and the opposition. Unfortunately, the theoretical virtues of the model were soon revealed to be more fictitious than real, since, especially at the beginning of the process of transformation, when the regulations were still ambiguous, Presidents frequently abused their powers provoking - rather than resolving - serious political conflicts. Only over time, and to the extent that other institutional changes have been implemented, have the heads of State ended up acting more as moderate arbiters, thereby enjoying considerable popularity and authority in society.

It has been argued that among the countries of our field of investigation there were no attempts to adopt classical parliamentarianism, except in the case of Slovakia, until 1999. But also in this case we can agree that the role of the

President was reduced only to a symbolic function. As we have seen, the Slovak President had many of his own powers, and even up to 2001 there was no endorsement of his activities, which allowed him to actively act as arbiter despite the fact that Parliament was responsible for his election. We can reason that the type of moderate presidency in Slovakia had its roots in the tradition of Czechoslovakia in the interwar period (the presidencies of T. G. Masaryk and E. Beneš).

Consequently, we agree with P. Sarnecki, who argues with good reason that at the beginning of the profound changes in Central and Eastern Europe a head of State with only symbolic functions did not seem desirable, but rather a person who could take advantage of his authority to positively influence the functioning of the Parliament, the Government and other State bodies through his powers⁹⁸⁵. The solutions adopted by the Ukraine, Romania, Lithuania and Poland demonstrate this very well, though in each of these countries the modification of the system depended in part on the constitutional traditions of the past and the experience of the process of transformation of their political, economic and social situation. In the Ukraine solutions were selected taken from the presidential system, where the President had real power with which he constructed a one-man dictatorship until 2004, reflecting a strong adherence to the system of the past in which power rested with one person. We can say the same about Romania and Lithuania, although in these cases the President has fewer powers of his own and is not the actual Chief Executive, like his Ukrainian counterpart.

It should be stressed that in greater part of Central and Eastern Europe, with the exception of the countries that formed part of the former Soviet Union (Russia, Ukraine and Belarus), the constituent did not move towards the solutions of the presidential system due to the danger of an authoritarian drift.

⁹⁸⁵P. Sarnecki, "Prezydent Republiki rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej w", in *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zkarszewskiej*, Warsaw, 1996, p. 414, quoted by T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989. "Ujęcie porównawcze"*, Wyd. ASPRA-JR, Varsovia 2005, p. 278.

To sum up the most important observations that can be derived from this study, we can attempt to create a characteristic description of the model of government in Central and Eastern Europe based on reflections concerning the political system of the selected countries.

As we have seen from the Central and Eastern European countries, they frequently adopted at the beginning of their democratic processes parliamentary forms of government with strengthened presidencies, although there was in relation to this (not included in this investigation) exceptions such as the Hungarian and the Czech cases, who turned to the rationalized parliamentary model, typical of the already stable democracies. Semi-presidentialism was seen as a system capable of ensuring greater political stability than the parliamentary system due to greater independence of the change of the political configuration that characterized the multi-party system present in all countries compared in this study. From this fact, as we have already mentioned, the result was that presidentialism was a form of popular government in Central and Eastern Europe, at least in the first phase of the transformation, which was confirmed in particular by the cases of Ukraine and Romania but also those of Poland, Lithuania and to a lesser extent Slovakia and Bulgaria, although in the above-mentioned cases of Hungary, the Czech Republic or the Baltic republics it was not adopted.

In this investigation we have considered the reason for this differentiation. And as we have said countries without a parliamentary tradition, but rather a tradition of a strong leader, were the first to choose the presidential system (Ukraine and Romania). In addition, at the beginning of the process of democratization the skilled and charismatic leaders such as L. Wałęsa in Poland, Y. Yelwe in Bulgaria and V. Landsbergis in Lithuania played a more important role, which may demonstrate that general and direct elections of the head of State attribute to the President a mandate as strong as that of the Parliament. However, the presence of charismatic leaders did not have a similar influence in other countries, as demonstrated by the case of V. Havel in the Czech Republic, where the parliamentary traditions were well established, and A. Göncz in Hungary, where we find a rationalized parliamentary system - that is to say, with

a strong Prime Minister — in practice since the beginning of the transition process. In addition, general and direct elections do not necessarily have to lead to a consolidation of the strong position of the President, which is demonstrated by the case of Portugal and in our investigation environment of Bulgaria and Slovakia after 1999. And what is even more important, there is no evidence to support the thesis that argues that the semi-presidential system ensures better political stability. It is true that the experience of the Fourth and Fifth French Republics supports the argument that the change from a presidential to parliamentary system increases political stability, but as stressed by A. Antoszewski "*the same effect also appeared in the period of cohabitation when a political mechanism was operating that was approaching the parliamentary system*"⁹⁸⁶.

As we have said several times, the political systems with a stronger head of State appeared in the Ukraine, Romania and Lithuania. In these countries the head of State is elected in general and direct elections and has powers that allow him to influence significantly the activity of the Parliament and the Government. At the beginning of the transformation process, the style of activity of L. Kuchma and I. Iliescu seemed prone to strong-hand governments and even sometimes approaching authoritarian governments, which is, as we said before, from the characteristics of political culture, or rather the lack of democratic traditions and support of the idea of power subordinate to the figure of a strong individual.

In addition, the lack of political groups capable of obtaining constant support from the electorate in order to exercise democratic power within the parliamentary system also facilitated the adoption of a system with strengthened the position of the President (for example, Lithuania and Poland at the beginning of the decade of the nineties). We cannot forget also that the post-communist parties sought to influence the course of the transformation through their control of the presidency (successful in Poland and Romania during the first part of the change of the systems).

⁹⁸⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 57.

Once our findings were summarized in regard to what were the institutional preferences of each of the countries compared, we could proceed to recapitulate the information that we have collected and systematized concerning the constitutional regulations in the various States subject to our investigation to verify the direction that the political systems were taking, whether they were stabilizing and strengthening, and whether they have achieved their optimal form.

As we have been able to observe, during the period since the recovery of independence until the present, the Ukraine changed several times not only the practice of the functioning of State bodies, but also the manner of exercising the governments. In the period of the construction of the basis of the sovereignty and independence until 1991, the country adopted a primarily parliamentary system; under the Constitutional Law of July 1991, it took the form of a semi-presidential republic; from September 1993 until the Constitution of 1996, the Ukraine was characterized as a presidential republic with an even more strengthened President; while the Constitution of 1996, existing even today, does not express directly the form of Government, but the analysis of its regulations allows us to conclude that it determines the mutual relations between the main State organs according to the typical patterns of semi-presidentialism.

The choice of this form of Government was not accidental, but rather it was related to the need to form an efficient executive branch in accordance with tradition and with a strong President who would be able to lead the country effectively. The Constitution of 1996 only confirmed the Government model that already had been created in practice. The President is the organ of executive power and the Government, which must enjoy the confidence of the Parliament, is subordinate to the head of State. From the formal point of view this regulation reminds us of the solutions adopted in France, but this similarity is only apparent. The Parliament's constitutional position is weaker than in France and the parties would be less structured. In addition, the President does not need the

support of the parliamentary majority to achieve a dominant position and the possibility of the realization of his own political vision exists as it is the case in France⁹⁸⁷. As we have seen, in addition, the Ukrainian Government is in practice the Government of the President, and reflects little the political configuration of the Parliament arising from the elections. As we remember, the appointment of the Prime Minister is a discretionary power of the head of State, and although it requires the agreement of the Parliament, the Constitution does not provide for obligatory consultation in relation to this decision with the parliamentary fractions. Another very interesting constitutional regulation that distinguishes the Ukrainian President from his counterparts in the rest of cases analyzed is his authority to repeal the resolutions of the Government (art. 106.16 of the UC). This attribution goes beyond the power of the French President that allows him to reject the signature of Government resolutions. Also, the above-mentioned constitutional regulation does not determine the reasons why the President can repeal the decisions of the Government, so that - as noted by B. - Banaszek, the reasons for repealing the resolutions of the Council of Ministers may be both its incompatibility with constitutional order as well as political reasons and even the personal reasons of the head of State⁹⁸⁸. In addition, the Ukrainian Government is politically accountable to the President, who can dismiss the Prime Minister at any time and for any reason without the need to obtain the approval of the parliamentary majority (art. 106.9 of the Constitution). It should also be stressed that the practice that was created as a result of the possession of the post of Prime Minister, especially just before the end of the second term of the head of State, which could be treated by the President as a way of indicating his successor (in November 2002 President L. Kuchma appointed V. Yanukovich as Prime Minister and in 2004 tried unsuccessfully to take possession of the position of head of State).

⁹⁸⁷ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Varsovia, 2007, p 190.

⁹⁸⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Business, Cracovia, 2007, p. 490.

It is indisputable that the Constitution of 1996 introduced the model of authoritarian presidency with a head of State elected by popular vote and with significant powers. L. Kravchuk and later L. Kuchma, charismatic leaders who were in favor of the dominant position of the President in relation to other organs of power, played a very important role in the creation of this type of system.

However, we must also remember the Ukrainian constitutional period between 2006 and 2010, during which, under the Constitutional Law of December 8, 2004, the country made a drastic turn and adopted the parliamentary form of government. The changes introduced were very broad. Reform of the Constitution of 1996 strengthened the position of the legislature and made Parliament a dominant organ in the relations with the President and the Government. We can conclude that with this last constitutional act a change was made towards real democracy and not apparent democracy.

From the analysis of the regulations both of the Constitution of 1996 and the Constitutional Law of 2004 it should be inferred that we are still far from seeing the end of the changes of the system in the Ukraine. The Constitutional Law of 2004 significantly reduced the position of President and gave the Parliament the possibility to introduce changes in the future system of government. It was a law prepared by President L. Kuchma at the end of his second term, when he knew that his presidency was finished and assumed that the leader of the party of the opposition Our Ukraine, V. Yushchenko, could become his successor. In such a situation the Law of 2004 had the purpose of limiting the position and the role of the President in relation to the principal State organs but, as we have mentioned several times, on October 1, 2010 the Constitutional Court declared it unconstitutional reaffirming the binding force of the Constitution of 1996. The construction of the democracy was stopped one more time. There is no doubt that the Constitutional Court ruling was issued in support (if not under pressure) of current President V. Yanukovich. Thus we can summarize that the monopoly of power in the hands of the President together with the existing political situation favors the limitation of democratic mechanisms in the Ukraine. This also shows us that very often the leaders of the Ukrainian political scene usurped

power to change the constitutional regulations and at the same time to achieve their personal interests, which distances the country from the standards of nations with a democratic system.

In the current situation, the clear and uncontested supremacy of the President together with the composition favorable to his interests of the Supreme Council is a serious threat to democracy in the Ukraine. We can conclude that they have increased the desire to develop the system of authoritarian government and above all that the forces in power have available to them the constitutional tools in their favor and a significant advantage over the opposition at all imaginable levels. We must also remember that the Parliament is not a subject that makes political decisions, but is rather treated as a political base by the President and as the site where anti-presidential attitudes by the opposition are present. This point also differentiates the Ukraine from the rest of the countries compared in this study.

The level of democracy is lower than that in the other countries analyzed. The dominant position of the President in the political system, the lack of respect for the freedoms and rights of citizens, the difficulties for the opposition to act, the lack of independence of the judicial branch and the abuses of democratic procedures (2004 presidential elections) question, with good reason, the existence of democracy in the Ukraine ⁹⁸⁹.

What is expressed above leads us to conclude that the lack of democratic culture, the formation of governments of a semi-presidential type and the use of direct democracy in the frequent clashes with Parliament increase the risk of eliminating the Parliament from the political game, generating in this way the risk of slowing the democratic process, as confirmed by the case of the Ukraine⁹⁹⁰.

⁹⁸⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Varsovia, 2007, p 189.

⁹⁹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 59.

In Romania, the other country with a strengthened executive, although not so much as in the Ukraine, one of the main tasks of the transformation of the system was the creation of a political system based on the principles of parliamentary democracy. After the fall of the communist system, the conviction was dominant that the freedom of the individual could be ensured in relation to the abuse of public power, primarily through constitutional guarantees. As W. Brodziński stresses "(...) of equal importance as the new institutions, the creation of mechanisms for efficient functioning of power also has considerable significance"⁹⁹¹. According to the authors of the project of the Romanian Constitution of 1991, semi-presidentialism was chosen to prevent dictatorships⁹⁹².

Semi-presidentialism in Romania, whose Constitution, as we have said several times, follows the example of the solutions of the Fifth French Republic system, can be classified based in particular on the regulations of the Constitution which indicate for the elected President through general and direct elections the tasks to be carried out, how to monitor that the Constitution is respected and the proper functioning of public institutions (Art. 80.2 of the RC). According to this article the President should exercise the role of a mediator, although as we have seen that he plays more a role of an active protagonist who will become involved in political disputes than an impartial arbiter who does not interfere directly in the process of governing. This makes the Romanian head of State a strong institution which makes important decisions and does not maintain its political neutrality, as demonstrated by President I. Iliescu and currently - with more clarity if possible - by President T. Băsescu.

But we cannot forget that in this case we have a presidency that is limited in its functions by the Constitution. The 2003 reform sought to underscore even more

⁹⁹¹ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, p. 44

⁹⁹² F. B. Vasilescu, in *Geneza Constitutiei României, 1991-* The works of the Constitutional Assembly (Monitorul Oficial 1998), p. 511 (quoted by E. Simina Tănăsescu, " The President of Romania, or: The Slippery slope of a Political System", in *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. (65).

the political neutrality of the head of State, instead of reinforcing his authority and importance. The President found himself with new legal limitations and some of his functions were restrictively regulated (for example, a paragraph added to article 107 stated that the President could not dismiss the Prime Minister), which does not necessarily correspond with practice. After the 2004 elections President Bănescu tried to increase his powers while the Parliament and the Government tried to keep their powers.

In this investigation we have shown the differences between the French and Romanian semi-presidentialism. The system of Government in Romania excluded until 2003 cohabitation, which also in the Fifth French Republic was late in appearing, because up to that date the term of the President and the Parliament was the same and both elections were held on the same day, which facilitated the fact that the power was in the hands of the same political choice. In addition, the discretionary powers of the President in relation to the Parliament and the Government are, compared to the French example, limited. It is true that the President can dissolve the Parliament, but only if the latter does not endorse on two occasions confidence in the new Government. The basis for this decision may not be the evaluation by the head of State about whether the Parliament has lost the confidence of the nation. The authority of the President who can only dissolve the Parliament in certain situations and for a limited time is closer to the parliamentary traditions. Another significant difference with the regulations of the Fifth French Republic is also the fact that in the Romanian case the Government is responsible only to Parliament, since the President does not have the authority to dismiss the Prime Minister or the ministers. As we have shown, the operation of the system of government in Romania is based primarily on agreement between the Government and the Parliament. We can say that the reciprocal relations between the Parliament and the Government are regulated by the classical rules of the parliamentary system, such as the duty of the Prime Minister to obtain the confidence or the possibility of expressing by Parliament the motion of censure to the Government. The Government is mostly a parliamentary government. Neither are the powers of the President in the

sphere of formation of the Government similar to those of the President of the Fifth French Republic.

We can therefore conclude that Romania has adopted solutions that are more characteristic of the system of parliamentary government, although in its political practices some solutions close to semi-presidentialism can be found, among which are that the President is able to ask for, and even obtain the resignation of the Prime Minister, which is confirmed by the cases of Prime Minister Petre Roman in 1991 and R. Vasile in 1999; and he may also play a decisive role in imposing a new candidate for the position of the head of Government, especially in a situation of conflict within the group in power⁹⁹³.

The Romanian constituent sees the President as the authority representing the State, who has an influence and important status on his direct and general election and his own powers. However, all of this is not enough to set it up as the central institution of power. The ambivalent constitutional relations between the President and Parliament on one side and the Government on the other side make the classification of the system of Government difficult. Is it a parliamentary or a semi-presidentialism system as the authors of the Constitution wanted?, or a system in which the confusion of functions makes possible the emergence of presidential tendencies? Because it seems that lately, as E. S. Tănăsescu believes, the current President T. Băsescu is following this last road⁹⁹⁴. The fact that the system of government is difficult to determine and often depends on the actual position of the President and his charisma, to a greater degree, is the result of political practice and, to a lesser extent, constitutional regulations. Consequently, we cannot say that a perfectly defined regulation has been reached.

⁹⁹³ J. Blondel, I. Penescu, „Romanía” en J. Blondel, F. Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Eastern Europe*, Palgrave Publisher, Londres 2001, p. 111.

⁹⁹⁴ F. B. Vasilescu, in *Geneza Constitutiei Romăniei, 1991-* The works of the Constitutional Assembly (*Monitorul Oficial* 1998), p. 511 (quoted by E. Simina Tănăsescu, "The President of Romania, or:") "The Slippery slope of a Political System", in *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. (66).

In Lithuania, at the beginning of the transformation process, there were two opposite tendencies in the Constitutional Commission of the Supreme *Soviet*: one that supported the system of government with the dominant position of the President, and another that opted for the strengthening of Parliament. And so, if we analyze the general constitutional regulations we conclude that the Lithuanian constituent was inspired by a parliamentary system in which the head of State was politically neutral. But if we reflect on the regulations in the strict sense, on the position of the Parliament, especially concerning its legislative function and control, the tendency is seen to create a strong President, which reflects the tradition of Lithuanian constitutionalism of a strong individual. We can say that the Lithuanian government system involves a compromise between opposite tendencies in the Constitutional Commission which we have mentioned above. The position of the President is considerably strengthened, his mandate is equal to the mandate of the *Seimas*, both organs are elected in general and direct elections, and he has privileges that limit the sphere of control of the Parliament in relation to the Executive and that allow him to influence the foreign policy that he projects together with the Council of Ministers; and he also exercises the function of an arbiter in the event of a conflict between the other governmental branches. On the other hand, the position of the President was balanced with the powers of the Parliament, which in addition to the traditional legislative and control powers obtained others reinforcing its position in relation to the head of State (the limited right of the President to dissolve the *Seimas* or the early parliamentary elections that may lead to early presidential elections). In addition, the *Seimas* has legislative exclusivity, because neither the President nor the Government has jurisdiction for acts having the force of law. In addition, the Government in order to act effectively must have support in the parliamentary majority and is accountable to Parliament. The President is more of an active moderator within the system of government, which initiates laws by presenting their projects and can also influence them because it has the power to demand new consideration concerning them.

In addition, the President is the highest authority and the representative of the State and national interests. He does not direct the State but with his decisions has influence actively in relation to it. The President only acts as an arbiter if a conflict occurs that can create a threat to the correct operation of the political system. However, the Constitution grants to the President the possibility of influencing the domestic and foreign policies of the State. It all depends on his personality, charisma, ability and willingness to use his powers.

We can say that the constitutional regulations created a more parliamentary system, but if practice is taken into consideration, the Lithuanian system has evolved towards semi-presidentialism.

The Polish case is also difficult to classify, because we must stress first of all the fleeting nature of institutional solutions, which are attempting to adjust to the changing political situation.

From 1989 to date five stages of reconstruction of the political system can be distinguished: the policy-making but not actual semi-presidentialism, of the term of President W. Jaruzelski; the policy-making and actual semi-presidentialism of the presidency of L. Wałęsa until the entry into effect of the Little Constitution of 1992; the limited semi-presidentialism after the entry into effect of the Little Constitution; the evolution towards parliamentarism following the presidential elections in 1995 won by Al. Kwasniewski; and the rationalized parliamentary system with the strengthened position of the Government under the Constitution of 1997⁹⁹⁵.

The system of government introduced by the Constitutional Law of 1989 was not within the limits of the traditional democratic models because it still maintained - in a wobbly manner - the principle of unity of State power and the leadership of the PZPR. However, a particularly significant change was the return to the one-man head of State. The President happened to be, on the one hand, the highest

⁹⁹⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 60.

representative of the State, and on the other hand, one of the two organs (together with the Government) of the executive branch, with broad powers to influence other State organs. A President with broad powers was the optimal instrument for the country to ensure stability during its transformation period. A similar system was adopted by the Constitutional Law of 1992.

The Little Constitution of 1992 modified the model of separation of powers, particularly through the limitation of powers of the President in relation to the Parliament and the Government. In practice this balance did not occur due to the lack of maturity of the party system reflected in the large number of existing parties, resulting in low efficiency in parliamentary labors. This contributed to exacerbate parliamentary tempers and, consequently, the discontent of society, which would lead to an interpellation of the Constitution in favor of the Executive, ending with the balance mentioned.

Among the important changes should be noted the narrowing of the possibility of dissolving the *Sejm*. The regulation disappeared from the text of the Constitution concerning dissolution in the event that the chamber prevented the President from exercising his constitutional powers. In addition, the influence by the head of State was limited in the formation and cessation of the Government. In particular, the Little Constitution stated that if a parliamentary majority existed that supported a candidate for Prime Minister, the President would not have the actual possibility to block his candidacy or to impose his own candidate⁹⁹⁶. The power of the President should appear only in the event that the political powers represented in the Parliament were not able to form a coalition that had the majority of votes to select a candidate for Prime Minister. The limitation of the powers of the President in relation to the Government also included the question of terminating the Prime Minister and the mode of exercising changes in the composition of the Government. Before the entry into effect of the Little Constitution, the head of State could go to the *Sejm* to remove the Prime Minister at any time and for any reason. After 1992 the issue of the

⁹⁹⁶A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Srodkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1998, p. 60.

termination of the Government was solely in the hands of the *Sejm*. If in the Parliament there was a majority capable of selecting a new Prime Minister, the role of the President was reduced to zero. If there was no such majority, the President could dissolve the Parliament. The solution mentioned made reference to the German model.

The most important institution concerning the influence of the head of State in relation to the legislature, and in this manner in internal policies, was the right to legislative veto in relation to the law, the possibility to designate candidates for the offices of the Minister of Defense, Foreign Affairs and of the Interior. The new Constitution of 1997 eliminated this last power and reduced from two-thirds to three-fifths the majority needed to reject the legislative veto of the President. Neither did the President have the possibility to dissolve the *Sejm* early in the event of conflict with the Government and also lost the possibility of opposing the initiative of the Prime Minister in the event of a change in a ministerial position.

The three regulations which we have presented in the investigation involved a gradual approach to the Presidency model characteristic of parliamentarism. At the same time, the strengthening of the position of the Government and its head is observed. The Government can fall only if the *Sejm* votes a motion of constructive censure. In addition, for the *Sejm* it is more difficult to dismiss ministers and in order for a motion to be effective, it requires the support of an absolute majority.

Compared with previous solutions (Constitutional Law of 1989 and the Little Constitution of 1992) the position of the President has been weakened in actuality. The head of State cannot govern alone, despite his having his own legitimacy, and acts more as a political arbiter who ensures the proper functioning of the State. The situation shows us that the political system adopted through the Constitution of 1997 has not evolved toward a parliamentary system as its authors wished. Due to the fact that its regulations are not very precise in relation to the determination of the system, the Polish Constitution, like the Lithuanian, provides the possibility to create not only an active presidency but

also a moderating or symbolic one. The constituent contemplated a position that was not very specific for the position of President, i.e., open to interpretation.

In the case of Slovakia, one of the main problems detected was the need to outline the powers of the legislative and executive branches, which were not sufficiently regulated in the Constitution and which generated numerous conflicts. Some lamentable experiences of the cabinets of V. Mečiar (1992-1994 and 1994-1998) show us that the democratic rules of the political game influenced by not very clear constitutional regulations can be violated, and this is not always with a negative reaction from society (as also was attested by the fact that in the parliamentary elections of 1998 the party of Mečiar was able to return to being the one with the most votes).

It is impossible to understand the recent history of Slovakia without reflecting on the era of Mečiar and his record as Prime Minister bordering on authoritarianism. His style when addressing the Government led to the crisis of the Cabinet in 1993 and to a personal conflict with the President, M. Kovač, which as we remember provoked the unsuccessful attempt to remove the President by Parliament. During the Mečiar governments constructive cooperation was absent between the Government and the President, who was isolated from the politics of the country, with the Prime Minister and the Government assuming power. We can conclude that Mečiar policy in relation to the Parliament was characterized by the usurpation of functions and the elimination of the voice of the opposition. In addition the Government and the parliamentary majority subordinate to Mečiar ignored rulings by the Constitutional Court that questioned the constitutionality of laws and orders during his presidency.

While V. Mečiar proposed the need to change the political system towards the presidential or chancellor model, the new Government of M. Džurinda, formed by the bloc of liberal parties, he managed to change the Constitution in order to adjust constitutional norms to the principles of separation of powers and the parliamentary system especially through the dispersion of powers among the

main organs of power. As we know, one of the priorities of the government of Džurinda was the constitutional reform of January 1999, through which the general and direct elections of the head of State were introduced. It is necessary to emphasize that the introduction of the mentioned method of election of the President did not influence the change of his powers, which created a persistent threat of inconsistency in the Constitution. The subsequent amendment of 2001 made greater reference to the parliamentary model and introduced more logical and consistent rules. The sphere of activity of the President and his relations with the other principal organs were regulated in more detail and more clearly. Since then, if the office of President remains vacant his powers of signature of laws or dissolution of the Parliament may not be transferred to the Prime Minister, and the rest of them are divided equally between the Government, the Prime Minister and the President of the National Council, which ensures cooperation and mutual control between the Parliament and the Government. In addition, the President obtained the new and significant power of ensuring with his decisions the correct functioning of the constitutional bodies (art. (101.1), which justifies the elimination in the Constitution of the designation of the Government as the highest body of the Executive power. Under the leadership of M. Džurinda, the Government, the Parliament and the President worked together without notable clashes occurring. The result of this collaboration was a more clear and coherent constitutional system.

As we have been able to see, in the first draft of the Constitution of Slovakia a lack of consequence when setting the rules can be seen resulting from the adoption of the principle of division of powers and of the parliamentary form of governments. We have encountered incomplete parliamentarism, as the National Council, represented by different political groups, had broad powers only from a formal point of view. In addition, the parliamentary system mechanisms that ensured the influence of the opposition in the work of the Parliament did not work (a low participation of the opposition in the work of the parliamentary committees). The ruling majority led by Mečiar was able to develop its legislative program without having to include modifications from the opposition or to suffer vetoes from the President. The means of control of the Parliament in relation to

the Government were also enormously illusory. The Constitution of 1992 determined a rather enigmatic position of the President, which caused different evaluations. On the one hand, the President was given many powers, and not only symbolic without having to be endorsed, but on the other hand a strong mandate was not given to him for his realization because he was elected by the Parliament, which could also revoke his election for political reasons (art. 160), i.e., it could decide on his fate.

Currently, a new division of powers has clarified and strengthened the position of the President and of the Parliament. The new position of the President brings it closer to the traditional model according to which his figure is characterized as being the head of State who can act as a political arbiter between the legislative and executive branches. If we investigate the role of the head of State as an arbiter taking as an example the Slovak case, we can say that its President has one of most extensive arbitrary functions among the countries of the region, since until 2001 there was no endorsement and under the present regulation it is only subject to the three presidential powers. This situation strengthens considerably the role of the President and at the same time generates the danger of divergence concerning the manner of exercising policy between the head of State and the Government. In our opinion, the Slovak President remains an autonomous organ which exercises an active role as head of State and a political arbiter. The constituent does not attribute to him the power of legislative initiative or of enacting laws, nor can he, as we recall, preside over or participate in the meetings of the Government or veto constitutional laws, but his constitutional position is considered to be quite independent and is completed with the personality of whoever exercises the position.

If we consider the case of Bulgaria, we will first see the regulation of the Constitution of 1991, in its article 1, reflects a model of parliamentary government with a dual executive consisting of the Council of Ministers as the principal organ in the exercise of the State's policy. And although the President has no influence on the policy of the Government, despite participating as the

head of State and arbiter in the formation of Government procedure when appointing as Prime Minister the individual proposed by the groups that make up the majority in the Parliament. Also the lack of political responsibility of the head of State in relation to the Parliament influences the system of Government because the majority of his actions have to be countersigned by the Prime Minister or the relevant Minister.

As we have seen, the President does not have legislative initiative in relation to the Parliament but can veto laws and go to the Constitutional Court with a motion to verify the constitutionality of an act with respect to general law. Also art. 99.5 of the Constitution provided for the President the possibility of dissolving the Parliament before its term has passed in case of not obtaining an agreement for the formation of the Government. The fact that the Council of Ministers is only politically accountable to the National Assembly also indicates the parliamentary character of the system of Bulgarian Government. And as we indicated in our investigation, an original solution is the regulation that states that the National Assembly cannot vote the motion of censure in relation to the ministers, but only in relation to the head of the Government. His resignation means the fall of his Cabinet.

The Bulgarian constitutional system does not generate any doubts, so we can conclude unequivocally that a parliamentary system with an exception to the rule was introduced in the form of direct and general elections of the President. This portrays the Bulgarian Presidency as an "asymmetrical" institution; because on the one hand, the head of State is elected in general and direct elections by absolute majority, which strengthens his mandate, on the other hand, his powers are quite limited. This conception of the presidency in the step of projection of the Constitution was the result of the will of the majority of the deputies, who feared the possibility of creating an authoritarian power, as was the tradition in Bulgaria from the time of its independence in 1878 and in the period of the communist government.

6.2 CONCERNING THE STYLE OF GOVERNMENT FOLLOWED

Another important issue which we have discussed in this investigation is that which refers to the causes of disturbances in the political scene of each country. The reflections that we have collected allow us to answer the question about what caused or currently causes conflicts between the principal State organs. And this requires us to talk about the style of exercising power, meaning both the regulatory factors and those outside of the law that determine the manner in which the President, the Government and the Parliament exercise their respective powers.

Three factors that determine the style of government can be distinguished in this regard. The first is the rules that establish the position, functions and powers of the principal State organs, which we have already considerably discussed. The second refers to the personality and abilities of those who exercise the positions. This point refers to the style of making decisions by the President and the Prime Minister, i.e., whether decisions are taken quickly or are reflected upon, which reflects the authoritarian or democratic personality of the persons exercising the position. And the third refers to the political situation in which power is exercised, in relation to which we have stressed several times that the President acts differently depending on whether there is a situation of harmonious collaboration between all the subjects of the political system (with a Government that belongs to the same political group) or a situation of political and social conflict, and even still more differently in case of cohabitation⁹⁹⁷.

The highly ambiguous constitutional regulations at the beginning of the transformation, which did not need the model of the government adopted by the country nor clearly specified the powers of each organ, were the reasons for the emergence of numerous conflicts in the countries compared. In the Polish political scene, ambiguous regulations of the Constitutional Law of 1989 together with the charismatic personality of President L. - who understood the process of

⁹⁹⁷T.Słomka, "Style prezydentury." Analize porownawcza", *Przegląd Sejmowy*, No. 6, 2005, p. 46

exercising policy as a way to convince with his opinions and to impose his will - caused many conflicts between the principal organs during the first years of transformation.

The Little Constitution of 1992 and especially the Constitution of 1997 limited, ordered and clarified the powers of the head of State. The mandate of his successor A. Kwasniewski, was very moderate when it dealing with a figure who communicated well with his same political bloc Governments but also with the Government, which originated from the oppositional parliamentary majority. He participated only in the exercise of internal and foreign policy if the situation required it (his stabilizing activity after the presidential elections in the Ukraine in 2004 was highly appreciated). Periods of tolerance with the Governments were observed in the Presidency of L. Kaczyński, under the same constitutional regulations. During the exercise of power by the coalition opposed to L. Kaczyński, the President vetoed many important laws for the governing coalition, becoming a sort of leader of the opposition within the executive branch. The regulations of the Constitution of 1997, which on the one hand determine that the President is an organ of the executive branch elected in general and direct elections and on other hand limits his powers compared to previous regulations, have been the cause of some of the Polish Presidents instead of exercising the arbitral function and strengthening the coalition created by the majority in Parliament with the objective of maintaining the well-being of all, preferring to cooperate with the opposition or even to serve their own political agenda.

The lack of preciseness of the constitutional regulations also was principal cause of a large blockage in relations between V. Mečiar and M. Kováč. With the activity of the Slovak President Kováč it was expected the aggressive governments of Prime Minister Mečiar would be limited. But Mečiar, guilty of numerous political conflicts and of the incoherent activity of the Government, questioned the position of the President as a mediator and representative of the nation in foreign relations. This generated a strong conflict between the President and the Prime Minister. The declaration of the Constitutional Court of Slovakia that ruled

that in many cases the President has an autonomous and dominant position did not help regulate the relations between the two bodies of power.

The policy of Mečiar caused many clashes between the principal State organs. In addition, the lack of cooperation between the President and the Government destabilized the political system of Slovakia. The non-precise and inconsequential constitutional regulations resulted in the position of the President being considered very weak. According to V. Mečiar, the role of the President was to support the Government and to carry out the traditional powers of the head of State, although some of the powers of the President made reference to regulations characteristic of the system of presidential government. According to some of the Slovak constitutionalists, the position of the President was stronger than that of an arbiter but he only enjoyed many of the powers in a theoretical scope. This, together with the personality and style of exercising the position by the Prime Minister led to the political crisis. Only the constitutional reforms implemented by Džurinda and the moderate presidencies of R. Schuster and I. Gasparovic stabilized the Slovak political system.

As we have already mentioned, the style of exercising power by the principal State organs also determines the political situation. The number of conflicts in the political scene was much greater at the beginning of the transformation process than it is now. The countries of Central and Eastern Europe were accustomed to strong-hand governments and therefore the first leaders, with considerable charisma and a strengthened position exercised their mandate in an authoritarian manner. As we remember this kind of Presidency was observed in the Ukraine, where the practice provoked conflict between the President and the Parliament, which the former won and continues to win, because he always has in his favor the parliamentary fraction, which is a group with power.

But what differentiates the Ukraine from the rest of the compared countries is not only the different policy solutions, but rather above all the constitutional practice and a continuous violation of the Constitution by the President. The Presidency, especially at the beginning of the transformation process, was

characterized by going directly to the voters through a referendum for different reasons (to change the powers of the Parliament, to terminate the Parliament or to introduce changes to the Constitution). Which demonstrates that the referendum in the Ukrainian case was and is a tool used to neutralize the Parliament. The Ukrainian Presidents recognized on various occasions the Parliament as a factor that bothered them when carrying out their political purposes (dissolution of the Parliament in 2004 by President V. Yanukovich).

At the beginning of the transformation process in Bulgaria and Romania, the two countries in which the communist system was more durable and closed, there were also many conflicts on the political scene, most involving the Presidents. In Bulgaria Y. Yelov, and to a lesser extent P. Mladenov, adopted a style of active and even combative presidency. Y. Yelov came into conflict with the party of the Government (the Bulgarian Socialist Party) and even his own party (the Alliance of Democratic Forces). The same occurred with I. Iliescu, his first presidency was characterized by numerous conflicts with the opposition. The next Romanian President, E. Constantinescu, was also active but limited by conflicts in the coalition of power. As the transformation process progressed, the systems of government were strengthened, the division of powers was clearer and the governments were stabilized. The Presidents began to play more often a moderating role and intervened only in the event of conflict. The second presidency of I. Iliescu was not as authoritarian as the first and the Bulgarian presidencies of P. Stoyanov and G. Parvanov were also more tranquil. On the other hand the presidencies of T. Băsescu, elected in 2004, were extremely disruptive, because they involved a very determined person who considered his constitutional powers to be insufficient. The attempt to usurp the powers of the Prime Minister and the criticism of judicial branch generated the conflict with the Parliament in 2007 that resulted in the Parliament voting for the motion of removal of T. Băsescu from his position. Finally citizens decided their fate in a referendum and spoke out in his favor.

6.3 ON THE FUTURE EVOLUTION OF THE SYSTEMS OF GOVERNMENT

In the present investigation we also have found that the Central and Eastern European countries developed their own systems of government following as an example the experience of other countries. Although they have not fully mimicked a particular government system, which would be dangerous if we consider the political and cultural differences of each country. The countries compared in this study created a democratic order and formed a new system using in a positive manner institutions and practices drawn from other models.

As we have observed, the Romanian Constitution refers to the French model of the Fifth Republic. The Constitution of 1958 approaches also the Lithuanian, Ukrainian and Polish constitutions, although the Ukrainian regulations also make reference to the American presidential model and Polish regulations make reference to the German chancellor model. While the Slovak and Bulgarian constitutions follow as an example the solutions of the Third and Fourth French Republic. What is most important is that countries make reference to a specific model only to be inspired by it and not to move to it fully. On the contrary, they formed their own constitutional model with their own historical and legal tradition, social relationships, political circumstances, awareness and expectations of society. They reflect on their own solutions of the past (Poland, Lithuania and Slovakia) or reject them upon considering them unconstitutional (Romania, Bulgaria and Ukraine). In addition, except in the Ukrainian case, the political development of the 1990s did not lead to the formation of a strong power based on a person. The intensity of the political conflicts in Poland, Bulgaria and Lithuania seems to be lower than for example that in Slovakia, where the position of the President is weaker, or in Romania and Ukraine, where on the other hand, he is stronger.

Throughout this investigation, we have attempted to analyze the role of the principal State organs showing the elements of the system and the functioning of the President, the Government and the Parliament in Central and Eastern Europe. A principal objective of the investigation was to show the different

constitutional solutions adopted in countries compared and the differentiated practice in the exercise of powers by the principal organs. To facilitate the understanding that enables us to evaluate the advantages and disadvantages of each institution and the system of government in general we have conducted the analysis of the system of the six countries from a historical and constitutional perspective as well as from the point of view of practice.

We are hopeful that this investigation will prove the thesis of the important role that the semi-presidential system played in the transformation during the first phase of the process towards democracy as well as that the President was and is an organ of great significance in the system of government and in the political system of the States in this part of Europe. But above all he is an arbiter who takes care of the harmonious cooperation between State organs and an intermediary in conflicts that may be dangerous to the operation of the country. In this way the President figures as a key element of the system of government, which makes the latter more likely to function actively and without conflicts, and without prejudice to the fact that the Council of Ministers and the Prime Minister are those who exercise actual power in the country.

As we can see, in the countries of Central and Eastern Europe which overcame the problems of the transformation of the system and enjoy stability in their political systems the moderate styles of presidency are seen as better. The countries in political and economic crisis are in turn with presidencies ready to engage actively with other political organs. In the constitutional literature we find a common current that believes that in Central Europe, the President is the highest authority of the State, the Government exercises the executive power and political systems are more stable. While in Eastern Europe the head of State plays more the role of the leader of the nation, who governs actively together with the Government because society expects the personification of power.

At the present time, in which the countries of the region are in the phase of consolidation of democracy, which means strengthening and stability of existing institutions, their roots in the country's political culture and their acceptance by the political and social elites, it is necessary to recognize that this has been

reached in different ways and at different speeds. Lithuania and Poland have achieved the highest degree of consolidation of democracy. For their part, Slovakia, Bulgaria and Romania obtained an average degree and Ukraine has achieved the lowest⁹⁹⁸. This qualification leaves us to conclude that the most rapid and effective institutional stability is achieved by countries where political power is not concentrated but dispersed. The institutional instability in the Ukraine can be justified by the lack of democratic tradition and political culture, but also by the continuous struggle between the President and the Parliament, which generates the use of institutions on both sides in the conflict. Although obviously this does not mean that in other countries the level of stability of the institutions is far from perfect, and that from time to time political players adopt positions that are intended to change the rules and relations between the institutions.

Anyway, we can say that the systems of Government in Central and Eastern Europe have been substantially accepted by society in each country. Political conflicts are not as strong as at the beginning of the transformation process and appear to be more typical of other democratic countries in which there is a stable system for the exercise of power. It is certain that there will be changes in the constitutions of most of these nations, but they will not have character of integral revision of the system, nor much less put in question the constitutional values that are settled. And this is for two reasons: because the current political system is the result of the evolution of the system of organs over more than twenty years, where each of the constitutional acts improved the relations between the political organs, so that the political institutions are settled; and because the way in which political leaders exercise their respective offices has been gradually heading towards practices that are indisputably democratic, reasonable and conducive to dialogue with other organs (albeit with less success in the Ukrainian case). No political model is free of defects, but we would still risk to argue that both the current and future leaders of Bulgaria, Slovakia, Lithuania,

⁹⁹⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w Państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2003, p. 365.

Poland, Romania, and the Ukraine will be essentially loyal to the existing model, but in the future they may want to introduce new adjustments to it, these will be in line with the values that characterize the democracies where the Law reigns.

7.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CONSTITUCIONES Y LEYES

1.1. *Bulgaria*

Constitución de Bulgaria del 12 de julio de 1991, en <http://www.parliament.bg>

Reglamento de la Asamblea Nacional de Bulgaria del 27 de julio de 2009, en State Gazette No 53/18.6.2013 y en <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

1.2. *Lituania*

Constitución de Lituania del 11 de marzo de 1990

Reglamento del Seimas del 17 de febrero de 1994, publicado (en) *Przeгляд Sejmowy*, 2001, núm. 6, pp. 190-199 y *The Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania* del 17 de febrero de 1994 NoI-339 (attended on 20-December-2012 No XII-89 en www.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=443859

1.3. *Polonia*

Constitución de Polonia del 2 de abril de 1997

Pequeña Constitución de 1992 de Polonia, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl02000_.html

Reglamento del Sejm del 30 de julio de 1992, en www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm

Ley sobre organización y modo de trabajo del Consejo de Ministros del 8 de agosto de 1996 y Reglamento del Consejo de Ministros

Ley del 4 de septiembre de 1997 sobre la Administración del Gobierno

1.4. Eslovaquia

Constitución de Eslovaquia del 1 de septiembre de 1992

Reglamento del Consejo Nacional del 24 de octubre de 1996, publicado en *Przegląd Sejmowy*, 1997, núm. 5, pp. 99-141

1.5. Rumanía

Constitución de Rumanía del 21 de noviembre de 1991

Reglamento del Parlamento de Rumanía, en <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2>

1.6. Ucrania

Constitución de Ucrania del 28 de junio de 1996

Ley Constitucional de Ucrania del 8 de diciembre 2004, en: <http://www.investigator-ukraine.com/law/constitutional.htm>

Reglamento del Consejo Supremo de Ucrania del 27 de julio de 1994, publicado en *Przegląd Sejmowy*, 2000, núm. 6, pp.209-220 y en www.kmu.gov.ua

Los textos completos de las Constituciones de los países mencionados en este trabajo pueden encontrarse (en inglés) en:

<http://www.constitucion.rediris.es/principal/ConstitucionesEuropeas.html>

2. ARTÍCULOS Y MONOGRAFÍAS

2.1 De ámbito general

A. Antoszewski, "Forma rządu", (en) A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1997

....., "Pomiędzy prezydenalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989, (en) *Państwo, demokracja, samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie prof. Eugeniusza Zielińskiego*, Varsovia, 1999

....., *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2006

A. Antoszewski, R. Hubert, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk, 2001

....., *Systemy Polityczne Współczesnej Europy*, Wyd. Naukowe PWN, Varsovia, 2006

....., *Demokracje Europy Środkowej w perspektywie porównawczej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1997

A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut (dr) *Partie i systemy partyjne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2003

B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, C. H. Beck, Varsovia, 1993

....., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer Business, Carcovia, 2007

S. Bartole, "Pluralismo y separación de poderes en las nuevas Constituciones de la Europa Oriental" (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997

T. Bichta, M. Kowalska, "System polityczny Rosji", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 385-430

M. Bocian, "Czechy; Rząd Topolanka odwołany", *Balkany i Europa Środkowo-Wschodnia*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpią, núm. 12(87), 2009, pp. 4-7

....., "Taktyczna dymisja Premiera Węgier", *Balkany i Europa Środkowo-Wschodnia*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpią, núm. 12(87), 2009, pp. 6-9

W. Brodziński, "System parlamentarno-gabinetowy-wykorzystanie rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (en) M. Domagała (red.), *Konstytucyjny system rządów*, Przegląd Sejmowy, Varsovia, 1997

I. Budge, K. Newton, *Polityka nowej Europy*, Warszawa, Książka i Wiedza, 2001

A. Burakowski, *Główne tendencje w polityce wewnętrznej*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 2005, vol. XV, pp. 17-21

M. V. Buromensky, The Status of the President in the System of Executive Power in the States of Central and Eastern Europe, (en) "Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and East Europe", K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (red.), Lublín, 2001

J. Ciapała, "Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1999

P. Codogni, *Bośnia i Hercegowina*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 2003, vol. XIII, pp. 51-69

....., *Serbia i Czarnogóra*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 2004, vol. XIV, pp. 221-247

T. J. Colton y C. Skach, "Semipresidencialismo en Rusia y en la Europa Postcomunista: ¿Mejora o Agravamiento de las Posibilidades Democráticas?", www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/4-Colton_Skach_01.pdf

W. J. Dziak, *Bośnia i Hercegowina*, “Europa Srodkowo-Wschodnia”, 1997-1998, vol. VII-VIII, pp. 31-37

B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Srodowo-Wschodniej*, Universidad de Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003

J. Elster, *Tworzenie konstytucji w Europie Srodkowej, czyli przebudowa lodzi na pelnym morzu*, Varsovia, 1994

C. Flores Juberías, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas: funcionalidad, caracteres y evolución de una ficción constitucional”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 9/10 (1995). págs. 47 a 86.

....., “Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este”, (en) C. Flores Juberías (ed.), *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universidad de València, Valencia, 2002, pp. 155-182

.....,” Modelos de transición y sistemas electorales de la Europa del Este”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Europa*, num. 77, julio-septiembre, 1992

....., “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)”, en C. Flores Juberías (Coord): “Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental (vol. I)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* número (monográfico) 41/41 (2002/2003), pp. 75-97

....., “Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)”, en C. Flores Juberías (ed.): *De la Europa del Este al este de Europa. Actos del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 2006

T. Gallagher, *Democratisation in the Balkans: Challenges and Prospects*, “Democratisation” 95, vol.2, n 3

E. Gdulewicz, “Model francuski (V Republika)”, (en) M. Domagala (red.), *Konstytucyjny system rządów*, Przegląd Sejmowy, Varsovia, 1997

- S. Gebethner, "System rządów parlamentario-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie", (en) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Przegląd Sejmowy, Varsovia, 1997
- B. Grylak, M. Michalczyk, "System polityczny Białorusii", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublin, 2005, pp.103-156
- S. Holms, *The Postcommunist Presidency*, "East European Constitutional Review", 1993-1994, vol. 2-4, núm. 1-4
- J. Jackowicz, *Macedonia*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 2000, vol. X, pp. 143-155
- A. Jamróz, Status konstytucyjny prezydenta Francji, "Państwo I Prawo", 1990, núm. 9
- D. Judge, "East Central European Parliaments: The First Steps", (en) A. Agh (ed), *Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, 1994
- J. J. Linz, "The Perils of Presidentialism", (en) A. Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York, 1992
-, "Założenia systemu prezydenckiego", *Res Publica*, núm. 12, 1990
- R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, wyd. TNOiK, Toruń 2000
- R. Mojak, Pozycja usrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji, *Państwo i Prawo*, 1997, núm. 11-12, pp. 54-70
-, "Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Malej Konstytucji 1992", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1993
- T. Moldawa, Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej, ELIPSA, Varsovia, 2003
- A. Orzelska, Chorwacja, "Europa Środkowo-Wschodnia", 2000, vol. X, pp. 45-53
- A. Pullo, "System prezydencki", (en) M. Domagała (red) , *Konstytucyjne systemy rządów*, Przegląd Sejmowy, Varsovia, 1997

W. Roszkowski (dr) "Zarys problemów w Europie Środkowo-Wschodniej", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISP- PAN, 1993, vol. 3

A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europa Srodkowo-Wschodniej*, Wydawnctwo Sejmowe, Varsovia, 2011

P. Sarnecki, " Współczesne rozumienie podziału władzy" (en) *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednoska, instytucje*. K. B. Jankowski (red.) Toruń 1995

....., "Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Srodkowej", (en) *Konstytucja I gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci professor Janiny Zakrzewskiej*, Varsovia, 1996

....., "Władza wykonawcza w Malej Konstytucji", *Państwo i Prawo*, 1997, núm. 5, pp. 3-13

M. S. Shugart, "Of President and Parliament", (en) *East European Constitutional Review*, vol. 2, núm. 1, 1993

T. Słomka, "Prezydentura w Europie Srodkowo-Wschodniej" (en) T. Moldawa (red.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Srodkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, pp. 108-129

W. Sokół, "Transformacja ustrojowa państw europy Srodkowo-Wschodniej-próba bilansu", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Srodkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, pp. 15-69

....., System polityczny Slovenii, (en) *W. Sokół (red.), Systemy polityczne państw Europy Srodkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, pp. 507-539

....., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w Państwach Europy Srodkowej i Wschodniej*, wyd. Universidad Marii Curie- Skodowskiej, Lublín, 2007

W. Sokół. M. Zmigrodzki (red.) *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, wyd. Universidad Marii Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2003

A. M. Sroka, "En torno a los nuevos socios comunitarios; convergencias y contrastes entre los países de la V y la VI Ampliación", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universitat de València, n 66, 2009

J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo WSP, Rzeszów, 1993

A. Stepan, C. Skach, "Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (Parlamentaryzm-system prezydencki)", *Państwo i Prawo*, núm. 4, 1994

J. Svaton, "The Status of the President in the System of Government in the Czech Republic", (en) *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (red.) Lublín 2001

R. Tarras (eds), *Postcomunism Presidents*, Cambridge University Press, 1997

J. Wojnicki, "Parlamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa", (en) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Iuris Prudentia, Varsovia, 2003, pp. 90-107.

E. Zieliński, J. Zieliński *Rządy w państwach Europy 3*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Varsovia, 2006

2.2 Bulgaria

J. Jackowicz, *Bulgaria*, "Europa Środkowo-Wschodnia", 1994-1995, vol. IV-V, pp. 61-79

J. Karp. M. Grzybowski, "System konstytucyjny Bulgarii", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002

G. Koksanowicz, "Republika Bulgarii" (en) E. Gdulewicz (red) "Ustroje państw współczesnych", Wydawnictwo Marie Curie-Sklodowskiej, Lublín, 2005, pp. 33-47

G. Karasimeonov, "La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria postcomunista" (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 243-269

A. P. Melone, *Creating Parliamentary Government, The transition to Democracy in Bulgaria*. Ohio State University Press, Columbus, 1998

E. Pioskowiak, "Bulgaria", (en) M. Migalski (red.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 157-177

J. Radev, "The President of the Republic of Bulgaria" (en) "Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe", Ed. K. Dzialocha, R. Mojak, K. Wójtowicz, Lublín 2001

B. Szmulik, M. Zmigrodzki, "System polityczny Bulgarii", (en) *Systemy polityczne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005

M. Zmigrodzki, " *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd konstytucyjny w Bulgarii*", Seria; Encyklopedia politologii, Wydawnictwo Marii Cuire-Skłodowskiej, Lublín 1997

2.3. Eslovaquia

C. Flores Juberías, "Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca", (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 191-236

J. Lidák, M. Migalski, "Slowacja", (en) M. Migalski (red.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 29-55

D. Malová- E. Láštic, "The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992-2001", *Central European Political Science Review*, Vol. 2, núm. 4, Summer 2001, pp. 103-130

R. Morawiec, A. Gogolewska, "Slowacja", *Europa Srodkowo-Wschodnia*, 1995, vol. IV/V, pp. 213-227

B. Pytlik, "Prezydent Republiki Slowackiej", en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, pp.603-654

K. Skotnicki, "Instytucja prezydenta w państwie czechosłowackim", (en) *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję. Warszawa-Senat RP 22-23 II. 1993*, Varsovia

....., "Republika Slowacka" (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Łódź, 1996

....., *Konstytucja Słowacji. Wstęp*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003

....., *Parlament Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2009

....., "Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)", en M. Domagała (dr) *Konstytucyjne systemy rządów, możliwości adaptacji do warunków polskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1997, pp.159-187

W. Sokół, R. Serej, "System polityczny Słowacji", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 461-503

P. Ukielski, *Słowacja "Europa Środkowo-Wschodnia"* 1999, vol. IX, pp.175-185

W. Zakrzewski, "Republika Slowacka", (en) "*Ustroje państw współczesnych*" t. 2, E. Gdulewicz (red.), Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 185-203

2.4. Litwania

D. Górecki, "Republika Litewska" (en) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, "*Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*", Łódź, 1996

....., R. Matonis, "Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa", *Przegląd Sejmowy*, núm. 4, 2004, pp. 41-53

A. Gubrynowicz, "Litwa", *Europa Srodkowo-Wschodnia*, 1999, vol. IX, pp. 93-111

W. Kręcisz, "Republika Litewska" (en) "*Ustroje państw współczesnych*", t. II, (red) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 99-131

M. Podolak, P. Pochodyła, "System polityczny Litwy", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Srodkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 317-352

A. E. Senn, "Lituania, historia de la teoría y práctica constitucional de Lituania" (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997

O. Szczura, "Litwa, Lotwa i Estonia", en M. Migalski (red.) *Partie i sestemy partyjne w Europie Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 97-123

G. Ulmanis, "Nikt nas nie może stawiać do kąta", *Gazeta Wyborcza*, 4-5 abril de 1998

J. Zieliński, "Prezydent Republiki Litewskiej" (en) *Prezydent w państwach współczesnych*, J. Osiński (red.), Varsovia 2000

....., *Seimas. Parlament Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2003

2.5. Polonia

R. Balicki, "Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego", *Przegląd Sejmowy*, 1999, núm. 3, pp. 185-212

....., "Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów RP", *Przegląd Prawa i Administracji*, 2000, t. XLIV, pp. 185-212

B. Banaszak, "Egzekutywa w Polsce stan obecny i uwagi de lege ferenda", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2006, pp. 9-27

T. Borkowski, "System rządów w nowej Konstytucji", *Państwo i Prawo*, núm. 11-12, 1997, pp. 71-85

J. Ciapała, "Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie", *Przegląd Sejmowy*, 1998, núm. 3, pp. 34-51

A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997r*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2008

K. Complak, System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Konstytucyjnego, *Państwo I Prawo*, 1996, núm. 5, pp. 3-15

A. Garrido, "Los riesgos del semipresidencialismo en Polonia y Rusia", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feri6 Ceriol- Val6ncia*, Universidad de Val6ncia, R. 2176, n 26-27, (1999), pp. 195-226

L. Garlicki, "Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury", (en) *Instytucja prezydenta we wsp6łczesnym 6wiecie. Materiały na konferencj6*, Senat RP, Varsovia, , 22-23 de febrero de 1993

....., *Konstytucja RR. Komentarz*, t.1, Varsovia, 1999

R. Glajcar, M. Michalski, "Prezydent w Polsce po 1989r, studium politologiczne", Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006

M. Grzybowski *System Rząd6w Rzeczypospolitej Polskiej-zal6żenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006

M. Kruk, "Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1998, pp. 9-30

M. Migalski, "Polska", (en) M. Migalski (red.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzana, Sosnowiec, 2005, pp. 217-234

R. Mojak, "Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Malej Konstytucji 1992", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 1993

....., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsoia, 1994

....., "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej" (en) *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło, (red) Lublín, 1996

....., "Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki)", (en) L. Garlicki (red.) *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Profesorowi K. Działosze prace dedykowane na siedemdziesięciolecie urodzin*, Varsovia, 2003

....., "Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej", (en) M. Grzybowski (red.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej-zalożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, pp. 131-170

J. Osiński, B. Pytlik, "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej", en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Wspólczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, pp. 471-531

S. Patyra, *Prawnoustrojowy Status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2002

W. Roszkowski, "Polska", *Europa Srodkowo-Wschodnia*, 1993, vol. III, pp. 123-133

G. Rydlewski, "Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów i administracji rządowej", (en) M. Grzybowski (red.) *System Rządów Rzeczypospolitej Polskiej-zalożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006, pp. 173-187

P. Sarnecki, "Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r ", *Przegląd Sejmowy*, núm. 5 ,1997, pp. 9-31

T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005

W. Sokolewicz, "Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja", *Państwo i Prawo*, núm. 8, 1992

....., "Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Malej Konstytucji 1992 roku", *Przegląd Sejmowy*, 1993, núm. 1, pp. 28-47

....., "Rząd w przyszłej Konstytucji", *Państwo i Prawo*

Z. Szeliga, "Rada Ministrów a Sejm 1989-1997", Universidad Marie Curie-Skłodowskiej, Lublín, 1998

A. Szmyt, "Czy powołanie Rady Ministrów w trybie art. 158.2 Konstytucji wymaga przeprowadzenia kolejnego głosowania, przewidzianego w artykule 154.2 Konstytucji, w celu uzyskania wotum zaufania", *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2001, pp. 56-60

M. Wyrzykowski, "Las reformas constitucionales en Polonia", (en) (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 39-86

M. Valvidares Suárez, "El Constitucionalismo polaco: pasado y reciente", *Revista Española de derecho Constitucional*, Madrid, R 2513, n 65, Mayo-Agosto, 2002, pp. 183-195

J. Zaleśny, "Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego", *Przegląd Sejmowy*, núm. 6, 1999, pp. 100-103

M. Zubik, "Konstruktywne wotum nieufności-Konieczność uzyskania wotum zaufania przez rząd wyloniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2001, pp. 53-56

2.6. Rumanía

W. Brodziński, "Republika Rumuńska" (en) W. Brodzinski, D Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą, Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Łódź, 1996

....., *System konstytucyjny Rumunii*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2006

W. Bryndas, "Rumanía", en M. Migalski (red.) *Partie i systemy partyjne państw Europy Srodkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec, 2005, pp. 137-157

B. Dziemidok-Olszewska, "System polityczny Rumunii", (en) Wojciech Sokół (red.), *Sytemy polityczne państw Europy Srodkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, pp. 433-458

F. Julien-Laferrière, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Institució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 273-305

B. Pytlik, "Prezydent Rumunii", en. J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, pp. 569-601

W. Skrzydło, "Republika Rumunii", (en) E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych 2*, Lublín 2002, pp. 155-167

W. Sokolewicz, "Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii", *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 1996

E. Simina Tănăsescu, "The President of Rumanía, or: the slippery slope of a political system", *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, pp. 64-97

L. Wojciechowski, "Rumunia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN 2001-2002, vol. XI-XII, pp.185-203

2.7. Ucrania

P. Bilski, "System polityczny Ukrainy", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Srodkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublín, 2005, pp. 543-577

M. Dziubek, "Ukraina", en M. Migalski (red.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Zarządzania, Sosnowiec, 2005, pp. 123-137

P. Kozakiewicz, "Ukraina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1996, vol. VI, pp. 205-227

R. Mojak, "Republika Ukrainy" (en) "Ustroje państw współczesnych", t. II, (red) E. Gdulewicz, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 251-269

G. Motyka, "Ukraina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, 2000, vol. X, pp. 211-219

T. A. Olszański, "Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-10-06/sad-konstytucyjny-przywraca-system-prezydencki-na-ukraini>>, [Consulta: 25 enero 2010]

B. Pytlik, "Prezydent Ukrainy", en J. Osiński (ed.) *Prezydent w Państwach Współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Varsovia, 2009, pp.657-692

A. P. Zajec, "Nowa konstytucja Ukrainy", *Przegląd Sejmowy*, 1997, núm. 6, pp. 51-63

E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia 2003

S. Zubrzycka, "Prawnoustrojowa pozycja Prezydenta Republiki Ukrainy po 1991 r.", *Consensus-Studenckie Zeszyty Naukowe*, núm. 8, 2007, Uniwersytet Marie-Curie Skłodowskiej, Lublín 2007, pp. 213-245

2.8. Otros países

A. Agh, "Las nuevas instituciones políticas de Hungría: las dificultades y los logros del proceso de democratización" (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas*

instituciones políticas de la Europa Oriental, Centro de Estudios Constitucionales, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 93-11

T. Bichta, K. Hetman, "System polityczny Lotwy", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 353-384

T. Bichta, M. Kowalska, "System polityczny Rosji", (en) W. Sokół (dr), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 385-430

M. Bocian, "Czechy; Rząd Topolanka odwołany", *Balkany i Europa Środkowo-Wschodnia*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpia, núm. 12(87), 2009

A. Burakowski, "Główne tendencje w polityce wewnętrznej", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 2005, vol. XV

P. Codogni, "Bośnia i Hercegowina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 2003, vol. XIII,

W. E. Crowther, La construcción de las instituciones democráticas en Moldavia (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp.657-686

W. J. Dziak, "Albania", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1993, vol. III

....., "Bośnia i Hercegowina", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1997-1998, vol. VII-VIII

Ana González-Páramo Rodríguez, Elecciones parlamentarias en Moldavia: 25 de febrero de 2001, Papeles del Este: Transiciones poscomunistas, núm. 2, 2001, Cristina Daniela Ventilla Moldavia: ¿hacia un giro político? Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), núm. 67, 2010.

C. Flores Juberías, "Macedonia: entre la crisis y la consolidación", *Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS*, 51-52, 2000-2001

....., "Las nuevas estructuras institucionales de la República Checa", (en) C. Flores Juberías (coord.) *Las Nuevas instituciones políticas de la Europa*

oriental, Centro de Estudios Constitucionales, Intitució Valenciana d' Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 121-175

....., "La presidencia checa en la Unión Europea: una valoración crítica", *Revista de derecho comunitario europeo*, núm. 14, N 35, 2010, pp. 59-91

M. Granat, "Federacja Rosyjska", (en) E. Gdulewicz (dr) *Ustroje Państw Współczesnych 2*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublín, 2005, pp. 135-141

B. Grylak, M. Michalczuk, "System polityczny Białorusii", (en) W. Sokół (dr), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 103-156

J. Jackowicz, "Macedonia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, OSW-PAN, 2000, vol. X

P. Kierończyk, *Konstytucja Lotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2001

M. Kowalska, M. Michalczuk, W. Szeffe, "System polityczny Estonii", (en) W. Sokół (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 289-314

M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2000

A. Labno-Jabłońska *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnoporównawcze*, Varsovia, 1996

M. Mróz, "Riigikogu. Parlament Republiki Estońskiej", *Przegląd Sejmowy*, núm. 1, 1998

N. Oleinik, Institutions and democracy in Russia (a critical view), *Papeles del Este: Transiciones poscomunistas*, núm. 16, 2008

W. Orłowski, "Republika Węgierska", (en) E. Gdulewicz (dr) *Ustroje państw Współczesnych 2*, wyd. Maria Curie-Skłodowska, Lublín, 2002, pp. 285-297

A. Orzelska, "Chorwacja", *Europa Środkowo-Wschodnia*, OSW-PAN, 2000, vol. X

B. Prlja, "La política de la Unión Europea hacia los Balcanes occidentales: ¿es el enfoque bilateral el más adecuado?", (en) C. Flores Juberías (ed), *De la Europa del Este al este de Europa*, Uviversitat de València, Valencia, 2006, pp. 317-326

- B. Pytlik, "Prezydent Republiki Węgierskiej" (en) J. Osiński (dr) *Prezydent w Państwach współczesnych*, Szkoła Główna Handlowa, Varsovia, 2009, pp. 693-722
- W. Rodkiewicz, *Konsekwencje wyboru Prezydenta Moldawii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, en <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-21/konsekwencje-wyboru-prezydenta-moldawii>
- K. Skotniciki, *System konstytucyjny Czech*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2000
- W. Sokół, B. Grylak, System polityczny Słowenii, (en) W. Sokół (dr), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Universidad Marie Curie-Skłodowska, Lublín, 2005, pp. 507-516
- A. Sowińska-Krupka, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW-PAN, 1994-1995, vol. IV-V, pp. 165-167
- M. Suksi, "Estonia: Un camino largo y tortuoso", (en) C. Flores Juberías (dr), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997, pp. 567-619
- I. Szilagyi, "Hungria: veinte años de democracia", *Historia Actual Online*, 2012, núm. 27, pp. 151-162
- M. Szpala, "Wybory prezydenckie w Chorwacji- kryzys rządzącej prawicy", BESTOSW, núm. 119, 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-01-06/wybory-prezydenckie-w-chorwacji-kryzys-rzadzacej-prawicy>>, [Consulta: 25 enero de 2010]
-, "Problem reformy konstytucyjnej w Bosni-Herzegovinie", Ośrodek Studiów Wschodnich, 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-10-13/problem-reformy-konstytucyjnej-w-bosni-i-hercegowinie>>, [Consulta: 25 enero de 2010]
- L. Wojciechowski, "Moldawia", *Europa Środkowo-Wschodnia*, ISW- PAN, 2001-2002, vol. XI-XII, pp. 163-167
- P. Ukielski, Czechy, "Europa Środkowo-Wschodnia", PAN, vol. XIV, 2004
- J. Zielinski, *Parlament Lotwy*, Warszawa, 1997

3. LITERATURA SOBRE EL MÉTODO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

L. Pegoraro, El método en el derecho constitucional: La perspectiva desde el derecho comparado, *Revista de Estudios políticos*, núm. 112, 2001, pp. 9-26;

F. Lanchester, El Método en el Derecho Constitucional comparado: Luigi Rossi y sus sucesores, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 4, 1993, pp. 5-37;

A. A. Cervati, El Derecho constitucional entre método comparado y ciencia de la cultural (el pensamiento de Peter Häberle y la exigencia de modificar el método de estudio del Derecho constitucional), núm. 5, 2006, pp. 297-328

4. REVISTAS

-“El sistema constitucional y político portugués: 1914- 1987:”, *Revista de estudios políticos*, núm. 60-61, 1988

-“Europa Srodkowo-Wschodnia”, *Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk*, Varsovia, 1991-2005, núm. I- XV

-Ośrodek Studiów Wschodnich, BEST OSW,
<<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/>

9.

ANEXO

Tabla 30. Cuadro resumen de las competencias de los Presidentes analizados						
Competencias del Presidente	Polonia	Ucrania	Eslovaquia	Lituania	Bulgaria	Rumanía
En relación con el funcionamiento del poder legislativo						
Convocar las elecciones al Parlamento	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa. Hasta 1999 el Presidente del Consejo Nacional	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Convocar la primera sesión de un nuevo Parlamento	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Promulgar las leyes	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Disolución del Parlamento	No solo Cuando se cumple una de las condiciones prevista por la Constitución)	Refrendo	No	No	No	No
Iniciativa legislativa	Prerrogativa	Prerrogativa	No	Prerrogativa	No	No
Iniciativa constitucional	Prerrogativa	Prerrogativa	No	No	Sí	Prerrogativa

Veto legislativo	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Consultación de la constitucionalidad previa de la ley ante el TC	Prerrogativa	No	No	No	No	Prerrogativa
Emitir los decretos	A la moción del PM, durante el estado de guerra cuando el Sejm no puede reunirse		No	Prerrogativa		Si, necesita el refrendo del PM si se refieren a las cuestiones del art. 99.2 Const.
Convocar sesiones extraordinarias del Parlamento	Prerrogativa	Prerrogativa	No	Prerrogativa		Prerrogativa
Competencias extraordinarias si el Parlamento No puede reunirse	Prerrogativa		No	Prerrogativa		No
Participar en las sesiones del Parlamento	No	No	Prerrogativa	No		No
Dirigir mensajes a las Cámaras	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa
Convocar el referéndum	Prerrogativa (con el acuerdo del Senado)	Prerrogativa	Prerrogativa	No	fija la fecha conforme a una resolución de la AN	Prerrogativa después de consultarlo con ambas Cámaras

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

En relación con el funcionamiento del Gobierno						
Nombrar y cesar al Primer Ministro	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Convocar las reuniones del Gobierno	No		No	No	No	No
Nombramiento a los ministros	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Aceptar la dimisión del Gobierno	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Participar en las reuniones del Gobierno	No	No	No	No		si
Tradicional funciones del Presidente relacionados con su función representativa						
Otorga y retira la ciudadanía	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa	Prerrogativa
Ejercer el derecho de gracia	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Refrendo
Conceder condecoraciones y títulos	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
Renunciar de su cargo	Prerrogativa	Prerrogativa		Prerrogativa	Prerrogativa, presenta ante el TC	
Designar y separar a otros funcionarios del Estado	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
En relación con el funcionamiento del poder judicial						
Designar de los jueces	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa	Prerrogativa
En relación con la política exterior						

Nombrar y cesar a los representantes diplomáticos		Refrendo		Refrendo	Refrendo	
Recibir las credenciales de los embajadores		Refrendo		Refrendo	Refrendo	
Contraer y ratificar los Tratados internacionales		Refrendo		firma	Concluir los tratados internacionales	
En relación con al defensa y seguridad del país						
Ejerce el cargo del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa
Conferir los altos cargos militares	Prerrogativa	Refrendo	Prerrogativa	Refrendo	Refrendo	Prerrogativa
Ordenar la movilización		Prerrogativa		Prerrogativa	Refrendo	
Proclamar estados excepcionales		Refrendo		Refrendo	Refrendo	

Fuente: elaboración propia según las Constituciones y las leyes de los países mencionados y A. Siaroff, "Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 2003, t.42, núm. 3, pp. 296, 299 y 30

Tabla 31. Comparación de la Constitución de Ucrania del 28 de junio de 1996 con la Ley Constitucional sobre los cambios en la Constitución del 8 de diciembre de 2004		
	<i>Constitución de 1996: Sistema semipresidencial</i>	<i>Ley Constitucional de 2004: Sistema parlamentario racionalizado</i>
Presidente	-el Presidente propone al Parlamento el candidato a Primer Ministro y esta propuesta tiene que ser aprobado por mayoría parlamentaria. El Presidente nombra a los	-el Parlamento nombra como Primer Ministro al candidato presentado por el Presidente pero que previamente ha indicado la coalición de las Fracciones de los Diputados. El resto de miembros los nombra el

**Entre el parlamentarismo y el semipresidencialismo:
las presidencias limitadas pero activas en la Europa Central y Oriental**

	ministros a propuesta del Primer Ministro (art114). El Gobierno está subordinado al Presidente que es el jefe del poder ejecutivo.	Parlamento a propuesta del Primer Ministro, sólo los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa son nombrados por el Consejo Supremo a propuesta del Presidente. El Parlamento forma el Gobierno.
	-la influencia del Parlamento sobre el Gobierno se ve muy debilitada, el Presidente puede cesar al Primer Ministro sin consultar con el Consejo Supremo.	-el Parlamento tiene el derecho de revocar al Primer Ministro y al Gobierno. La dimisión del jefe de Gobierno conlleva la dimisión de todo el Gobierno (art115).
	-el Presidente toma la decisión final en la situación de renuncia del Primer Ministro, lo que significa que el Presidente puede aceptar la dimisión del Gobierno, aunque no está obligado a hacerlo (art106).	
	-el Presidente puede hacer cambios en la composición del Gobierno, crea y suprime los ministerios y otros órganos centrales del poder ejecutivo.	-el Presidente hace cambios en el Gobierno a moción del Primer Ministro quien crea, liquida y reorganiza los ministerios.
	-13 de las 31 competencias del Presidente necesitan el refrendo (art106).	-4 de las 31 competencias del Presidente tenían que ser refrendadas.
	-el Presidente puede anular los actos del ejecutivo (art116.16).	-el Presidente podía suspender los actos del ejecutivo reconociéndolos como inconstitucionales y los dirigía al mismo tiempo al Tribunal Constitucional para su verificación (art117).
	-tiene derecho de la iniciativa legislativa y del veto de las leyes ordinarias y las leyes de los cambios de la Constitución	-el Presidente tenía el derecho de la iniciativa legislativa y del veto legislativo pero no sobre las leyes que se refieren a los cambios de la Constitución.
Parlamento	-vota al candidato a Primer Ministro presentado por el Presidente.	-se exigía la mayoría parlamentaria (Coalicón de las Fracciones de los diputados, compuesta por al menos 226 diputados) que presentaba al Presidente el candidato a Primer Ministro.
	-aprueba la moción de censura al	-aprobaba la moción de censura al Gobierno y cesaba a los funcionarios

	Gobierno.	de los órganos centrales.
	-el Parlamento puede ser disuelto con anticipación en caso de no celebrar reuniones en el plazo de treinta días desde el inicio de la sesión ordinaria, esto necesita el refrendo del Gobierno.	-el Consejo Supremo podía ser disuelto con antelación en caso de: no formar una coalición en el plazo de un mes desde la elección de un Parlamento nuevo; no formar un Gobierno nuevo en el plazo de dos meses desde la dimisión del Gobierno anterior; no celebrar reuniones en el plazo de treinta días desde el inicio de la sesión. No se exigía el refrendo por parte del Gobierno.
Gobierno	-cese del Gobierno en caso de aprobar el Parlamento la moción de censura y no respaldar al Gobierno en el voto de confianza (art87 y 113).	-sólo mediante aprobación de la moción de censura por el Parlamento (art. 87 y 113).
	-el Primer Ministro está obligado a dimitir ante el Presidente (art115).	-el Primer Ministro dimitía ante el Parlamento (art. 115).
Presidente del Consejo Supremo	-en la situación de cese del Presidente de su cargo lo sustituye el Primer Ministro.	-si el Presidente era cesado lo sustituía el Presidente del Consejo Supremo.
		-firmaba y promulgaba las leyes que el Presidente no quería firmar a pesar del rechazo de su veto.
Diputados	-pueden cambiar la filiación a la fracción libremente y también formar fracciones nuevas, no hay obligación de formar una coalición en mayoría.	-tenían que entrar en la fracción de los partidos de la lista en la que fueron elegidos y no podían abandonarla hasta el fin de la cadencia bajo pena de perder su mandato (mantendrían el mandato sólo en caso de ser excluidos de la fracción).

Fuente: elaboración propia