

GOBIERNO Y RESPONSABILIDAD

En los últimos cincuenta años se ha perfilado en la ciencia política la conciencia de que existe una función de gobierno claramente diferenciada por su naturaleza política del cuadro clásico de funciones jurídicas del Estado.

Esta conciencia es tan de nuestros días (1) que no es de extrañar que la mayor parte de sus problemas carezcan de una bibliografía propia. Sin embargo, los hechos que definen esta función y las consecuencias que se derivan de su existencia tienen tal volumen que se imponen como una realidad cuya consideración es ineludible. Nos hallamos ante uno de esos casos en que la práctica política y jurídica han impuesto a la doctrina científica la consideración de un problema. Aunque estos temas no se enfrenten directamente, la teoría científica ha tenido que tenerlos en cuenta, aunque sea bajo rúbricas diversas que los aluden o los estudian tangencialmente. Tal ha ocurrido con un tema tan íntimamente vinculado a la naturaleza de la función de gobierno como el de la responsabilidad política y el control de la acción de gobierno, que

(1) Aunque sus antecedentes se puedan encontrar en Locke, la función de gobierno se ha definido en los últimos cincuenta años en la discusión de la naturaleza de los «actes de gouvernement», deslindados por el Consejo de Estado francés y los gemelos «acts of State» anglosajones. Véase una nota bibliográfica sistemática en H. RUMPF: *Regierungsakte im Rechtsstaat*. Bonn, 1955, págs. 11-13. Es especialmente importante el estudio de U. SCHEUNER: *Der Bereich der Regierung*, en «Festgabe für Rudolf Smend, Rechtsprobleme in Staat und Kirche», Göttingen, 1952, págs. 253-301, no recogido en la nota citada. En relación con nuestro Derecho positivo, véase nuestro estudio: *Concepto jurídico del acto político*, «Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano», Madrid, 1959. Un estudio de la función de gobierno en el mismo sentido en que aquí la desarrollamos ha realizado J. DELGADO PINTO: *La función de Gobierno*, «Archivo de Derecho Público», Granada, 1959.

normalmente se ha estudiado como una cuestión incidental del régimen parlamentario o como un capítulo de las relaciones entre Gobierno y Parlamento (2).

Hoy hemos de afirmar que nos hallamos ante un fenómeno nuevo que exige ser analizado cuidadosamente por sus trascendentes consecuencias tanto desde el punto de vista teórico como para el funcionamiento pragmático de un orden constitucional. El supuesto básico, expuesto de una manera escueta, es que al estudiar la organización del Estado tenemos que salirnos del cuadro tradicional de funciones que trazó Aristóteles y del juego de poderes concebido por Montesquieu. Hay, ciertamente, en la organización del Estado un proceso jurídico que se articula en la legislación, la administración y la jurisdicción. Ahora bien, antes que proceso jurídico, el Estado es acción política. Acción política íntimamente vinculada a la definición de esas normas jurídicas y a su aplicación, pero acción política que tiene el valor de un fenómeno propio que exige ser analizado separadamente. Por eso, junto al esquema de las funciones jurídicas tenemos que construir un nuevo cuadro de funciones políticas.

Estimo que el cuadro de estas funciones políticas es muy amplio y que exige exploraciones muy cuidadosas en que hemos de

(2) En los últimos diez años se han publicado una serie de estudios de conjunto sobre estos temas que rozan inevitablemente la cuestión planteada. Entre otros, véanse: *Le régime parlementaire au milieu du XX^e siècle*, en «Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle», nueva serie, núm. 14, 1954 (con colaboraciones de MIRKINE-GUETZEVICHT, BURDEAU, C. FRIEDRICH, K. HECKSCHER, P. BASTID, R. CAPITANT y F. GOGUEL; *Le travail parlementaire en France, en Grande Bretagne, aux États-Unies et en Suisse*, en «Revue Française de Science Politique», IV, núm. 4 (con colaboraciones de G. GALINCHON, D. PICKLES, STEDMAN, P. H. COEYTAUX y F. GOGUEL; *Parlament und Regierung im modernen Staat*, en «Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», cuaderno 16, Berlín, 1958 (con ponencias de E. FRIESSENHAHN y K. J. PARTSCH y la discusión general); y *Le rôle de l'exécutif dans l'Etat Moderne*, en «Bulletin International des Sciences Sociales», vol. X, núm. 2, 1958 (con colaboraciones de J. DJORDJEVIC, J. W. GROVE, J. E. HODGETTS, A. LOJRYCH, P. LAROQUE, R. C. MACRIDIS y I. MEYNAUD). Puede también recordarse algunos estudios concretos sobre la función de control del Parlamento en un régimen político determinado: así, la discusión sobre el régimen belga en: *Le controle parlementaire de l'action gouvernementale*, Bruselas, 1957, y el estudio de G. PALLOTA sobre el régimen italiano: *Il controllo politico del Parlamento sul Governo*, Macchia, Roma, 1954.

servirnos de instrumentos ajenos a las ciencias jurídicas. No me propongo apurar aquí todas las posibilidades de este tema, y ni aun siquiera apuntarlas. Esta sería tarea para todo un libro y quizá para más de un hombre. Vamos a limitarnos a mostrar el interés de este nuevo punto de vista avistando los horizontes que nos revela en un ámbito en que hay un acopio de hechos políticos y de observaciones doctrinales que nos permiten movernos con cierta holgura y seguridad: el análisis funcional de esas dos modalidades de la acción política en el Estado, a las que llamaremos *función de gobierno* y *función de control*, en razón de una institución recogida de la práctica política, la deducción de *responsabilidades políticas por una oposición*. ●

I. LA PECULIARIDAD DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Veamos ante todo en qué consiste la peculiaridad de esta responsabilidad. Bajo esta expresión pueden comprenderse en el lenguaje vulgar cosas muy varias. Quienes ejercen una función de gobierno pueden ser hechos responsables de sus actos si éstos significan una infracción, de acuerdo con los supuestos previstos en las leyes penales. En este caso la responsabilidad se exige por la comisión de actos contrarios a Derecho, típicamente descritos en la Ley penal. Tal sería, por ejemplo, la inculpación y condena por traición, malversación o cohecho. Pero no es esto lo que queremos mentar en sentido estricto cuando hablamos de responsabilidad política o responsabilidad de gobierno.

Lo que al hablar de esta responsabilidad específica se quiere aludir es algo más impreciso e inconcreto, que es consecuencia de la naturaleza estrictamente política de la función de gobierno. Por eso fueron los Tribunales de justicia y ejemplarmente el Consejo de Estado francés los primeros que advirtieron la peculiaridad de ciertos actos, contenido típico de esta función, declarándose incompetentes para enjuiciar actos que estaban al margen del proceso jurídico. Porque esta responsabilidad no se deduce por la comisión de actos que aparezcan descritos previamente por una norma como punibles o ilícitos, sino, al contrario, es responsabilidad que se deduce por decisiones o actos realizados legítimamente en virtud de poderes concedidos legalmente al titular de una función. Aún más esta atribución de competencia, que tiene normalmente carácter

constitucional, comprende una *amplísima libertad de decisión*. El titular de estos poderes no está vinculado, ni en cuanto al fin del acto, ni en cuanto al tiempo en que debe realizarlo, ni en cuanto a la realización o no del acto concreto, ni en cuanto a su contenido singular. Por esta libertad sobre el Derecho, creadora del Derecho o defensora del orden jurídico, la función de gobierno se define como una función política cuyas decisiones, sujetas únicamente a los fundamentos mismos del orden constitucional, tienen la característica libertad de la acción política.

La responsabilidad política no supone, por consiguiente, la inculpación por la comisión u omisión punitivas y contrarias a Derecho, sino una ponderación de si ese arbitrio que se concede al político gobernante ha sido o no utilizado con acierto y oportunidad. En definitiva, lo que se enfrentan son dos juicios diversos sobre el fin inmediato, la conveniencia o la oportunidad de un acto. Lo que en su caso se deduce no es, por consiguiente, una responsabilidad jurídica, sino una responsabilidad política, esto es, vinculada al servicio del bien común en un orden político concreto.

La práctica de Occidente ha vinculado a esta responsabilidad un tipo específico de sanción: la privación del oficio. A primera vista esta sanción parece pintoresca y banal. Sin embargo, cuando se considera con más detenimiento puede advertirse que no sólo es en cierta manera la adecuada al hecho que se sanciona —que no es, en fin de cuentas, sino la falta de idoneidad, permanente o circunstancial, para el ejercicio de la función de gobierno—, sino que supone una efectiva y dolorosa privación para el gobernante, que como hombre político siente enraizado en su vida el apetito de poder. Finer ha descrito la trascendencia de esta sanción en el régimen británico: «La perspectiva de perder el oficio —dice— es un fortísimo correctivo de la política británica. Cuando se pierde el oficio se evapora el prestigio, se transfieren las dignidades anejas al cargo, la autoridad y el poder se desvanecen. El hombre es más pequeño que el oficio y los amigos se desvían hacia las nuevas fuentes de favores. *Ubi bene ibi amicus*. El mundo trata al hombre sin suerte o sin éxito con desprecio mal disimulado. La Cámara no estará ya pendiente de sus labios, y, por otra parte, tampoco es enteramente agradable perder los emolumentos oficiales. Aunque los hombres protesten suspirando que sólo el deber los fuerza a padecer las cargas intolerables de una función pública, sólo hacen estas protestas aquellos que poseen los cargos y están seguros de

su posesión; el resto permanece extrañamente silencioso. Y sobre estos motivos que hemos insinuado, aún hay uno de mayor fuerza, y es que quien desempeña un cargo en la Gran Bretaña controla un amplia campo de oportunidades políticas» (3). Estas consideraciones podrían transferirse sin esfuerzo a cualquier otro régimen político. Aun prescindiendo de las dignidades, emolumentos y vanidades anejas al poder, éste es, para el político, la posibilidad misma de realizar sus propósitos y su personalidad. Como decía Gladstone, la función pública multiplica la potencia de un hombre.

Si unimos esas dos ideas podremos definir de una manera general la responsabilidad política como la *discusión del acierto de los fines propuestos o de la procedencia u oportunidad de los actos realizados para alcanzar dichos fines por vías que pueden determinar en su caso, de una manera directa o indirecta, la sanción específica de privación del oficio*. Tal es lo que significa la negación de un voto de confianza o la aprobación de un voto de censura al Gobierno por una Asamblea: una deliberación sobre esos fines o sobre la conveniencia u oportunidad de las decisiones propuestas o adoptadas por el Gobierno, que concluye con una votación que implica un juicio favorable o desfavorable, al que se vincula en su caso la privación del oficio; o tal es también lo que significa la facultad atribuida a un superior de hacer cesar discrecionalmente en el oficio a quienes detentan los llamados cargos de confianza y que en relación con la función de Gobierno se atribuye ocasionalmente a los Jefes de Estado.

[Adviértase que, en ese esbozo de definición, no hemos comprendido sólo estos ejemplos patentes de una exigencia de responsabilidad política acompañada de una manera inmediata y directa de su sanción específica, sino que nos hemos referido también a las vías y procedimientos que pueden determinarla de una manera indirecta. Importa subrayar que participan de una manera amplia en la exigencia de esa responsabilidad no sólo aquellos órganos que tienen la facultad directa de aplicar esa sanción de privación del oficio, sino los órganos políticos y las instituciones sociales a las que está permitido discutir esos fines, esa conveniencia o esa oportunidad de las decisiones de gobierno, y que por consiguiente pueden influir de una manera indirecta en la aplicación de

(3) *Theory and Practice of Modern Government*, ed. rev., Nueva York, 1950, pág. 602.

esa sanción. La pregunta de un diputado que pone de relieve des-
 aciertos, o una campaña de prensa contra los fines o la oportunidad
 de unas medidas de gobierno, pueden entrañar un desgaste que a
 corto o largo plazo determine la reacción de los órganos a los que
 está atribuida la competencia directa para hacer cesar en el oficio.]

II. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL GOBIERNO

Hasta ahora hemos considerado la responsabilidad política desde un punto de vista que podríamos llamar negativo, como exigencia estricta de la responsabilidad de los actos realizados por el Gobierno, intimándole o aplicándole una sanción. Ahora bien, no puede desconocerse que esta posibilidad de responsabilidad entraña al mismo tiempo, con una vinculación tal que no es posible humanamente separar ambos elementos, una nueva función política: *el control de la acción de gobierno*.

No tenemos apenas indicaciones en la literatura política sobre el valor de esta nueva función, que se cubre con un término que, por su uso muy común en las ciencias sociales, se presta a equívocos y malentendidos. Lasswell y Kaplan definen el control como el proceso de afectar las decisiones políticas con la intimación o el ejercicio actual de una privación grave (4), y Oppenheim identifica prácticamente el control con una acción positiva de participación en el Gobierno, en virtud de la cual se influye, persuadiendo o disuadiendo, o se impide la adopción de decisiones o su ejecución (5). Adviértase que el control es un término más amplio que el de responsabilidad. La exigencia de responsabilidad determina siempre un control, pero no todo control implica la posibilidad de deducir una responsabilidad política.

La responsabilidad es, sin embargo, una especie de control que cumple la función genérica que a éste corresponde: *limitar el ar-*

(4) H. D. LASSWELL y A. KAPLAN: *Power and Society*. New Haven, 1950, pág. 75.

(5) F. E. OPPENHEIM: *An Analysis of Political Control: Actual and Potencial*, en «The Journal of Politics», XX, núm. 3, 1958, págs. 515 y sig. Para OPPENHEIM el control actual supone una relación efectiva, como la que, por ejemplo, se da en el *lobbying*; el control potencial es un control sin causación actual, como el que ejerce la Iglesia católica sobre la estabilidad del matrimonio.

bitrio que es connatural a la acción de gobierno, haciendo *participar* a otros órganos en las decisiones políticas. En una palabra: control significa limitación y coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de gobierno.

Adviértase, no obstante, que el control significa una forma de *coparticipación específica*. Quien controla no decide, solamente influye de una manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano. Persuade o disuade, o incluso impide, pero no acepta la responsabilidad moral ni, en su caso, la responsabilidad política de la decisión. El gobierno es poder de impulsión, elemento motor; el control es poder de inspección, de acción indirecta, de deliberación y advertencia, de rectificación y moderación. Por eso ha surgido, tanto en Gran Bretaña como en las monarquías parlamentarias y en el mismo régimen de división de poderes americano, como un tanteo histórico.

A través de ese proceso histórico se han llegado a deducir tres consecuencias que nos atreveríamos a calificar de una de las más finas sutilezas del pensamiento occidental, si no tuviéramos conciencia de que han nacido en un proceso cuya trascendencia no advertían los mismos que lo impulsaban. Estos tres principios podrían enunciarse así:

1. La *función de gobierno*, presentada por Locke y por Sieyès y configurada casuísticamente en las decisiones del Consejo de Estado francés, es una función diferenciada por su naturaleza política del cuadro de las funciones clásicas del Estado. En términos generales, es una actividad impulsora, coordinadora y defensora del orden, cuya más peculiar característica es una amplísima discrecionalidad, basada en la naturaleza política de los actos que realiza y en su referencia inmediata a la Constitución como definición fundamental de la unidad del orden. Casuísticamente cabe enumerar como actos contenidos en esta función los que se refieren a las relaciones entre los órganos supremos del Estado (elección de una magistratura, disolución de una asamblea, etc.); los de dirección y desenvolvimiento del orden interno, especialmente la iniciativa de la Ley; cuantos afectan a la política exterior y las relaciones internacionales en que se considera al Estado como una unidad activa; la defensa del orden en las situaciones de excepción y la adopción de medidas en situaciones de necesidad (guerra, calamidades, desórdenes públicos, etc.); quizá, por último, como ad-

*vierte Scheuner, los actos que afectan a la dirección del Ejército en guerra y en paz (6).

2. Aunque el estricto contenido político de estos actos no puede estar sujeto a un control judicial, la práctica ha articulado dispositivos que se desenvuelven en el ámbito de la misma vida política para sujetar a *responsabilidad* o a un *control político*, el ejercicio de esa función (7). Una actividad de gobierno tan genuinamente política como la iniciativa legislativa puede así sujetarse a controles y a una exigencia de responsabilidad. El gobernante puede proponer o no una ley, puede proponerla en este o en aquel momento, puede darle a su propuesta los más variados sentidos y matices, aun cuando esté vinculado por los fines generales prescritos por la Constitución. Pues bien, a esta misma libertad casi incoercible alcanza ese control y esa responsabilidad. Una Asamblea podrá censurar al Gobierno por no legislar, o un diputado instarlo con sus preguntas e interpelaciones, o sobre la ley propuesta la Asamblea enmendará el proyecto o lo rechazará. Todo ello significarán contrariedades políticas que obligan al Gobierno a asumir sus responsabilidades, a explicar sus actos, a fundamentar sus decisiones; pueden significar también un desgaste precursor del cese en el oficio, o quizá de una manera inmediata la imposición de este cese por una votación adversa. Como ha advertido Finer, tal es la función esencial de las asambleas representativas: «La responsabilidad es el propósito más amplio y más importante de la democracia, y la organización representativa es sólo un medio para alcanzarla» (8).

(6) U. SCHEUNER: *Der Bereich der Regierung*, ob. cit., págs. 286-301.

(7) La misma doctrina alemana, aunque sugiere acertadamente que en virtud de la llamada «cláusula general» de la Ley Fundamental de Bonn (artículo 19, párr. 4), muchos actos políticos pueden ser controlados por el juez, reconoce que este control tiene un carácter puramente formal procesal y advierte la necesidad de definir una doctrina o una casuística de los actos de gobierno, exentos del control del juez, en beneficio de la propia dignidad e independencia del poder judicial. Véase H. SCHNEIDER: *Gerichtsfreie Hoheitsakte*, Tübingen, 1951, págs. 42-49 y 78-80.

(8) *Ob. cit.*, pág. 219.

III. GOBIERNO Y CONTROL. LOS ACTOS DE CONTROL

Este control, como una nueva función política, significa positivamente que otros órganos *participan* indirectamente en la función de gobierno. Adviértase que este principio de colaboración es el que ha triunfado en todos los regímenes, bien se hayan orientado de una manera pragmática al tipo de gobierno parlamentario británico, bien hayan partido, como el régimen norteamericano, de un principio rígido de división de poderes. Pero adviértase también que hay una fórmula específica de equilibrio en esta colaboración cuando corresponde a una vida política sana. El Gobierno es siempre poder de impulsión y dirección; los órganos que colaboran con él ejercen sólo una función de *control*, que significa poder de influir o impedir, pero no de decidir ni impulsar. Cuando rebasan su competencia ya no colaboran, sino que se sustituyen al Gobierno, y éste es sin duda el riesgo más claro de los controles del régimen parlamentario.

Estos actos de control, diversos de una revisión judicial, se materializan en una serie de actuaciones específicas. He aquí a título de información las más usuales y significativas:

a) El informe previo de un órgano, aunque no vincule la realización del acto. Así, el Presidente de la República francesa oye al primer ministro y a los presidentes de las Cámaras antes de decretar la disolución de la Asamblea.

b) La aprobación del acto por otro órgano, como los actos (designación de embajadores, ministros, etc.) que el Presidente norteamericano realiza con el consejo y consentimiento del Senado.

c) El derecho de enmienda y aprobación de una propuesta, que es la vía normal del control legislativo.

d) La aprobación de los medios financieros necesarios para la realización de una actividad (aprobación de presupuestos y créditos, reservada a las asambleas).

e) El derecho de información y discusión de la acción de gobierno (preguntas e interpelaciones).

f) La encuesta (normalmente organizada por las asambleas) como una vía de inspección accidental y extraordinaria; control de práctica común en los Estados Unidos.

g) La creación de órganos permanentes de inspección, como

los procuradores parlamentarios de la Constitución sueca o quizá el Comité de legislación delegada del Parlamento inglés.

h) El libre acceso a los medios de comunicación con la opinión pública con vistas a influir en el fallo futuro del cuerpo electoral.

i) La renovación y en particular la elección periódica de las magistraturas y de las asambleas, como la elección del Presidente americano y del Parlamento inglés.

j) La deducción de responsabilidad mediante las votaciones de confianza y censura.

Es claro que no es el mismo el alcance de todos estos medios de control. El último que hemos mencionado es el que ha adquirido categoría de símbolo como instrumento de control y de gobierno, y hasta cierto punto puede decirse que es la pieza clave a que las restantes están subordinadas en los regímenes llamados parlamentarios. Por esta importancia puede servirnos para clasificar los diversos sistemas.

Volvemos a insistir en que la idea base de la responsabilidad política es la discusión y sanción de ese imponderable que entraña el acierto en una decisión política. Lo que se discute es la oportunidad o la conveniencia de una decisión, no su ilegalidad o su inconstitucionalidad, y esta discusión ha sido la clave del sistema británico de Gabinete responsable mediante las votaciones de confianza y censura. Frente a este sistema, en América el mandato del Presidente por tiempo determinado y su inamovilidad política ha desenvuelto otras vías que encajan más propiamente en la idea de control que en la de responsabilidad política. Y entre uno y otro sistema se ha desenvuelto otro tipo de regímenes que tantean nuevas soluciones para orillar los riesgos del control parlamentario. En todo caso, como veremos más adelante, todos los sistemas de control y responsabilidad están condicionados a una estructura política básica: la naturaleza y sentido de una «oposición» que pone en movimiento los mecanismos de control y de responsabilidad. Pero esta consecuencia sólo podemos advertirla sobre el funcionamiento de los diversos regímenes políticos.

Vamos, en consecuencia, a estudiar los siguientes tipos de responsabilidad y control político:

A) El modelo británico de gobierno de Gabinete, sujeto a un juicio de responsabilidad política permanente y prácticamente incondicionado.

B) El modelo americano, sujeto a control y con un mandato temporal determinado.

C) El modelo europeo continental de Gobierno sujeto a un juicio de responsabilidad política condicionada.

IV. A) EL MODELO BRITÁNICO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y CONTROL

El sistema británico constituye el modelo histórico de responsabilidad política incondicionada que se conoce como régimen parlamentario de Gabinete. En este sistema, el Gabinete, apoyándose en las prerrogativas de la Corona, asume la función de gobierno, y el Parlamento ejerce una acción continuada de control, deduce ocasionalmente una responsabilidad política y, por último, en cada elección periódica del Parlamento se somete a un fallo del sufragio un juicio global sobre la política realizada y los hombres que la han desenvuelto. Podemos, por consiguiente, distinguir tres estratos:

a) El Parlamento ejerce un control potencial sobre la acción del Gobierno, que se ejercita esencialmente a través de cinco vías:

1. Las *preguntas* de los diputados, que normalmente se hacen por escrito y se contestan en virtud de un informe de la Administración. La práctica parlamentaria da más importancia a la pregunta suplementaria que se improvisa sobre la respuesta del ministro. El Parlamento dedica cada día una hora a este pequeño pero intencionado debate.

2. El *debate* (o interpelación) que deriva de una pregunta o de una propuesta expresa, o que tiene un carácter ritual como en la contestación de los discursos de la Corona, y que comprende una discusión política general o de algún punto concreto de especial importancia.

3. Las *enmiendas* a los proyectos legislativos del Gobierno y en su caso la obstrucción. Frente a ellas el Gobierno puede servirse de dos recursos: bien la «guillotina», que supone la fijación de un plazo para la aprobación de la ley; bien el «canguro», que autoriza al presidente de una Comisión a seleccionar las enmiendas que considera más importantes y a limitar a ellas la discusión.

4. El control *financiero* en la discusión y aprobación de los presupuestos, que normalmente no se traduce en una discusión de

su detalle, sino de aquellas partidas que implican una innovación o son el supuesto de una política.

5. La *revisión* de la acción delegada del Gobierno (legislativa o reglamentaria) bien con un carácter general, bien mediante la acción de un comité permanente especializado.

Esta es, claro, una exposición sumaria que trata sólo de sugerir los procedimientos mediante los que ese control se actúa (9). Por amplio que pueda parecer su ámbito, la doctrina y los políticos británicos no dejan de manifestar sus dudas sobre su real eficacia. Así, Richards entiende que su operación es «parcial, desigual y alguna vez espasmódica» (10); y concedor tan experimentado como Quentin Hogg nos advierte que no es cierto que los argumentos propuestos por una oposición en la Cámara de los Comunes tengan un gran efecto inmediato en el control del ejecutivo. Su acción se dirige normalmente hacia fuera de la Cámara, hacia una opinión pública que pueda reaccionar sobre los propios diputados de la mayoría (11).

b) Un *debate* político general o la discusión de una ley o del presupuesto se centran y concluyen con una pregunta propuesta por el *Speaker*, y que los miembros de la Cámara aprueban o rechazan de viva voz, y que en caso de duda es objeto de un recuento nominal de votos mediante el pintoresco sistema de las divisiones, esto es, el desfile de los diputados en dos hileras por las puertas de la Cámara, una de los que aprueban y otra de los que desaprueban.

El supuesto práctico convencional es que un Gobierno debe contar con la confianza de la Cámara y que ésta se hace tangible en las votaciones. El supuesto de que un Gobierno pierda formalmente una votación es hoy casi una pura hipótesis. Pero un Gabinete será siempre sensible a las «revueltas» tácitas o parcialmente explícitas de los diputados de la mayoría. Así cayó el Gobierno de Chamberlain y se resolvió la crisis de Suez. La votación supone, pues, el ejercicio actual de un juicio de responsabilidad política.

c) Como hemos visto que observaba Hogg, los argumentos de

(9) Para una exposición detallada véanse la obra clásica de E. MAY: *The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament* (16.^a ed. por E. Fellowes, 1957); o el manual de E. TAYLOR: *The House of Commons at work*, 1951.

(10) P. G. RICHARDS: *Honourable Members*. Londres, 1959, pág. 141.

(11) Q. HOGG: *The Purpose of Parliament*. Londres, 1948, pág. 145

la oposición, las preguntas, los debates, la misma obstrucción a una ley o la discusión del presupuesto se dirigen normalmente a un público fuera de la Cámara: al votante de la próxima elección. Esta elección sin duda está influenciada por los programas o las plataformas electorales que los partidos ofrecen para el mandato de un nuevo Parlamento, pero también están afectadas por la crítica de la acción que ha realizado el Gobierno que ha precedido a la elección. Los electores, al votar una Cámara, prácticamente votan un nuevo Gobierno o la continuidad del Gobierno en ejercicio. Puede decirse que el control de cada día está proyectado sobre este juicio final el cuerpo electoral. Así, todo estos elementos de control y responsabilidad están condicionados entre sí.

Ahora bien: este análisis del sistema británico de control y responsabilidad política quedaría incompleto si nos limitáramos a examinar este juego mecánico de los organismos y procedimientos de gobierno y control. En este, como en otros muchos casos, tenemos que recurrir a la sociología política si queremos comprender el verdadero alcance de una organización constitucional. Todos los medios de control y responsabilidad a que hemos aludido no tienen sentido sin referirlos a algo que es hoy una verdadera institución del régimen británico, aunque tenga un carácter huidizo y fantasmal: la *oposición de Su Majestad*. Nacida como un hecho, a través de la reiteración de prácticas que recibieron su espaldarazo en un ingenioso diálogo en la Cámara a principios del siglo XIX, es, como Tierney la definió, un brazo del Gobierno de Su Majestad. Que sea así sólo es posible si entre Gobierno y Oposición hay una unidad y está claramente perfilada una distinción entre lo permanente y lo mutable, o, si se quiere, entre lo indiscutible y lo que está sujeto a opiniones. Pero, además, si esa Oposición, que participa con el Gobierno, controlándolo y criticándolo, está dispuesta a asumir como Gobierno, dentro de la continuidad del régimen, la responsabilidad de sus opiniones. Por eso no constituyen esa oposición genuina u oposición de Gobierno quienes no participan de los principios fundamentales de un régimen y no están dispuestos a gobernar en el cauce ordinario de las instituciones establecidas. La Oposición, así definida por esa comunidad de principios, es esencialmente una *alternativa de gobierno*, y su acción critica el contraste de esa posibilidad. Esta Oposición, desde 1937, está institucionalizada por la misma ley británica, que concede una dotación al *leader* de la Oposición.

De hecho es esta Oposición la que pone en juego todas las vías de control que hemos descrito. El partido de oposición se distribuye en comités, que abarcan las diversas ramas de la política y de la Administración, para estudiar los proyectos del Gobierno en cada materia especializada; las enmiendas son obra de un equipo, que ordena la táctica de su discusión. Las preguntas, aunque afecten frecuentemente a problemas administrativos concretos y se hagan también por diputados de la mayoría, son arma normal de la Oposición, que consume la casi totalidad de la hora asignada a estas cuestiones. Una interpelación es planeada por la Oposición y no tiene sentido sino en diálogo con ella. La disciplina del partido juega un papel preponderante en esta acción crítica general que la Oposición realiza. En realidad, la Oposición es el órgano político que pone en juego todas esas piezas de control (12) y las proyecta sobre la decisión del cuerpo electoral.

V. B) EL MODELO AMERICANO DE CONTROL SIN RESPONSABILIDAD

La segunda posibilidad que hemos de tener presente es la de aquellos regímenes en que los órganos ejecutivos no están sujetos a ningún procedimiento directo de exigencia de responsabilidad política por una Asamblea. El modelo clásico es la Presidencia de los Estados Unidos. El Presidente, de acuerdo con la enmienda XXII, es elegido por tiempo determinado y su mandato sólo es susceptible de prórrogas determinadas por la misma enmienda; prácticamente, una sola prórroga en su elección presidencial. Caso análogo es el del Consejo Federal suizo, cuyos miembros son elegidos por cuatro años (art. 96 de la Constitución), y hasta cierto punto el del Primer Ministro portugués, responsable sólo ante el Presidente de la República, que es elegido a su vez por tiempo determinado. En todos estos casos hay posibles vías de responsabilidad judicial por la omisión de hechos que son definidos como delitos por la ley, pero falta ese matiz específico de la responsabilidad política exigida por una Asamblea como una apreciación de la con-

(12) RICHARDS, en la obra citada anteriormente, ofrece algunas estadísticas del ejercicio de estos poderes de control por los diputados de la mayoría y de la oposición. Su conclusión es la que recogemos en el texto.

veniencia o la oportunidad de los actos realizados en el ejercicio de poderes legítimos.

Por su tradición y por ofrecer un modelo que habitualmente es considerado como un tipo de régimen, vamos a limitar nuestro estudio a la Presidencia de los Estados Unidos.

Este modelo nos ofrece uno de los casos más sugestivos en relación con el problema que venimos estudiando. La Constitución previó un Congreso que legisla, un Presidente que ejecuta y unos Tribunales que juzgan; la historia ha destacado un Presidente que gobierna y un Congreso y un Tribunal Supremo que controlan. Los fundadores de la Constitución americana no previeron, y lógicamente no podían prever, cuando faltaba una conciencia pública de ese hecho, la existencia de una función de gobierno. El Presidente, en cierta manera, estaba concebido como una especie de agente ejecutivo de la legislación aprobada por el Congreso; sin embargo, la práctica efectiva de los poderes presidenciales ha dibujado el contenido esencial de esa función, asignando al Presidente un liderazgo político que comprende al mismo tiempo los poderes necesarios para «gobernar». Tampoco la Constitución podía prever un control sistemático de los poderes presidenciales de gobierno y la relación entre el legislativo y el ejecutivo comprendía sólo los elementos mínimos, a partir de una estricta separación de poderes, para forzar su colaboración o impedir la actuación incoherente de poderes separados. También en este caso la práctica ha hecho nacer una variada gama de medios de control que hace responsable la acción del Presidente y le obliga a conceder parte en el gobierno a otros órganos. Pero el hecho quizá más sugestivo es advertir cómo la acción de este control está también vinculada a la existencia de una oposición legítima fundada en el sistema dual de partidos norteamericano.

Como decíamos, el Presidente fué concebido como órgano ejecutivo del Congreso. Por diversas razones históricas, el Presidente ha asumido una jefatura directa de gobierno, que propone la legislación, que legisla mediante decretos en virtud de delegaciones o autorizaciones, que coordina la acción de los demás órganos constitucionales, que se apoya en su mandato temporal para definir su independencia frente a toda posible exigencia de responsabilidad, que orienta y negocia la política internacional en que los Estados Unidos han asumido ingentes responsabilidades y que se constituye en una magistratura extraordinaria de defensa en situaciones

de excepción. Se le ha podido definir como un dictador con poderes limitados temporalmente o como el ejecutivo más poderoso del mundo. Pero de hecho no es así, en virtud de una serie de controles y limitaciones que resultan de la Constitución y de su interpretación práctica.

Es cierto que el Presidente no está sujeto a las exigencias de una votación de confianza o censura y que la fijación de un término a su mandato es la clave de su irresponsabilidad política. Pero este mandato no es sólo el término de su poder, sino el albur de una reelección propia para un segundo mandato, o de un nuevo Presidente de su propio partido. La periodicidad frecuente de las elecciones del Congreso, en que está implicada la fortuna de su partido y la propia realización de su política, es otro freno considerable que se ha de ponderar.

El Presidente está, además, limitado por el control que el Congreso ejerce sobre sus propuestas legislativas. El principio de división de poderes emancipa al Congreso, que tiene su propia autoridad, su definida competencia y un mandato también definido, que el Presidente no puede alterar con una disolución, de la tutela presidencial. El Congreso discute y enmienda las propuestas legislativas del Presidente y exige con frecuencia una información periódica de los poderes extraordinarios que delega. Por otra parte, el Tribunal Supremo puede aun revisar la legislación de iniciativa presidencial que el Congreso apruebe.

Este mismo principio de división de poderes establece un nuevo control. El poder de aprobar los impuestos es considerado, con razón, como el arma más poderosa del Congreso frente a la Presidencia. Aunque es cierto que la mayoría de los gastos son aprobados sin revisión, también lo es que cualquier nueva política que el Presidente quiera emprender o cualquier nuevo cargo político o administrativo que el Presidente quiera crear serán meticulosamente considerados por el Congreso antes de aprobar los créditos necesarios para sostenerlos.

El Congreso puede asimismo organizar comisiones de encuesta, que al investigar la conducta de los funcionarios que sirven al Presidente, prácticamente revisan la misma política presidencial. De hecho, el Congreso vota incluso mociones de censura, que alcanzan incluso a los secretarios del Presidente, y que, aunque no tengan un valor constitucional estricto, implican una censura política o moral, expresa en los fundamentos que las motivan.

La Constitución misma ha previsto el control de la política internacional del Presidente, atribuyendo al Senado diversas facultades a este fin. De hecho, la Comisión senatorial es informada y aprueba oficiosamente las directivas que el Presidente le somete.

Hay que advertir también otras limitaciones, más que controles, que derivan de la estructura federal, en virtud de la cual los órganos de la Unión tienen poderes limitados y expresamente descritos por la Constitución; y asimismo la existencia de organismos administrativos, cuya autoridad deriva inmediatamente del Congreso, enraizados en sólidos intereses económicos que los dotan de una independencia de hecho, o en tradiciones burocráticas que los emancipan de la acción del Presidente.

Si a todo ello sumamos la acción difusa de la opinión pública a través de la Prensa y las llamadas conferencias de Prensa, que el mismo Eden compara (13) al fuego graneado de preguntas a que debe responder un ministro inglés en el Parlamento, tendremos un cuadro aproximado de estos controles, que constituyen una red densa y consistente que frenan la acción de un Presidente norteamericano (14).

Como hemos indicado, constituyen únicamente un sistema de control, que sólo de una manera indirecta implica la exigencia de una responsabilidad política en la elección presidencial. Adviértase que, en todo caso, está en función de un sistema dual de partidos, que sitúa a uno de ellos como *oposición de gobierno*, de características relativamente análogas a las del sistema británico. Son los miembros del partido que ha perdido la elección presidencial quienes discuten la oportunidad o el sentido de las leyes, quienes escatiman los créditos, organizan encuestas, agitan la opinión pública o preparan preguntas espinosas para el Presidente en las conferencias de Prensa. Con vistas, claro está, a la próxima elección presidencial.

(13) EDEN: *Memoirs*, Full Circle, 1960, pág. 485.

(14) El juicio es de C. ROSSITER: *The American Presidency*, 1956, páginas 31-53. Véase también la obra de E. CORWIN: *The Presidency, Office and Powers*, 1939. Sobre la situación actual puede consultarse el estudio de MACRIDIS: *Le rôle de l'exécutif dans l'Etat moderne. Etats-Unies d'Amérique*, en el «Bulletin International de Sciences Sociales», X, 2, 1958, y la alocución presidencial de MARIAN D. IRISH: *The Organisations Man in the Presidency*, en «Journal of Politics», XX, 2, 1958, págs. 259 y sigs.

VI. C) EL MODELO EUROPEO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA CONDICIONADA

El trasplante del sistema británico a la Europa continental ha tenido un fruto muy varió. Ciertamente, países como Bélgica, Holanda, Suecia y Noruega, aunque con perfiles muy genuinos, que han llevado a definirlos como un tipo propio, pueden citarse como modelos *sui generis* del régimen parlamentario en que funciona adecuadamente el principio de dirección del Gobierno y los mecanismos de control y responsabilidad. La Constitución de Weimar como ejemplo notorio de la postguerra de 1918, y muy especialmente las Constituciones francesa de 1946 e italiana de 1947, son, en cambio, ejemplos característicos de deformaciones patológicas del parlamentarismo.

Advirtamos, en primer lugar, que en todos estos textos la responsabilidad política se deriva de preceptos constitucionales que regulan expresamente el valor de las votaciones de confianza y censura; no nos hallamos ya ante ese ajuste pragmático de instituciones consuetudinarias que registrábamos como una característica de la formación histórica de este principio. Pero de hecho, también estos textos van acompañados de una práctica que lleva más allá las consecuencias del sistema. Surgirán las llamadas votaciones de investidura —en algún caso requeridas también por el texto constitucional—, en las que no se enjuicia ya una decisión concreta, ni el valor de una política o de un programa de gobierno, sino que se aprueba la designación de un hombre para jefe del Gobierno como mandatario del *Parlamento*. La relación misma entre Parlamento y Gobierno va a realizarse realmente al margen de los mecanismos previstos por la Constitución, como un gobierno de los partidos y un tejemaneje de sus comités en la formación de mayorías y en la decisión de los destinos de un equipo de Gobierno. El Parlamento, o, dicho más crudamente, los partidos con una representación parlamentaria que les permita participar en ese juego, no van a realizar un control de la función de gobierno, sino que aspirarán a que los Gobiernos sean sus mandatarios, sujetos cotidianamente a una revisión de sus decisiones.

El hecho fundamental que se debe tener en cuenta es que esta situación constitucional se plantea cuando los Gobiernos no se apoyan en una base homogénea, sino que son Gobiernos de concentra-

ción o coalición, que se apoyan en varios partidos políticos unidos por un compromiso que se renueva día por día en el Parlamento o en el seno de los comités de los partidos, y que esos Gobiernos se hallan frente a una oposición *que no ofrece una alternativa de gobierno*, por ser una oposición revolucionaria, incompatible con los principios del régimen. Así se llegó en Francia a lo que Meynaud llama el espectáculo desconcertante de un Parlamento que es incapaz de hacerse cargo por sí mismo de los problemas, pero que impide al ejecutivos resolverlos, con la consecuencia obligada de una inestabilidad ministerial, «de la que Francia —añade Meynaud— ofrece uno de los ejemplos más netos» (15). O al sistema italiano, que un ilustre comentarista, Crisafulli, describe como un Gobierno sujeto a los comités de la coalición de partidos de la mayoría; todas las verdaderas crisis de Gobierno, puntualiza, han sido extra-parlamentarias y el mecanismo previsto para la negación de confianza a un Gobierno en el Parlamento no ha funcionado jamás (16).

Pero al mismo tiempo hay que tener presente la importancia radical que ha tenido en Francia y en Italia —como antes en Weimar— la naturaleza de la oposición, o, mejor dicho, la falta de una oposición de gobierno y la existencia de una oposición revolucionaria. Desde el año 1945 al año 1956, el partido comunista francés ha obtenido una media del 26 por 100 de los votos emitidos (el 26 por 100 en 1945, el 25,6 por 100 en 1951 y el 25,8 por 100 en 1956), y el voto de clase italiano (partidos comunista y socialista de Nenni) representó: en 1946, el 39 por 100; en 1951, el 33 por 100, y en 1956, el 35 por 100. En cambio, en las monarquías parlamentarias del norte de Europa, caracterizadas por la estabilidad de los Gobiernos, el partido comunista sólo ha obtenido un número insignificante de sufragios. Según Fusilier, en las últimas elecciones (anteriores a 1960) los comunistas sólo obtuvieron en Bélgica 2 asientos en la Cámara, sobre 212 del total de elegidos; en Noruega, 1, sobre 150; en Holanda, 3, sobre 150, y en Suecia, 5, sobre 231 (17).

(15) *L'exécutif dans l'Etat moderne*, en «Bulletin International des Sciences Sociales», X, 2, 1958, pág. 197.

(16) V. CRISAFULLI: *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, en «Jus», junio 1958, pág. 158.

(17) R. FUSILIER: *Les Monarchies Parlementaires*. Les Editions Ouvrière.

Como reacción frente a este estado de cosas va a delinearse una nueva figura de relaciones entre la función de gobierno y el control político de esta función, que podríamos denominar de *responsabilidad política condicionada*. Cabe señalar como origen remoto de este nuevo tipo de régimen la práctica desenvuelta en las monarquías del norte de Europa a que acabamos de hacer referencia. En estos regímenes no existe una oposición revolucionaria, como acabamos de hacer notar, pero sí existe, como consecuencia del régimen electoral proporcional, un pluripartidismo, que obliga a constituir Gobiernos de coalición y frecuentemente incluso Gobiernos minoritarios que se apoyan en mayorías variables del Parlamento. Para resolver este problema, la práctica ha desenvuelto un principio —al que podríamos denominar régimen de parlamentarismo negativo—, en virtud del cual basta para sostener un Gobierno la no existencia de una votación de censura. La Ley fundamental de Bonn y la Constitución francesa de 1958 han llevado este principio a sus últimas consecuencias, regulando minuciosamente la responsabilidad política y las condiciones en que esta responsabilidad debe deducirse. No estamos, pues, ante convenciones, fruto de una experiencia pragmática, sino ante normas que quieren prever el curso de un proceso, reaccionando frente a una situación anterior.

En ambas Constituciones encontramos un complejo juego, insensiblemente análogo al británico, de vías de control: preguntas, interpelaciones, enmiendas legislativas, aprobación de créditos, comisiones parlamentarias; la diferencia esencial estriba en ese condicionamiento de la exigencia de responsabilidad política y en una conciencia definida de la naturaleza específica de la función de gobierno como función de dirección política. Vamos, pues, a limitarnos al análisis de estos hechos, aun cuando debemos tener presente que existen otras variedades del control que o bien lo refuerzan o lo condicionan (18).

Los artículos 62 a 65 de la Ley fundamental de Bonn organizan el Gobierno y apuntan claramente una distinción entre sus tareas

res, París, 1960, pág. 38.—R. R. MACRIDIS: *Immobilty of the French Communist Party*, en el «The Journal of Politics», XX, 4 noviembre 1958, páginas 613 y sig.

(18) En Francia la Constitución atribuye al Presidente funciones específicas de control; en Alemania, además de la Justicia federal constitucional, existe un Consejo Federal (segunda Cámara) de peculiarísima naturaleza.

como órgano colectivo de acción política y como órgano supremo administrativo en que están representados los órganos superiores de las diversas ramas de la Administración pública. Al Canciller que preside el Gobierno compete su dirección política y asume en consecuencia esta responsabilidad: «El Canciller federal —dice el artículo 65— fija las líneas directrices de la política y responde de ella.» En consecuencia, los artículos 67 y 68 proyectan sobre el Canciller el mecanismo de las votaciones de confianza y censura, que vamos a ver inmediatamente. La Constitución francesa de 1958 asigna también específicamente al Gobierno la misión de determinar y conducir la política de la nación, como función diferenciada de la dirección suprema de la Administración (art. 20). Con estricta coherencia, los artículos 49 y 50 regulan la exigencia de responsabilidad política de Gobierno como una discusión de su programa, de una declaración del Gobierno sobre política general, o sobre la aprobación de un texto (normalmente, parte de un proyecto legislativo mediante el que realiza su política), o por una moción de censura presentada por los diputados que pone en litigio la responsabilidad política del Gobierno. Adviértase que en ambos casos la responsabilidad política ha sido regulada como consecuencia de una función de gobierno que se define como estrictamente política.

Ahora bien: lo realmente sugestivo son las condiciones en que esta responsabilidad se deduce. La Ley fundamental de Bonn las ha configurado en el llamado *voto de censura constructivo* del artículo 67. De acuerdo con su tenor, «la Cámara federal sólo puede expresar su desconfianza al Canciller si al mismo tiempo le elige un sucesor por mayoría de sus miembros y requiere al Presidente para que proceda a su relevo. Un segundo mecanismo prevé la posibilidad de un votación de desconfianza, cuyo resultado sea desfavorable al Canciller sin las condiciones requeridas en la moción de censura: la Ley fundamental prevé entonces la posibilidad de que el Presidente de la Federación, a propuesta del Canciller, disuelva la Cámara dentro de un término de veintidós días, o de que se declare, con el consentimiento del Consejo federal, el *estado de necesidad legislativa*, en virtud del cual se considera como aprobada una ley que la Cámara rechaza desde el momento en que el Consejo Federal (segunda Cámara) presta su conformidad; lo que en el fondo equivale a una autorización para dictar decretos-leyes, viniendo así la obstrucción de una Cámara con oposición mayoritaria, pero incapaz de constituir un Gobierno por la naturaleza heterogé-

nea de la oposición. Adviértase que el propósito esencial perseguido es que la exigencia efectiva de responsabilidad política, mediante el cese del Canciller y su Gobierno, responda a la existencia de una oposición homogénea. Por ello no se exige sólo en la moción de censura una mayoría absoluta, sino *la elección simultánea de un sucesor*. Tan es así, que el derecho a disolver la Cámara, en el segundo supuesto, se cancela en el caso de que la Cámara escoja por mayoría de sus miembros un nuevo Canciller. Así se pretende desarticular la posibilidad de la derrota parlamentaria de un Canciller por la unión accidental de grupos de oposición dispares y prácticamente se quiere hacer coincidir la duración de un Gobierno con la duración del mandato de una Cámara federal, y quizá asegurar la estabilidad de Gobiernos de centro, aun minoritarios, frente a una oposición dividida entre la extrema derecha y la extrema izquierda, curándose en salud de la experiencia de Weimar (19).

Un carácter análogo hay que atribuir a la moción de censura regulada en los artículos 49 y 50 de la Constitución francesa de 1958. Esta moción de censura, sea consecuencia de la cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro, en los supuestos a que anteriormente nos hemos referido, bien sea propiamente una moción de censura firmada por la décima parte de los miembros de la Asamblea, tiene en ambos casos el mismo trámite, ya que la confianza se niega en ese texto constitucional presentando una moción de censura. La moción no puede ser votada antes de las cuarenta y ocho horas de su presentación y exige, para ser aprobada, la mayoría de los miembros que componen la Asamblea, computándose únicamente los votos favorables a la moción de censura, con lo que el Gobierno se beneficia de las abstenciones y de los votos en blanco. Como puede advertirse, también aquí se condicionan

(19) Para un estudio general del juego de poderes en la Ley fundamental de Bonn, véase: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Hamburgo, 1954; y el excelente estudio de A. PADILLA SERRA: *El Canciller federal alemán*, en «Archivo de Derecho Público», Granada, 1956, págs. 43-79, así como la bibliografía allí citada; también N. PÉREZ SERRANO: *Tres estudios sobre la Ley fundamental de Bonn*, Madrid, 1951. E. FRIESENHAN (*Parlament und Regierung*, ob. cit., págs. 57-64) advierte que no hay una experiencia de las posibilidades políticas del mecanismo de las votaciones de censura y desconfianza y de la situación de necesidad legislativa, como supuesto posible de un Gobierno minoritario frente a una oposición dividida entre la extrema derecha y la extrema izquierda y duda de la fuerza real de un Gobierno de esta naturaleza.

los efectos de esta actualización de una responsabilidad política a la existencia de una *mayoría absoluta de votos contrarios al Gobierno* que se supone podrán constituir un Gobierno de signo diverso. La designación de un sucesor del Jefe del Gobierno, que exige la Ley fundamental de Bonn, está aquí compensada por la libre designación del Primer Ministro que se atribuye al Presidente de la República y por la facultad, en su caso, que al mismo Presidente se atribuye, previa consulta del Primer Ministro y de los Presidentes de las dos Cámaras, de decretar la disolución de la Asamblea Nacional. Si, por otra parte, se tiene en cuenta que sólo puede presentarse una moción de censura en cada sesión del Parlamento (salvo que el Primer Ministro comprometa la responsabilidad del Gobierno en la aprobación de un texto) y que estas sesiones se han limitado drásticamente, se podrá ponderar hasta qué punto está protegido el Gobierno frente a una oposición desquiciada o un Parlamento que se desorbite de su función de control (20). Es obligado advertir, además, que una ley electoral que exige en la primera vuelta la mayoría absoluta premia claramente la formación de una mayoría que apoye a un Gobierno estable en la Asamblea Nacional (21).

(20) Para una información general sobre la actual Constitución francesa puede verse nuestro estudio: *La Constitución francesa de 1958*, en «Archivo de Derecho Público», Granada, 1959. Un análisis detallado de sus instituciones y sus posibilidades políticas: M. DUVERGER: *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, II. *Le régime politique français*, Paris, 1959.

21) Como un ejemplo característico de responsabilidad política condicionada podría contarse el arbitrado para el órgano ejecutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Alta Autoridad, que así se designa este órgano, es nombrado en su casi totalidad por los Gobiernos miembros de la Comunidad, pero sujeto al control de la Asamblea, cuyos miembros pueden formularle cuestiones, oralmente o por escrito y, en su caso, votar una moción de censura. Esta moción puede tener lugar al discutirse el informe general que la Alta Autoridad ha de presentar a la Asamblea cada año, y la moción no puede ser votada sino tres días después de su presentación y en escrutinio público; para producir su efecto específico de cese en el oficio de la Alta Autoridad exige ser aprobada por una mayoría de dos tercios que sea al mismo tiempo la mayoría de los miembros que componen la Asamblea (arts. 20 a 25 del tratado que instituye la Comunidad).

VII. LOS SUPUESTOS SOCIOLOGICO-POLÍTICOS DE LA RESPONSABILIDAD Y EL CONTROL

Para terminar, trataremos de exponer ordenadamente las conclusiones que podrían derivarse de las consideraciones precedentes.

1. La exigencia de responsabilidad política, o más ampliamente el control de la función de Gobierno, ha sido asumido espontáneamente por las Asambleas para cubrir aquella zona de decisión libre que entraña la naturaleza política de esa función. En sus orígenes en los países anglosajones tiene un carácter pragmático, como una situación o un estado de cosas que se impone de hecho y cuyo fundamento se atribuye a la legitimación de las Asambleas como representantes del pueblo y al principio dominante de un Gobierno fundado en la opinión. Responsabilidad política va a significar estrictamente someter el acierto de las decisiones del Gobierno a otro órgano (el Parlamento, el cuerpo electoral) que las enjuicia con su voto y las sanciona, en su caso, con la privación del oficio de Gobierno; control, a su vez, es influencia para persuadir o disuadir de una decisión política, o para impedir su ejecución. De una manera más general, responsabilidad es el proceso por el que se obliga a los órganos a explicar y justificar sus decisiones ante un órgano político, que puede enjuiciar su acierto y decidir sobre la continuidad de las personas a los grupos que ejercen el oficio de gobierno; control, participación por vías indirectas en la función de gobierno. En ambos casos el efecto es limitar el arbitrio de decisión política.

2. Este proceso pragmático se ha desfigurado (en el momento mismo en que era comprendido y racionalizado y se le regulaba incluso en los textos constitucionales) en la medida en que las Asambleas han querido sustituirse a los órganos ejecutivos en la función de gobierno. Esta pretensión ha ignorado un hecho esencial: la incapacidad radical de una Asamblea para ejercitar una acción de gobierno. Esta supone continuidad, unidad, rapidez en la decisión, responsabilidad individualizada; una Asamblea es discontinua, multiforme y compleja, lenta en su deliberación, anónima en su responsabilidad. Como hemos advertido, de hecho las Asambleas no han aspirado tanto a gobernar, como a que los Gobiernos sean sus mandatarios, sujetos día por día a una revisión de sus decisiones. Esta desorbitación de las facultades de influir.

persuadiendo o disuadiendo, o de impedir la ejecución, ha paralizado la acción de gobierno, la ha hecho intermitente o tornadiza, y ha destruído los supuestos de la responsabilidad moral del gobernante y del proceso mismo de exigencia de responsabilidad política.

3. Este proceso ha estado en función de la estructura política de las Asambleas como consecuencia de los supuestos políticos y sociales del voto que emanan. Hemos tenido ocasión de subrayar la importancia de la existencia de una *oposición* como animadora de la acción de control y de la exigencia de responsabilidad. El modelo clásico es la Oposición inglesa, que tiene hoy el carácter de una institución constitucional. Ahora bien junto a esta oposición, a la que llamaremos *oposición de gobierno* (cuya característica esencial es la participación en una comunidad de principios básicos de convivencia con quienes desempeñan el oficio de gobierno y la posibilidad de sustituirles en dicho oficio, dentro de la continuidad de un régimen), hemos de oponer la oposición a la que llamaremos *oposición de principio* u *oposición revolucionaria* (cuya característica, a su vez, es la discrepancia en los principios de convivencia y el no representar una alternativa de gobierno dentro de la continuidad de un régimen). Cuando la oposición tiene esta segunda naturaleza, su acción de control es simplemente perturbadora o instrumento de la subversión revolucionaria (22).

4. Cuando existe una oposición de principio o revolucionaria, el funcionamiento del régimen parlamentario se desvirtúa. La acción de la oposición es corrosiva. Surgen entonces los Gobiernos de concentración, en que la jefatura del Gobierno, como impulso que lo dirige y orienta, es necesariamente minoritaria y queda sujeto a ese control desorbitado de la Asamblea. El Jefe del Gobierno cuenta sólo con el apoyo incondicionado de la minoría de su partido y ha de negociar con los otros partidos de Gobierno todas las decisiones importantes. El Gobierno de compromiso es así una consecuencia lógica de la defensa del régimen contra la oposición revolucionaria. Tal fue el destino de la IV República francesa y es parcialmente el destino del Gobierno italiano. Aun

(22) O. KIRCHHEIMER, : *Vom Wandel der politischen Opposition*, en «Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie», 1957, XLIII, 1, págs. 59 y sigs.

en aquellos casos, como en Austria, en que existe un pacto explícito entre los partidos que coparticipan en el Gobierno, la consecuencia obligada es que al faltar una oposición de gobierno, el juego de los mecanismos de control y responsabilidad se revela como ineficaz o perturbador.

5. El sistema que hemos llamado de *responsabilidad política condicionada* —como el parlamentarismo negativo de las monarquías del noroeste de Europa— trata de limitar la acción del Parlamento sobre el Gobierno centrándola en un riguroso voto de censura que implica la existencia consciente de una mayoría opuesta a su política. Sin embargo, como hemos tratado de demostrar, su virtud no estriba tanto en los mecanismos jurídico-constitucionales encaminados a este efecto, como en el hecho paralelo de la no existencia de una oposición revolucionaria. Adviértase que tanto en Francia como en Alemania ese nuevo juego constitucional ha ido acompañado de una acción paralela que ha operado sobre la estructura política de la oposición. En Alemania, de acuerdo con la Ley fundamental, el Tribunal constitucional federal ha declarado fuera de la Ley a los partidos de oposición revolucionaria; en Francia, aun sin contar con la transformación política que ha implicado el acceso del general De Gaulle al Poder, la nueva ley electoral ha limitado los efectos de la presencia del partido comunista en el equilibrio político constitucional (23).

6. El caso de los Estados Unidos nos ha servido de contraste. Un régimen en el que la Constitución no hacía viable la práctica de un régimen parlamentario y en el que no existen vías legales para la exigencia estricta de una responsabilidad política (sólo podría computarse como tal la elección o no elección del Presidente para un nuevo período, pero la enmienda XXII prohíbe el tercer mandato) ha establecido, sin embargo, un vasto sistema de control, fundado en los mismos principios que podían contradecirlo: la división de poderes y la estructura federal. Aún más habría que advertir que el sistema americano ha resuelto uno de los principales obstáculos del régimen parlamentario europeo: el doble significado de una votación que recae sobre la medida concreta que se aprueba o desaprueba y sobre la confianza política en el

(23) W. P. VON SCHMERTZING: *Outlawing the Communist Party, A Case History*, Nueva York, 1957.

Gobierno. En el Congreso americano no puede darse el conflicto de conciencia del diputado que desapruueba una medida concreta, pero se ve obligado a votar la confianza del Gobierno. Adviértase, no obstante, que todo el sistema de control descansa en una especie de transferencia de la responsabilidad política a los partidos que respaldan una elección y cuyos miembros cesan colectivamente en los oficios de gobierno, si el partido de oposición accede al Poder. También aquí, un sistema dual de partidos, con una *oposición de gobierno*, es condición de ese control (24).

7. De las consideraciones anteriores se deduce que el funcionamiento normal de un sistema de gobierno y control, no depende tanto de las regulaciones constitucionales como de las prácticas y de la estructura política básica sobre la que el orden constitucional se desenvuelve. La contraprueba de este hecho son las situaciones patológicas del régimen presidencialista donde no se dan las condiciones básicas de los Estados Unidos o la situación real de un pretendido régimen de responsabilidad parlamentaria en los países en los que no existe una oposición de gobierno. No es necesario insistir sobre el conocido hecho de que en estos países las reglas constitucionales que a veces regulan minuciosamente un sistema de responsabilidad y control, son reglas puramente teóricas, porque es inútil establecer fórmulas de control parlamentario donde no hay grupos organizados (sean partidos o grupos de interés) que dentro de una comunidad de principios de convivencia con el gobierno, las pongan en juego eficazmente. Así el régimen yugoslavo, que de acuerdo con la Ley constitucional de 1953 podría definirse como un gobierno parlamentario de asamblea, dados los amplísimos poderes de investidura, control y exigencia de responsabilidad que se conceden a la Asamblea en relación con el Consejo Ejecutivo (Gobierno), realiza de hecho una figura de régimen político bien diverso por el *desuso práctico* de esos poderes de control y responsabilidad, que se ven obligados a reconocer los mismos autores yugoslavos que definen su Gobierno como «el co-

(24) En el estudio citado de MARIAN D. IRISH (*The Organization Man in The Presidency*) se sugiere la posibilidad, no obstante, de establecer fórmulas análogas a las del régimen británico para cubrir una situación práctica de irresponsabilidad, no ya del Presidente, sino de los numerosos servicios que se cubren bajo su nombre.

mité político de la Asamblea» (25). La estructura política básica es aquí también decisiva.

8. Ordenemos para terminar algunas consecuencias prácticas de los hechos que hemos enumerado.

Una función de control, y en su caso, de responsabilidad política de la función de gobierno, ejercida por una Asamblea o Parlamento, tal como se ha desenvuelto en la práctica constitucional europea requiere dos supuestos políticos previos: la *no existencia* de una *oposición revolucionaria* y la *existencia* de una *oposición de gobierno* (que participa en una comunidad de fines y representa una alternativa de gobierno). Si no se dan estos supuestos, ese esquema constitucional no es viable, bien porque la oposición revolucionaria ejerce la acción de control para perturbar y destruir el orden existente, bien porque esa acción de control es inoperante al fallar el impulso de una oposición.

El problema es, pues, si cabe concebir una función de control, ejercida por un órgano distinto de una Asamblea representativa, allí donde no se dan esos supuestos. En alguna ocasión hemos recordado la misión confiada a los oradores del Tribunado en la Constitución napoleónica y las penosas sesiones de autocrítica soviética como precedentes o sustitutivos de esta crítica de la oportunidad y conveniencia de una decisión política. En ambos casos el sistema adolece de un fallo esencial: el órgano de control no es independiente del órgano de gobierno; esta exigencia ha sido probablemente la causa histórica de que la función de control se haya refugiado en las Asambleas representativas.

Cabe, sin embargo, pensar en un órgano de responsabilidad política y control que tenga esa independencia y que no esté vinculado como las Asambleas en el ejercicio de esa función, al juego político de una oposición. Este órgano no puede ser otro que un Jefe de Estado, asistido de un Senado o Consejo cuyos miembros por su dignidad tengan autoridad propia, y por su naturaleza no aspiren a representar una alternativa de gobierno. Así llegaríamos a una nueva concepción de la monarquía, en que el Rey, asesorado de un Senado o Consejo, ante el que el Gobierno da periódicamente cuenta de su gestión y su programa, controla pero no ejerce

(25) J. DJORDJEVIC: *Le rôle de l'exécutif dans l'État moderne*, *Yugoslavie*, en «Bulletin International des Sciences Sociales», cit., págs. 281-286.

la acción de gobierno, deduciendo en su caso una responsabilidad política; y la Asamblea representativa queda limitada al control financiero, mediante la autorización de los gastos y al control legislativo, discutiendo, enmendando y aprobando la ley que el Gobierno propone. Rectificando una conocida fórmula podríamos decir, que un Rey o Jefe de Estado, así concebido, reina y no gobierna, pero controla.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

Catedrático de Derecho Político

R É S U M É

Pendant les cinquantes dernières années on a pris conscience dans la Science Politique de l'existence d'une fonction de gouvernement nettement différenciée par sa nature politique du cadre classique des fonctions juridiques de l'Etat. Pour étudier l'organisation de l'Etat nous devons sortir du cadre traditionnel des fonctions tracé par Aristotèle et du jeu des pouvoirs conçu par Montesquieu. L'Etat est d'abord action politique, ensuite procès juridique, et nous devons construire à côté du schéma des fonctions juridiques un nouveau cadre de fonctions politiques.

Ce cadre est très étendu mais nous ne tiendrons compte que de deux fonctions: la fonction de gouvernement et la fonction de contrôle, que nous appellons ainsi en raison d'une institution recueillie de la pratique politique: la déduction des responsabilités politiques pour une opposition.

L'exigence d'une responsabilité politique, ou plus amplement le contrôle de la fonction de gouvernement, a été assumé spontanément par les assemblées pour couvrir cette zone de décision libre impliquée dans la nature politique de cette fonction. La responsabilité politique dans les pays anglo-saxons signifiera strictement soumettre le choix des décisions du gouvernement à un autre organe (Parlement, corps électoral) qui les jugera avec son vote et les sanctionnera si c'est nécessaire. Ce procès pragmatique a été défiguré dans la mesure où les Assemblées ont voulu substituer les organes exécutifs dans la fonction de gouvernement.

Il faut souligner l'importance de l'existence d'une opposition qui anime l'action de contrôle et l'exigence de la responsabilité.

L'opposition anglaise est le modèle classique. Mais à côté de cette opposition de gouvernement il existe une opposition de principes ou révolutionnaire dont l'action de contrôle est simplement perturbatrice ou un instrument de subversion révolutionnaire.

Le système que nous pouvons appeler de responsabilité politique conditionnée, et qui est celui des Monarchies du Nord-Ouest de l'Europe, cherche à limiter l'action du Parlement sur le Gouvernement en l'obligeant à un vote de censure rigoureux qui implique l'existence consciente d'une majorité opposée à sa politique. Les cas des États Unis nous sert de contrase. Sa Constitution ne rend pas viable la pratique d'un régime parlementaire, il n'existe pas de moyens légaux pour l'exigence d'une responsabilité politique, et cependant ils ont établi un vaste système de contrôle basé sur les mêmes principes qui pouvaient le contredire: la division des pouvoirs et la structure fédérale.

De tout ceci on déduit que le fonctionnement normal d'un système de gouvernement et de contrôle ne dépend pas tellement des règles constitutionnelles que des pratiques et de la structure politique basique sur laquelle se développe l'ordre constitutionnel. On peut penser à un organe de responsabilité politique et de contrôle qui soit indépendant de l'organe de gouvernement et qui ne soit pas lié comme les assemblées au jeu politique d'une opposition. Cet organe ne peut être qu'un Roi ou un Chef de l'Etat assisté d'un Conseil ou d'un Sénat dont les membres aient par leur dignité une autorité propre et par leur nature n'aspirent pas à représenter une alternative de Gouvernement.

S U M M A R Y

During the past fifty years one has become aware in Political Science that there exists a governing function clearly differentiated by its political nature from the classical outlay of the State's juridical functions. On investigating the State's organization we have to separate ourselves from the traditional plan of functions which Aristotle traced, and from the play of the powers introduced by Montesquieu. Rather than a juridical process, the State is a political action and together with the scheme of juridical functions we must compile a fresh plan of political functions.

This plan is very extensive but the only functions we have to deal with are: the governing function and the controlling function, which we name thus with regard to an institution formed from political practice: the deduction of political responsibilities by opposition.

The need for political responsibility, or more fully the control of the governing function, has been spontaneously assumed by the assemblies in order to cover that zone of free decision which political nature involves in this function. Political responsibility in Anglo-Saxon countries is going to mean in a strict sense the submitting the outcome of the Government's decision to another organism (Parliament, electoral body) which sentences them with its vote and sanctions them accordingly. This pragmatism system has been altered insofar as the Assemblies have wanted to substitute the executive organisms in the governing function.

The importance of the existence of an opposition as an encouraging element for a controlling action and a need for responsibility should be underlined. A classical example is the British opposition. However, together with this government opposition there is a revolutionary opposition or one of principles, whose controlling action is merely a disturbing action or an instrument of revolutionary subversion.

The system which could be considered to have a conditioned political responsibility, and which is that of the North Western European Monarchies, consists in attempting to limit the action Parliament could have over the Government by putting this action to a rigorously censured vote which shows the conscious existence of a majority in opposition to its policy. The United States of America is a contrast in this aspect. Its Constitution does not allow for the practice of a parliamentary regime, there do not exist legal ways of demanding political responsibility, but they have established, however, a vast system of control founded on the very same principles that could contradict this same system, namely, the division of powers and federal structure.

From this one sees that the normal operation of a system of government and control does not depend so much on the constitutional regulations as on practice and experience and on the basic political structure upon which the constitutional order is developed. One can consider the possibility of an organism of

political responsibility and control, independent of the governing organism and which is not involved in the political task of an opposing force, like the assemblies. This organism cannot be other than a King or Chief of State, advised by a Council or Senate, whose members are given self authority on account of their high position, and which does not aspire to represent an alternative of Government.