

PODER EJECUTIVO Y DIVISION DE PODERES

LUIS SANCHEZ AGESTA

SUMARIO: 1. EL MÉTODO COMPARATIVO Y EL MÉTODO HISTÓRICO.—2. LA RECEPCIÓN DEL MODELO BRITÁNICO DEL SIGLO XVIII.—3. LA INTERPRETACIÓN FRANCESA Y EL SISTEMA CONVENCIONAL.—4. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.—5. LA DIFÍCIL DEFINICIÓN DEL PODER EJECUTIVO.—6. EL CONTENIDO DEL PODER EJECUTIVO.—7. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.—8. EL CONTRASTE DE UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL. MÉJICO.—9. EL MODELO BRITÁNICO CONTEMPORÁNEO.—10. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958 Y LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL.—11. LA NATURALEZA PLURIFUNCIONAL DEL PODER EJECUTIVO.

Vamos a considerar en este estudio algunas singularidades del llamado comúnmente «poder ejecutivo» en el proceso histórico que arranca de la doctrina de la división de poderes. El tema puede plantearse con más profundidad desde el pensamiento clásico, pero la proclamación del principio de división de poderes le da un carácter peculiar y nos permite considerar su evolución en una línea paralela a la evolución del que con un valor estricto se llama régimen constitucional.

El poder ejecutivo tiene a partir del siglo XVIII perfiles muy propios que nos permiten desglosar ese capítulo de la historia constitucional contemporánea y nos dan una nueva perspectiva para comprender el juego de las instituciones en las Constituciones de nuestro tiempo.

1. El método comparativo y el método histórico

Hay dos métodos en el Derecho constitucional cuyo juego relacionado es extraordinariamente fecundo: el método comparativo y el método histórico.

El método comparativo tiene en Derecho constitucional una curiosa peculiaridad. Como los órdenes constitucionales regulan instituciones únicas (hay en cada país millones de propietarios, pero un solo Tribunal Constitucional), la comparación de las instituciones hay que referirlas a diversos órdenes constitucionales para poder inducir los caracteres generales de un concepto típico. En nuestro caso deberíamos considerar qué es y qué hace el órgano del poder ejecutivo en diversos órdenes constitucionales para definir el poder ejecutivo. Y desde ahora debemos advertir que la comparación no es tan simple porque el órgano del poder ejecutivo ha sido y es *plurifuncional* y esta plurifuncionalidad repercute en su estructura. Además, esta comparación tiene una curiosa peculiaridad, porque no sólo nos permite advertir los elementos análogos que perfilan el tipo, sino que, al mismo tiempo, descubre los elementos diferenciales que dan su individualidad a esas instituciones que reciben el mismo nombre, tienen una análoga estructura y una función más o menos semejante, pero con notables factores singulares que derivan no sólo del pueblo en que se desenvuelven, sino del «sistema», es decir, del todo social complejo en que se insertan, en el que hay que ponderar factores sociológicos e ideológicos. Sin duda, por esta razón serán bien diversos el ejecutivo británico y el soviético.

El método histórico viene a completar el paradójico resultado de esa investigación; en cuanto la comparación no es ya *sincrónica*, esto es, instituciones que coexisten en un mismo momento, sino *diacrónica*, nos permite, a través de la evolución de cada una de las instituciones, ver sus relaciones de imitación y reacción en el tiempo. Por el conocimiento de su historia comprendemos, de una parte, que ha habido relaciones efectivas entre ellas, que se han producido fenómenos de *imitación* en la medida en que para conseguir un fin político se han tenido en cuenta los medios con que otro país ha tratado de obtenerlo, y que en este proceso de imitación histórica aparecen como determinantes *ideologías* que se han difundido en los distintos pueblos y que éstos han aceptado orientándose hacia los modelos en que esa ideología está ya realizada. Esto nos explica la similitud de

muchas instituciones y nos da una razón para construir los tipos sobre un modelo histórico matriz: la ideología y las funciones políticas que se proponen a las instituciones explican sus analogías; las diferencias se fundan no sólo en reacciones frente a un modelo anterior, sino en las diversidades sociales, económicas y en otros factores de la historia. Pero la historia también tiene sus sorpresas como podremos descubrir en el curso de esta exposición. Esta doble reflexión nos explica en cierta forma la unidad relativa de las instituciones de diversos países en un mismo ámbito cultural, en cuanto una cultura define modelos de convivencia política de acuerdo con las ideas que se proyectan como principios de organización. Hay, sin duda, peculiaridades singulares en cada pueblo que derivan de hechos históricos que definen su situación social, así como por las posibilidades de interpretación arbitraria o conscientemente desviada de esos principios como fruto de decisiones revolucionarias de las voluntades humanas.

La comprensión comparativa se enriquece en la medida en que las desplegamos sobre un proceso histórico. La recepción de los principios y de las instituciones que los encarnan se matiza por nuevas interpretaciones en la medida en que se adaptan a nuevas situaciones concretas al adecuarse a tradiciones o circunstancias sociales diversas, o se recrean por la invención humana, o se ajustan en un nuevo sistema político en que el principio de coherencia de un orden les impone un nuevo perfil.

Ganamos así una perspectiva profunda de la historia del Derecho constitucional como evolución del sistema representativo en Occidente. En ciertos pueblos, respondiendo a principios comunes explícitos o implícitos, en nuestro caso el principio de división de poderes como condición de la libertad, ese principio se ha traducido en un sistema de instituciones políticas. Otros pueblos de análoga cultura han recibido ese principio y lo han proyectado sobre su propio orden, reinterpretándolo, adaptándolo a sus condiciones sociales o quizá a ciertos recuerdos de su historia. El equilibrio entre la Corona y el Parlamento inglés como signo de la libertad y la participación representativa ha sido en cierta medida el abuelo o el padre de la relación entre las asambleas parlamentarias y el poder ejecutivo; la república presidencial americana y la unión de las antiguas colonias en un vínculo federal con una enumeración expresa de los poderes legislativos del Congreso como órgano de la Unión y una definición implícita del órgano ejecutivo que daba efectividad a los acuerdos del

Congreso fue el otro modelo de las estructuras presidenciales y federales. En uno y otro caso estas instituciones realizaban el principio del gobierno representativo como una ideología constitucional de la libertad, con interpretaciones fundadas en la técnica de la división de poderes, bien se entendiera como una *división funcional* o una *división territorial* del poder.

Todos los países que aspiraban a realizar una estructura constitucional fundada en la libertad y el gobierno representativo han imitado esos modelos en un proceso histórico sucesivo, que al adaptarlos a sus circunstancias sociales y a su tradición se han ido matizando para definir modelos históricos concretos que representan la recepción y evolución de esos principios centrados en la técnica de la división de poderes. Añadiremos que la historia tiene sus sorpresas porque a veces se cruzan los modelos y se complementan o se funden entre sí, dando lugar a nuevos perfiles de las instituciones constitucionales.

2. La recepción del modelo británico del siglo XVIII

El modelo obligado de los pueblos de las monarquías europeas que evolucionaron hacia un gobierno representativo constitucional fue la monarquía inglesa, tal como había sido interpretada por Montesquieu. No es necesario sino aludir a la influencia de ese modelo sobre el propio pensamiento francés que inspiró la revolución de 1789, hasta el punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre se identifica el principio de división de poderes con la existencia de una Constitución.

La división de poderes de Montesquieu era en fin de cuentas la descripción de las instituciones de una constitución que tenía como objeto directo la libertad política. «Para descubrir la libertad política en la Constitución no hace falta mucho esfuerzo —escribió Montesquieu—. Si ya se la ha encontrado, ¿para qué buscarla?» El modelo era la Constitución británica. Y también Voltaire va a proponer el modelo británico con admiración, y aún son más sugestivos los análisis de Delolme y en España de Jovellanos (1). Y no hay que recordar que en los mismos Estados Unidos no sólo tuvieron en cuenta el pensamiento de Montesquieu, sino que conocían, como una rea-

(1) Obras publicadas e inéditas de don MELCHOR GASPAR DE JOVELLANOS, BAË, Rivadeneira, Madrid, 1951, apéndice 11, p. 596.

lidad vivida por los antiguos colonos, las tradiciones de la vida política inglesa que incluso invocaron en la guerra de independencia frente a la metrópoli.

Hay, sin embargo, que advertir que en este supuesto la imitación de un modelo no era fácil. En primer lugar, porque la Constitución inglesa no constaba de un texto escrito y el mundo de prácticas en que esa Constitución se desenvolvía apenas era perceptible por los propios ingleses. El Parlamento sí, estaba ahí, bien a la vista, como un órgano representativo, pero las relaciones entre la Corona y el Parlamento, sobre todo su desglose entre la figura simbólica del Rey, que representaba la unidad del pueblo y del poder público, y el Gabinete, que efectivamente ejercía los poderes de la Corona en relación con el Parlamento, era algo que escapó en esas fechas a todos los observadores y de que apenas eran conscientes los ingleses mismos que no tuvieran una participación destacada en la vida política. Sólo ya en el reinado de Jorge II es evidente que la prerrogativa regia de escoger sus consejeros como ministros está condicionada por la confianza del Parlamento. Y hasta el desglose físico de ese Gabinete como un órgano relativamente independiente de la presencia y presidencia del Rey se debió a la personalidad especialísima de Jorge I y Jorge II, que no dominaban la lengua inglesa (2). Por esto hoy todos estamos de acuerdo en que las descripciones de Montesquieu, Voltaire y el mismo Delolme fueron equivocadas porque realmente en Inglaterra *no había una división de poder, sino una confusión de poder* en que el ejecutivo encarnado en el Gabinete estaba compuesto de miembros del Parlamento y el Parlamento mismo quedaba estrechamente vinculado por la existencia de los partidos a esos miembros del Gabinete, que, por un contraefecto paradójico, eran los líderes de una mayoría que imponía sus criterios en las decisiones del Parlamento. De ese gran error y de sus interpretaciones y correcciones han nacido los diversos sistemas políticos en su concepción del poder ejecutivo.

(2) Por la naturaleza misma de la Constitución británica, los ingleses han manifestado un reiterado gusto por las exposiciones históricas. Véase, entre otras obras clásicas, G. B. ADAMS: *Constitutional History of England*, 5.º imp., 1933, pp. 380-404; o la de F. W. MAITLAND: *The Constitutional History of England*, 1908, Cambridge U. P., reimpresión, 1974, p. 395.

3. La interpretación francesa y el sistema convencional

Por la dificultad de advertir esas sutilezas, esa transmisión de un modelo se filtró a través de los textos escritos de la Revolución francesa, con un modelo que ya no correspondía al régimen inglés y que, a su vez, fue reinterpretado sobre la primera Constitución francesa de la Revolución, de 3 de septiembre de 1791, y por la configuración de poderes en la Constitución española de 1812. A su vez, en América (Estados Unidos del Norte y México) hicieron otras interpretaciones de distinto valor.

La Constitución francesa no estableció una estricta división de poder, sino de *funciones* y, apoyándose en ella y en el valor intrínseco que se atribuye a esas funciones por su referencia a la legitimación del poder en el pueblo, dibujó una curiosa jerarquía entre esos poderes. Así el título III de la Constitución francesa de 1791 afirma que la soberanía pertenece a la Nación y que ninguna parte del pueblo y ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio; en el artículo 3.º refiere el poder legislativo a una Asamblea Nacional compuesta de representantes temporales libremente elegidos por el pueblo; en el V.º atribuye el poder ejecutivo al Rey, y a los ministros, que lo ejercen bajo su autoridad, y, por último, el poder judicial a los jueces, también elegidos por el pueblo.

El esquema es muy simple: una Asamblea que legisla en nombre de la Nación y para expresar su voluntad; un Rey y unos ministros que ejecutan; unos jueces que resuelvan las cuestiones litigiosas de acuerdo con la ley. Y así, cuando en el capítulo 2.º de ese mismo título III la Constitución francesa se enfrenta con la descripción de los poderes regios, afirma (en el tercer artículo de la sección primera de ese capítulo) que «no hay en Francia autoridad superior a la de la Ley, que el Rey no reina más que por ella y que sólo en nombre de la Ley puede exigir obediencia». La elección y revocación de los ministros se atribuye al Rey, aunque se exige el refrendo de un ministro para las órdenes del Rey y se establece una responsabilidad criminal, a lo que no se puede sustraer por una orden del Rey verbal o escrita. La responsabilidad es sólo penal, porque sólo se concibe *frente a actos que cumplan la Ley*. La única actividad que se permite al Rey en relación con la Asamblea es la de poder asistir a la apertura de la sesión y proponerle las materias que cree que deben ser tomadas en consideración, pero advirtiendo que esta formalidad *no*

puede ser considerada en ningún caso como necesaria para la actividad del cuerpo legislativo.

Así surge ese esquema un poco extraño, en verdad, frente a la sutilidad con que en Inglaterra los líderes del Parlamento son ministros del Rey, que ejercen sus poderes y en cierta manera controlan al propio Parlamento. La Asamblea se superpone al poder ejecutivo residente en el Rey, que debe cumplir los acuerdos que la Asamblea ha aprobado. La Constitución se cuida de advertir que los administradores no pueden mezclarse en el ejercicio de la función legislativa. El sistema convencional, que tuvo realidad inmediata en la historia de la Revolución y todos los géneros próximos de gobierno de Asamblea, son la consecuencia de esta interpretación, que jerarquiza los órganos por la *relevancia de las funciones* que con división estricta se les atribuyen.

4. La división de poderes en la Constitución de Cádiz

En España se pretendió imitar el modelo inglés a través de su interpretación francesa, con algunas gotas, puestas por un gran historiador, Martínez Marina, de tradiciones españolas y otras exigencias que derivaban de la singular situación de España en la guerra de la Independencia.

Veamos sumariamente la peripecia en que se desglosó el poder ejecutivo en el constitucionalismo español y cómo derivaron de esta interpretación las más conocidas fórmulas del presidencialismo iberoamericano.

Cuando se inicia en 1810 la Revolución liberal española se hace muy justificadamente en nombre de la soberanía nacional, que se ha manifestado como un hecho en la misma guerra de Independencia y que se considera, con mayor o menor precisión, vinculada a una tradición medieval autóctona.

A esta soberanía de la Nación se suma un segundo principio, que condiciona la estructura constitucional y que el Discurso Preliminar recoge como una novedad, como un «sistema» nuevo introducido en Europa por el «adelantamiento de la ciencia del Gobierno» (3); esto

(3) El Discurso Preliminar se editó con la primera impresión de la Constitución y se reprodujo en las impresiones del año 1820. En una cuidada edición está en prensa en las ediciones del Centro de Estudios Constitucionales, que ha publicado en 1978 las *Actas de la Comisión de Constitución* (I. de E. P., 1976).

es, la división de poderes, que fue proclamada simultáneamente por las Cortes en el Decreto de 24 de septiembre.

«No conviniendo —decía dicho Decreto— queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declaran las Cortes Generales y Extraordinarias que se reservan el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión.

Las Cortes Generales y Extraordinarias habilitan a los individuos que componían el Consejo de Regencia para que, bajo esta misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el Gobierno que más convenga, ejerzan el Poder ejecutivo.

Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman por ahora todos los Tribunales y justicias establecidas en el Reino para que continúen administrando justicia según las leyes.»

El Discurso Preliminar se limita en este punto a subrayar que esta clasificación es un instrumento de racionalización que está «señalado por la naturaleza misma de la sociedad» y que es imposible desconocerlo «porque al cabo los hombres se han de regir por reglas fijas y sabidas de todos y su *formación* ha de ser un acto diferente de la *ejecución* de lo que ellas disponen. Las diferencias o altercados que puedan originarse entre los hombres se han de transigir por las mismas reglas o por otras semejantes y la aplicación de éstas a aquéllos no puede estar comprendida en ninguno de los dos primeros actos». Se considera, por consiguiente, natural y lógico que el ejercicio de la autoridad soberana se divide en «potestad legislativa, ejecutiva y judicial». Y se establece tácitamente la misma *jerarquía funcional* que acentúa el valor de la formación de reglas sobre su ejecución y las actuaciones que sirven para resolver las diferencias o altercados que se originen entre los hombres. Pero aunque se presenta como un principio teórico de racionalidad, no se excluye el propósito político de Montesquieu, que establece ese sistema como una garantía de la libertad, ya que «no puede haber libertad, ni seguridad y, por lo mismo, justicia ni prosperidad en un Estado donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano». Parece, pues, que, a pesar de este propósito de limitar el poder, la interpretación se inclinaba a la tesis de la Revolución francesa, que subordinaba al

órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas.

Para la Comisión que redactó el Proyecto, éste era un principio no discutible, y la única iniciativa notable fue la de Espiga, que propuso «que sería muy conveniente mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes, poniendo, por ejemplo, en vez de poder legislativo, *Cortes o representación nacional*; en el poder o potestad ejecutiva, *del Rey o de la dignidad real*, y en vez de poder judicial, *de los Tribunales*, con lo que se evitaría que tuviera aire de copia del francés esta nomenclatura, que en su juicio era más para adoptarse por los autores del Derecho público y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable». El pensamiento agradó, se aceptó para los títulos de la Constitución (4). Y el hecho no dejó de tener algunas consecuencias singulares. Esta sustitución de las funciones por la designación nominal de los órganos que las ejercían destacaba inevitablemente al Rey, que había sido hasta ese momento el titular de la soberanía y el centro de la vida política. Un Rey, además, ausente y prisionero, al que el pueblo llamaba «el Deseado», como símbolo de una renovación de la vida política y de la misma independencia nacional.

La consecuencia fue que ya en los tres breves artículos del texto de la Constitución que definen esa división de poder, considerando que la Ley era un acto de soberanía, se estimó que no cabía negarle alguna participación al Rey y se atribuye la potestad de hacer las leyes a *las Cortes con el Rey*, la potestad de ejecutarla sólo al Rey y la potestad de aplicarlas, en las causas civiles y criminales, a los Tribunales establecidos por la Ley.

El poder ejecutivo ya no se limitaba a ejecutar. De una manera imprecisa comienza a asignársele una función más amplia, que la historia definirá progresivamente como la *función de gobernar*.

5. La difícil definición del poder ejecutivo

La separación de poderes parecía dar un claro perfil del funcionamiento del Estado. Pero el problema no era tan simple. Y el Discurso Preliminar lo reconoce, reflejando aquí también la experiencia de los primeros meses de funcionamiento de la Cortes:

(4) *Actas de la Comisión*, cit. Sesión del 9 de julio.

«Su separación—dice el discurso—es indispensable, mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos, que su establecimiento ha sido en todos los tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la Ciencia del Gobierno.»

Y podía haber añadido que no sólo entre los autores, sino entre los propios hombres a quienes en aquel momento correspondía ejercer la potestad legislativa y ejecutiva. Porque la Regencia, una vez aprobado el Decreto de división de poderes, no esperó más de dos días para dirigirse a las Cortes el 26 de septiembre en un escrito, que algunos suponen malicioso, pero cargado de razón, en que pedía aclaraciones sobre las facultades precisas que comprendía el poder ejecutivo que las Cortes le habían asignado.

«El Consejo de Regencia—decía la consulta o memoria que la Regencia elevó a las Cortes—no puede dar un solo paso en la difícil carrera de la autoridad que se le ha encargado sin saber de antemano los términos precisos de la responsabilidad a que la somete el Decreto, porque ¿cómo podrá arreglarse a ella si no conoce ni su latitud, ni los límites que la circunscriben, si no se determina clara y distintamente cuáles son las obligaciones del poder ejecutivo y cuáles las facultades que se conceden?»

El Consejo de Regencia temía no cumplir satisfactoriamente su cometido, pecando por carta de más o carta de menos, «ya usando a veces de una autoridad que, según la mente de las Cortes, no se halle comprendida en las atribuciones del poder ejecutivo, o ya dejando otras de usar, por un efecto de su mismo respeto a las leyes, de las facultades que aquél envuelve necesariamente y cuyo libre y expedito ejercicio es ahora más necesario que nunca por las apuradas circunstancias del Estado...». Las propias Cortes, en el día siguiente, después de una penosa deliberación, decidieron dar carta blanca a la Regencia, afirmando que el Decreto de 24 de septiembre no había puesto ningún límite a las facultades del poder ejecutivo y que usarán de *todo el poder necesario para la defensa, seguridad y administración del Estado*. Pero esta respuesta ambigua era provisional, por-

que anunciaron al mismo tiempo un reglamento que fijara esas facultades (5). Y el Reglamento, en efecto, se aprobó como Decreto XXIV de las Cortes el 16 de enero de 1811, y constituye un interesante documento en que se trata de definir por primera vez en la historia el contenido del poder ejecutivo en una estructura constitucional en que los poderes están divididos.

Este Decreto, fruto de una reflexión sobre esos «límites inciertos», contiene una serie de principios que señalan la «índole del Gobierno» que era conveniente establecer y que con análoga o nueva redacción pasaron al texto constitucional (6). Desde luego, revela un penoso esfuerzo de racionalizar la estructura del Estado constitucional y contiene una mezcla de facultades y prohibiciones que, aunque tratan de asegurar la primacía de las Cortes como órgano que fija las reglas sobre los órganos que las ejecutan y aplican, no lo hace sin vacilaciones que establezcan un equilibrio incierto y que anuncian una concepción diversa de ese poder ejecutivo de la Constitución francesa de 1791, que cumple la Ley y que sólo en su nombre puede reclamar obediencia.

El esquema era, como se demostró en las Cortes de 1820-23, conflictivo, pese a que en esas fechas los llamados Secretarios de Despacho (ministros) comenzaron a constituirse como un órgano de relación entre el poder legislativo y el ejecutivo (7), pero sin la fluidez del régimen británico, del que también se separaba notablemente.

6. El contenido del poder ejecutivo

Las facultades que en este Decreto se asignaron a la Regencia son el antecedente de las que finalmente se atribuyeron al Rey como órgano del poder ejecutivo en la Constitución. Aunque en este texto es-

(5) *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes*, Cádiz, Imprenta Real, 1812, pp. 7-9.

(6) *Colección* citada, pp. 57-58.

(7) M. FERNÁNDEZ MARTÍN: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1885, II, página 8. *Actas*, citado, sesiones de 23 de agosto y de 5 de noviembre.

Quedaron por definir los límites del poder judicial. La fórmula «administrar justicia según las leyes», que contenía el decreto de 24 de septiembre, era más bien ambigua para ser cumplida por cuerpos que hasta ese momento ejercían confusamente actividades administrativas y judiciales. Argüelles mismo pidió en la sesión de 29 de enero de 1811 que se nombrara una comisión que señalara sus límites, formando un reglamento del poder judicial. Pero aunque así se aprobó y la Comisión presentó su dictamen, quedó en mero proyecto.

tén mejor formuladas y articuladas, se advierte que aquél fue claramente el borrador sobre el que trabajó la Comisión.

La separación del poder legislativo y ejecutivo es incluso física. En principio, la Regencia no puede participar de las deliberaciones de las Cortes ni hallarse presente. Al mismo tiempo se excluye a los diputados a Cortes del poder ejecutivo. La Constitución dispondrá, después, que el Rey (art. 124) sólo asistirá a la apertura y «entrará sin guardia», sin que las Cortes puedan deliberar en su presencia (art. 124). En casos excepcionales, el Consejo de Regencia puede comunicar directamente con las Cortes, pero notificándolo previamente mediante un mensaje en que expresará si su comparecencia ha de ser en público o en secreto. El Discurso Pre'iminar razona esta separación para que la Regencia y el Rey no influyan con su presencia en las deliberaciones. La Constitución fija incluso los Secretarios de Despacho o ministros que pueden existir y atribuye a las Cortes la determinación de sus competencias. La responsabilidad de los Secretarios ante las Cortes es sólo penal, esto es, por una infracción definida por la Constitución o la Ley, «sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey». Se quiere así someter al ejecutivo el cumplimiento de la Ley, sin merma de la inviolabilidad del monarca.

Los regentes en el Decreto son, sobre todo, *poder ejecutivo*, que deben recibir y cumplir los decretos del poder legislativo. El Consejo de Regencia «avisará por medio de un alabardero o un mensajero haber recibido el decreto y quedar encargado de la ejecución». Deben publicar y circular las leyes y decretos, procurar que se cumplan, y «no podrán dispensar la observancia de las leyes bajo el pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos», pues la soberanía excluye toda interpretación (8). El Rey, en la Constitución, tiene el deber de publicar las leyes para que se cumplan, y «se le da aviso para que proceda a su promulgación solemne» (art. 154). La Regencia, y hasta cierto punto el Rey, se concibe como el órgano subordinado que cumple las leyes.

En la Constitución se atribuyó al Rey la potestad ejecutiva, pero era muy difícil desconocer y negar radicalmente su anterior situación de soberanía y se le asignaron otras facultades de carácter ambiguo que dan un valor diverso a esa potestad ejecutiva.

En primer lugar, en el capítulo mismo en que se define el Gobierno y la división de poder, se hizo una declaración que hace al

(8) La facultad de dispensar las leyes era uno de los signos de la soberanía en su concepto tradicional.

Rey participe de los actos de soberanía con que se define la Ley: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (art. 15). Y a esta declaración se añadió más adelante una fórmula general que se va a mantener en los mismos términos en todas las constituciones del siglo XIX: «La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes» (artículo 170). Y en otros artículos inmediatos se analizaron los principales contenidos de esa potestad ejecutiva, diversificándola en siete conceptos fundamentales, que resumimos sumariamente:

- a) Proponer la legislación para atender a las necesidades precisas y, en su caso, ejercer el veto (arts. 171, 14, y 144-152).
- b) Nombrar y separar libremente a los Secretarios de Estado y Despacho, cuya situación se reguló en la Constitución, estableciendo siete Secretarios (arts. 171, 16, y 122).
- c) Expedir los Decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución, de las leyes y proveer todos los empleos civiles y militares (art. 171, 1 y 5).
- d) Mandar los ejércitos y armadas, nombrar los generales y disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga (art. 171, 8 y 9).
- e) Cuidar de la fabricación de la moneda y decretar la inversión de los fondos, correspondiendo al Secretario del Despacho de Hacienda presentar con el presupuesto de gastos el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos, pudiendo el Rey manifestar las contribuciones que le parecieren gravosas o perjudiciales y presentar al mismo tiempo las que crea más conveniente sustituir (arts. 171, 11 y 12; 227 y 341-343).
- f) Ejercer todos los privilegios del Real Patronato en la presentación de Obispos, dignidades y beneficios y conceder el paso a los decretos conciliares (art. 171, 6).
- g) Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules (art. 171, 10); declarar la guerra y hacer y ratificar la paz (art. 171, 3).

Junto a éstas hay otras facultades menores, como el nombramiento de magistrados a propuesta del Consejo de Estado, concesión de honores y derecho de gracia, y hay también que advertir que algunas de las

facultades anteriores están en parte condicionadas por la colaboración de las Cortes o el Consejo de Estado. Y especialmente hay que añadir que ese artículo 171 va seguido de otro artículo sorprendente, que enuncia «las restricciones de la autoridad del Rey».

En este artículo están comprendidas aquellas facultades en que corresponde una participación o un derecho de las Cortes, como son, por ejemplo, *los tratados*, las cesiones del territorio, la enajenación de bienes nacionales o la *imposición de contribuciones* y dos curiosos preceptos que responden a un hecho peculiar de aquella constitución. No queriendo formular una declaración de derechos que suponía una imitación—a la que se llamaba entonces un «afrancesamiento», acorde con los ideales revolucionarios del invasor (9)—, los derechos se repartieron a lo largo del texto en los lugares más insospechados. Y así, como la libertad de expresión (art. 371) está estratégicamente distribuida en el título que se ocupa de la instrucción pública, entre estas restricciones del Rey está la *protección de los derechos de libertad y de propiedad*: «No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación»; «No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad e imponerle pena alguna», con la obligación de entregar, «dentro de cuarenta y ocho horas, a disposición del Tribunal o juez competentes, a las personas arrestadas» (art. 172, 10 y 11). Aquí es el juez el que limita la acción del poder ejecutivo, estableciendo al juez como garante de la libertad personal. Hay también que subrayar las amplias facultades explicables por la situación de guerra que se concedieron a la Regencia, y después al Rey, «con respecto a los *negocios extranjeros*». No sólo nombra a los embajadores, ministros y agentes diplomáticos, dando cuenta a las Cortes, sino que negocia con las *potencias extranjeras* y forma tratados de paz, de alianza y de comercio, que sólo están sujetos a ratificación—sólo ratificación—para evitar «que puedan variar en ningún caso las bases de la Constitución del Reino». Para declarar la guerra, necesita también un Decreto de las Cortes, que el Consejo puede solicitar en sesión secreta, «siempre que se considere el rompimiento inevitable». La Constitución ha dado un margen más amplio a esta declaración de guerra, y el Discurso Preliminar razona esta mayor libertad, pero aplica más severas restricciones al poder de negociar los tratados.

(9) Se presentó ante las Cortes un proyecto de declaración de derechos que fue rechazado como un acto de «francesismo». *Diario de Sesiones de las Cortes*, 25 a 29 de abril de 1811.

Estas facultades de iniciativa de la Ley, de preparación del presupuesto, e incluso de poder reglamentario, junto a esa relativa libertad en la dirección de las relaciones internacionales, van a suponer un margen de discrecionalidad e iniciativa, propios de una función de gobierno que comienza a apuntar junto a los poderes ejecutivos. Función de gobierno que nace inicialmente sin ningún control.

No hay ningún atisbo de concepto de «gabinete», sujeto a una responsabilidad política, como órgano intermedio entre las Cortes y el Consejo de Regencia y posteriormente del Rey. Es el Consejo de Regencia el que rubrica las resoluciones que entrega a los Secretarios de Despacho, que sólo son responsables ante él. Un año más tarde (10), al dictar un nuevo Reglamento para la Regencia—en este caso, siguiendo los artículos ya aprobados de la Constitución—, se establece ya una responsabilidad de los Secretarios de Despacho ante las Cortes por las órdenes que autoricen o sugieran «contra la Constitución o las leyes o los decretos de las mismas», responsabilidad que se hace efectiva, suspendiéndoles en su destino y decretando que «ha lugar a la formación de causa». Pero también en este caso es responsabilidad judicial por infracción de Ley.

A los Secretarios de Despacho no les sirve de excusa «haberlo exigido la Regencia». Esta especie de *impeachment*, en que el Secretario o Ministro responde criminalmente de los actos que firma, puede ser un primer eslabón de las prácticas que hicieron evolucionar la Monarquía constitucional hacia un régimen en que los ministros debían contar con la confianza del Parlamento. Pero hubo, sin duda, otras razones, como veremos más adelante.

El propósito claro era afirmar el predominio e independencia del Congreso, sin que hubiera ninguna advertencia del valor contradictorio que tenían esas facultades de *gobierno*. Las Cortes no han tenido en cuenta el peso que adquiere un órgano que esté siempre virtualmente en funciones, que se compone de un número limitado de personas y que, además, no está sujeto en sus deliberaciones y decisiones a la publicidad. Ni mucho menos la posición privilegiada de *iniciativa* que se concedía al poder ejecutivo en la legislación, en el presupuesto y en la política exterior, abriendo la puerta de una dirección política interna y externa.

El nacimiento posterior de las votaciones de confianza y de censura para condicionar y compartir la función de gobierno y la afirmación de poderes arbitrales de la Corona como el derecho de diso-

(10) Decreto CXXIV, de 22 de enero de 1812.

lución van a determinar que el esquema «quien fija la Ley, manda, y el que la ejecuta, obedece» se sustituya paulatinamente por el esquema «el que propone una orientación a través de la Ley, impulsa y gobierna, y el que la aprueba, controla».

Así, en esta primera Constitución encontramos:

1.º Una atribución al Rey de la iniciativa en la legislación y el gasto.

2.º Una facultad de moderar el poder legislativo con un veto.

3.º Facultades genéricas de dirigir la política exterior.

4.º Facultades ejecutivas de cuya responsabilidad participa otro órgano: los Secretarios de Despacho, a través del refrendo e, indirectamente, las Cortes, a través de las facultades de autorizar y ratificar ciertos actos.

5.º Un control judicial, instado por las Cortes, en la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y en la protección de los derechos.

7. La responsabilidad política

Fue sólo en la pseudoconstitución, que llamamos en España al Estatuto Real de 10 de abril de 1834, concebida como una convocatoria de Cortes que les daba una nueva planta, donde aparecen, de una parte, los poderes del Rey de *disolver las Cortes*, y de otra, la figura de un *Presidente del Consejo de Ministros* (art. 37), que tiene un poder de refrendo, y de otra, como una situación de hecho, la existencia de un *gobierno responsable ante la Cámara que ejerce las facultades que corresponden al Rey*, y que se somete a las votaciones de confianza que entonces se llamaron con un nombre castizo y pintoresco: «cuestiones de gabinete», en que se solicita de la Cámara una confianza para ejercer facultades que corresponderían al Parlamento o Cortés. Y este sentido tuvo la cuestión de confianza o gabinete planteada por Martínez de la Rosa para regular la Administración local, y por Mendizábal, para regular y ejecutar la desamortización.

El régimen presidencialista es más deficiente en este aspecto, y se ve obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política que ejerce un Parlamento por el juicio que emite el pueblo en una reelección. Por eso, la temporalidad de las magistraturas es una pieza esencial y, donde el sufragio funciona correctamente, constituye una apre-

ciación del acierto y de una confianza que en este caso se establece directamente con el pueblo.

En los dos regímenes, de derecho o de hecho, la relación de los poderes legislativo y ejecutivo se traduce en poder de impulso y de orientación y, en consecuencia, de *iniciativa legislativa* del poder ejecutivo y, en alguna forma, de *control* del poder legislativo.

En la apertura de sesiones del año 1834, Martínez de la Rosa, que ejercía la función de presidente del Consejo de Ministros, que reconocía indirectamente el Estatuto Real, se presentó ante los dos Estamentos o Cámaras que establecía el Estatuto, como *ministro responsable de la potestad ejecutiva* que correspondía a la Reina, confesando que el discurso que la Reina había leído había sido escrito por los Ministros. Y, más tarde, el propio Martínez de la Rosa solicitó del Senado un voto de confianza—llamándole así, literalmente, voto de confianza—para regular por Decreto la organización local. Más tarde, este hecho se repitió con Mendizábal, y la Cámara aprendió también a negar esa confianza con un voto de censura, ante el que la Reina, estimando que había un conflicto entre su Consejo de Ministros y las Cámaras o Estamentos, decidió disolverlos. La responsabilidad política y la prerrogativa de disolución, como incoación de un régimen parlamentario, comenzó así a funcionar en estas fechas inquietas de 1834 a 1836.

Así se da un segundo paso, en que se confirma la transferencia de las funciones políticas de dirección al Gobierno, que pide la confianza de las Cortes, con un nuevo tipo de responsabilidad: la *responsabilidad política*, que ejercen las Cortes mediante las votaciones de confianza y de censura. La exigencia de una responsabilidad política que no está ya vinculada a la infracción o incumplimiento de la Ley, sino a un *juicio de oportunidad* y acierto, realizado por las Cortes, subraya que el poder ejecutivo hace algo más que cumplir la Ley. Y así se atribuye a las Cortes una nueva función: la función de control. Y el Rey—en este caso, la Reina—adquiere un nuevo poder de arbitraje que suma al derecho de veto, el derecho de disolución.

Es curioso advertir que las constituciones de 1837 y 1845 mantuvieron en el texto constitucional este esquema básico, que arrancaba de la Constitución de 1812, modificada por esa práctica de las votaciones de confianza y censura y la posibilidad de disolución, que, aunque no se observaran con absoluto rigor, constituían una práctica, invocada y aceptada como un complemento usual de la Constitución.

La Constitución de 1869, pese a su origen revolucionario y a que considera la Monarquía como forma de Gobierno de la nación española, que incluso elige a su Rey a través de sus Cortes (11), apenas modifica este equilibrio de poder. Lo que sí hace es racionalizar y escribir en el texto lo que en la práctica se venía realizando. «El poder ejecutivo reside en el Rey—dice el artículo 35—, que lo ejerce por medio de sus ministros.» Y estos ministros se declaran explícitamente responsables ante las Cortes, correspondiendo al Congreso acusarlos y al Senado juzgarlos, pero también la responsabilidad que en el texto constitucional se menciona es estrictamente *penal*, aludiéndose a una responsabilidad por «los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones». Pero la verdad es que el régimen parlamentario, con sus votaciones de confianza y censura, estaba ya consolidado como una práctica en todas las legislaturas precedentes, aunque la Constitución no lo ha querido llevar a su texto y lo ha dejado a usos que admiten hasta ese momento que las Cortes que hayan votado una moción de censura puedan ser disueltas en el sentido en que lo entendió Istúriz, apoyado por la Reina María Cristina, en el año 1836, y Sartorius, en el reinado de Isabel II, en 1854.

La Constitución de 1876, como antes lo había hecho la de 1845, parte de un principio peculiar de la historia constitucional de España. La existencia de un poder constituyente en dos instituciones básicas que se afirma que están asentadas en la historia, el Rey y las Cortes, a cuya existencia se llama «la Constitución interna», de cuyo acuerdo resulta una segunda Constitución formal o escrita que regula las relaciones entre el Rey y las Cortes. Esta legitimación constitucional coordinaba perfectamente con el régimen de las dos confianzas, netamente español (aunque algunos de nuestros tratadistas le llaman, influidos por la doctrina francesa, «orleanista»), y que ahora se establece reflexivamente, aunque tampoco en el texto constitucional, sino mediante una declaración pública y solemne del presidente del Consejo de Ministros, Cánovas del Castillo, que en su presentación ante las primeras Cortes de la Restauración afirma que hasta entonces ha sido Presidente del Consejo de Ministros porque el Rey le nombró basándose exclusivamente en la confianza regia,

(11) Ley de 10 de septiembre de 1870 en que se regula la elección de Rey, para la que se exige mayoría absoluta en primera votación, realizándose la segunda entre los dos que hubieran alcanzado mayor número de votos, que, por cierto, constituye un curioso precedente de la elección actual del presidente de la República francesa, salvo en la naturaleza del colegio electoral.

pero que a partir de ese momento lo será por la confianza del Rey y por la confianza que solicita de la Cámara recién constituida (12).

Junto a estas dos confianzas, explícitamente manifiestas, hay formas simbólicas que refuerzan su sentido, y, entre ellas, ninguna más importante que la firma por el Rey, sin fecha, de un decreto de disolución que faculta al Presidente para disolver la Cámara, hecho que, como es natural, no se hace público directamente, sino al que se alude, manifestando que el Gobierno cuenta con una plena confianza regia. La pérdida de confianza en relación con el Rey se manifiesta a su vez por la resistencia del Rey a firmar determinados decretos o nombramientos; lo que significa de hecho que los actos son compartidos por el Rey y por los ministros que los suscriben o los refrendan. Hay, pues, un ejecutivo dual, aunque la figura de un presidente del Consejo de Ministros o primer ministro se afirme cada vez con más firmeza.

Es claro que, al dividirse los partidos en el siglo xx, y al ser necesario constituir gobiernos variables de coalición, el juego de esas dos confianzas se hizo más difícil y que en cierta forma el Rey hubo de cubrir, con el natural desgaste de la autoridad regia, la falta de claridad en la confianza de un Parlamento dividido, que llegó en alguna ocasión a tener hasta una decena de grupos.

Y esta fue en parte una de las causas de la crisis de la Monarquía constitucional, que, sin embargo, no afectó sustancialmente al poder ejecutivo, en su estructura dual, y en la unión de *facultades estrictamente ejecutivas*, con la *dirección política* propia de la *función de gobierno*.

La Constitución republicana de 1931 distinguió netamente los poderes del Presidente de la República y los del Gobierno, si bien conservando en el Presidente de la República el poder de nombrar y separar al Presidente del Gobierno (13). Por otra parte, racionalizó en el texto mismo de la Constitución la responsabilidad del Gobierno ante las Cámaras como una responsabilidad política, estableciendo que el Presidente de la República debía separar necesariamente al Presidente del Gobierno y a los Ministros en el caso de que éstos les negaran explícitamente su confianza (art. 75). Y regulando, por otra

(12) *Diario de Sesiones del Congreso*, 1876, p. 309.

(13) Es digno subrayar que la separación estricta del presidente de la República y el Gobierno, a la que se dedican dos títulos distintos, quedó con zonas de sombra por esa facultad de nombrar y separar libremente al Gobierno y que en todo caso las facultades del presidente eran mayores que las que la Constitución y la práctica concedían al Rey en la Constitución de 1876.

parte, con ciertas restricciones y condicionamientos los votos de censura contra el Gobierno o los ministros, exigiendo la firma de cincuenta diputados para la moción, un plazo de cinco días para que pudiera ser votada y la exigencia de que el voto fuese aprobado por la mayoría absoluta de los diputados que constituyeran la Cámara.

8. El contraste de un régimen presidencial. Méjico

Se puede proponer como modelo de contraste, para apreciar mejor la importancia de esta evolución, el régimen presidencialista que, según algunos autores, corresponde a la misma naturaleza de los países americanos. Haremos referencia a Méjico, por ser un país en que esta magistratura de un régimen presidencial se ha desenvuelto históricamente hasta llegar a soluciones que parecen hoy relativamente aceptables desde el punto de vista de la ciencia política. El gran modelo sería, sin duda, los Estados Unidos, pero preferimos referirnos a Méjico, por la razón obvia de que la Constitución norteamericana no contenía una definición del contenido del poder ejecutivo, y los constituyentes mejicanos suplieron esa falta recogiendo el contenido del poder ejecutivo de la Constitución de 1812. También aquí el método histórico viene a complementar el comparativo. La Constitución norteamericana no contenía sino una atribución del poder ejecutivo a un Presidente de los Estados Unidos de América, indicando cómo se accede a esa magistratura y cuál será su duración temporal, con una mínima indicación de algunas competencias como Comandante del Ejército y la Armada y en la concesión de indultos, y las limitaciones de su poder en el nombramiento de funcionarios y en la celebración de tratados por el Senado. Algunas otras facultades en relación con el Congreso (informes, recomendaciones y convocatoria extraordinaria y poder de veto) y de propuesta de Jueces del Tribunal Supremo, realmente, más que por su desarrollo en el texto de la Constitución, tienen importancia por la interpretación práctica que se les ha dado. El modelo mejicano no corresponde, pues, al norteamericano, sino que fue una interpretación en que se sumaron o confundieron dos fuentes diversas: la Constitución norteamericana y la Constitución de Cádiz.

En Méjico, aunque las Constituciones desde 1824 han tomado como modelo la Constitución norteamericana, a la hora de dar un contenido a esos poderes ejecutivos del Presidente, los más autorizados intér-

pretes contemporáneos están de acuerdo en señalar la influencia que ejerció sobre la definición de ese contenido la Constitución de Cádiz (14). La razón simplísima nos parece que fue que la Constitución norteamericana no contenía más que una atribución del poder ejecutivo, y, en cambio, aquella otra, conocida por todos por su vigencia inmediatamente anterior, había desarrollado minuciosamente las facultades de ese poder.

Apenas será necesario recordar, como primer hecho que explica esta recepción de la Constitución española, que el proceso de independencia mejicana, a tenor del plan de Iguala, se inició bajo los auspicios de la Constitución de 1812. La llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mejicano, convocada y reunida el 22 de septiembre de 1821 por Agustín de Iturbide como generalísimo de los ejércitos, tomó un primer acuerdo, en que, entre otras, figuran las siguientes proclamaciones:

«Que la Junta provisional gubernativa, tendrá, por este atributo de gubernativa, todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la Monarquía española, en todo lo que no repugne a los tratados de la villa de Córdoba...

Que la Regencia tendrá las facultades que obtuvo la Regencia de España por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugne a los tratados de Córdoba...» (15).

Como puede verse, no se trata de inspiración ni imitación, sino de la adopción pura y simple de las normas que habían regulado las Cortes en la Constitución de Cádiz y, aún más curiosamente, las nor-

(14) Véase A. MARTÍNEZ BÁEZ: «El presidencialismo mexicano en el siglo XIX», en *Revista de Historia de América* núms. 63-64, p. 70. JORGE CARPIZO: «Notas sobre el presidencialismo mexicano», en *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, México, 1980. Las grandes fuentes clásicas, antes de la publicación de las Actas, a que haremos referencia, eran LUCAS ALAMÁN: *Historia de México*, 5 vol., 1849-52, y CARLOS MARÍA DE BUSTAMANTE: *Cuadro histórico de la Revolución en la América mexicana*, 6 vol., 1823-1832. El plan de Iguala, ratificado en Córdoba el 24 de agosto de 1821, establece el primer gobierno independiente efectivo. La Constitución precedente de Apatzinga (Morelos), que nunca estuvo en vigor, seguía la misma línea. Puede verse información en E. DE LA TORRE VILLAR y J. M. GARCÍA LAGUARDIA: *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, Unam, México, 1976, especialmente el cap. III.

(15) *Actas constitucionales mejicanas (1821-1824)*, Unam, México, 1980, edición facsímil con introducción y notas de JOSÉ BARRACÁN, tomo I, p. 4.

mas que habían definido la naturaleza del poder ejecutivo de la Regencia. Es claro que esta adopción tenía, como los propios órganos a los que se aplicaba, un carácter provisional. La Junta debía convocar las Cortes que establecieran un régimen constitucional propio y definitivo. Pero lo hacían, desde ese primer momento, no ya conociendo, sino *viviendo* las normas que habían regulado el poder legislativo y ejecutivo en la Constitución de Cádiz.

Es más, la Comisión a que se encargó de la redacción de los reglamentos para el funcionamiento de dichos órganos propuso, en la sesión de 1 de octubre (16), «que era de parecer se adoptasen los reglamentos que las Cortes hicieron para su gobierno interior en 24 de noviembre de 1810, por no ser tan análogo al posterior de 4 de septiembre de 1813 y para la Regencia el que le dieron las Cortes en 8 de abril de 1813 en lo que no repugne a los tratados de Córdoba, con la advertencia de que debe subrogarse el nombre de Junta al de Cortes...». Y al tratar de establecer un límite a «los abusos» de la libertad de prensa, se declararon como bases fundamentales de la Constitución del Imperio las siguientes, que recuerdan las líneas fundamentales de la Constitución gaditana: «1. La unidad exclusiva de la religión católica, apostólica, romana. 2. La independencia de la antigua España y de cualesquiera otras naciones. 3. La estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del Imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces y opciones, ya hayan nacido en él o ya en el otro lado de los mares. 4. La Monarquía hereditaria, constitucional y moderada, para la que cuidaron de hacer llamamientos el plan y tratado referidos. 5. El gobierno representativo. 6. La división de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial...» (17).

La Junta, cumplida su misión de convocar Cortes, se disolvió. Las relaciones tormentosas de Iturbide con el Congreso, las convocatorias de sucesivos Congresos, las revueltas de las provincias o Estados que justificaron el paso a una estructura federal y republicana, pertenecen a la historia general. Pero si nos interesa atender a aquel otro momento del Congreso constituyente de 1824, en que el modelo para una Constitución federal y republicana ha pasado a ser la Constitución de los Estados Unidos del Norte.

Este es el momento curiosísimo en que la natural influencia del modelo norteamericano, que respondía a esos principios de una República federal, se matiza, sin embargo, con algunos principios del

(16) *Actas citadas*, p. 17.

(17) *Actas citadas*, pp. 133 y 152.

anterior modelo de la Constitución de Cádiz, sobre todo en lo que se refiere a las facultades del poder ejecutivo, sin duda por las razones que hemos indicado anteriormente. La influencia del modelo norteamericano fue patente y lógica, e incluso consciente, por parte de los mismos constituyentes. Y, así, un diputado (Llave), en los primeros escaños de la discusión, advierte que la mayor parte de la regulación del poder legislativo «es copiado de la Constitución de los Estados Unidos, con unas leyes (*sic*) y ligeras variaciones». Y otro (Mier), que había participado en las Cortes de Cádiz, denuncia que «se ha citado a los Estados Unidos, como en todo se hace, porque se les tiene por el regulador y piedra de toque, y yo digo el disparador y la piedra de amolar...» (18). No es necesario citar más ejemplos, porque basta con comparar los textos.

Pero había, sin duda, algunas «ligeras variaciones» que revelan la presencia en la mente de todos del texto de Cádiz. Y éstas son las que ponen la sal y pimienta de la Constitución de 4 de octubre de 1824, y después, de todo el constitucionalismo mejicano hasta nuestros días.

No tenemos, por desgracia, más que las actas de las sesiones del mes de mayo de 1824, referentes a la organización y facultades del poder legislativo (19). Y, sin embargo, en estas mismas actas que recogen la discusión del órgano legislativo se filtra alguna facultad esencial del poder ejecutivo que puede certificarse como procedente del texto de la Constitución de Cádiz.

En el proyecto de funciones del poder legislativo se ha filtrado nada menos que la iniciativa legislativa que la Constitución de Cádiz había regateado a la Regencia y concedido finalmente al Rey como titular del poder ejecutivo (20). El artículo 7 del proyecto decía: «En ambas cámaras, respectivamente, se deberán considerar como iniciativas de ley... 2.º Las proposiciones que el Poder ejecutivo de la Federación tuviere por conveniente al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de Diputados» (21). Y hay que subrayar que esta propuesta, en la discusión del proyecto

(18) *Actas citadas*, t. VIII, pp. 15 y 27.

(19) La publicación en facsimil de dichas Actas se debe al Licenciado José BARRAGÁN Y BARRAGÁN bajo el patrocinio del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en edición de la Universidad Nacional de Méjico. Las incidencias que limitan la reproducción a las sesiones del mes de mayo son expuestas en una interesante introducción del licenciado BARRAGÁN en el t. VIII.

(20) El artículo 171,14 de la Constitución de Cádiz atribuía al Rey la facultad de «hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita».

(21) *Actas citadas*, t. VIII, p. 3.

(que además limitaba la iniciativa de los diputados y senadores), pasó sin otras protestas que las que hacían referencia a las limitaciones de los parlamentarios, o a la crítica de que esa iniciativa del poder ejecutivo no pudiera dirigirse al Senado. Incluso es curioso advertir que un ponente señaló como medio de obviar esas limitaciones para los parlamentarios, sujetos al control de una comisión, que, si ésta rechazaba sus proposiciones de ley, podían los diputados dirigirse al Gobierno para que las presentara como propias. Lo que no dejó de provocar un rechazo indignado: «Y se quiere que vaya uno a mendigar el que reciba el Gobierno bajo su tutela la iniciativa de una ley» (22).

Pero el principio fue aceptado como obvio. «Al Gobierno—decía otro ponente—se le concede la iniciativa por el conocimiento que tiene de los males de la nación, y acaso de su origen, y por lo mismo puede proponer los remedios más eficaces.» E incluso en otro momento de la discusión un diputado se oponía a que se atribuyera al Congreso «promover la ilustración y prosperidad general», ya que esa promoción de la prosperidad se realizaba mediante la Ley, y el poder ejecutivo podía «promover que se hagan leyes» (23).

Esta raíz histórica de la Constitución de Cádiz se manifestó en el proceso posterior del constitucionalismo mejicano en varios caracteres:

1. En la atribución al poder ejecutivo de una iniciativa legislativa.
2. En la institución de los secretarios de Despacho, con un posible refrendo de los actos del presidente.
3. En la propuesta del Presupuesto como una característica función de gobierno.
4. En la no distinción de los poderes políticos propios de la función de gobierno y los poderes meramente ejecutivos y administrativos sujetos a la Ley.
5. En la limitación del poder ejecutivo (lo que se llamaron en la Constitución de Cádiz «restricciones del poder del Rey»), por la protección de la libertad y de la propiedad como derechos que darán lugar más tarde a una protección judicial de estos derechos, quizá como una posible raíz del juicio de amparo.
6. En la dirección de la política exterior, con sólo un control de ratificación en la firma de tratados.

(22) *Actas citadas*, t. VIII, pp. 355-356.

(23) *Actas citadas*, t. IX, p. 397.

Hay que advertir que estas facultades, comprendida esta dirección de la política internacional, que parece también tomada de la Constitución de 1812, no matizaban una diferencia, por la razón de que apenas existía conciencia de esa diversidad entre la Administración, que aplica la Ley, y la función de gobierno. De aquí, una consecuencia que es común a todos los regímenes presidencialistas: la dificultad de definir la función de gobierno y la función administrativa, que están atribuidas al mismo órgano y que no se desglosan, como en el régimen parlamentario, por la distinción de una responsabilidad política.

Se crearon así regímenes, como señala algún autor (24), que respondían un poco a la tradición indígena e incluso a la colonial de un poder ejecutivo que apenas reconocía límites (en el régimen colonial, el Virrey sólo estaba limitado por las Audiencias, las visitas y los juicios de residencia, que tenían, sin embargo, el defecto de exigir una responsabilidad a posteriori). Como consecuencia surgió el fenómeno del caudillismo o, quizá mejor, del pluricaudillismo en que al poder sin moderación de los presidentes se oponían los golpes de fuerza y la violencia. Después —casi un siglo después— se buscó una racionalización estableciendo algunos límites de este poder.

Los aspectos más importantes de esta racionalización de la limitación del poder fueron los siguientes:

1. La limitación temporal del ejercicio del poder, prohibiendo la reelección del presidente. Como es sabido, este movimiento arranca en Méjico del movimiento de Madero contra Porfirio Díaz a partir de 1910 (cuatro presidentes habían gobernado cincuenta y ocho años).
2. El carácter civil de la Presidencia para evitar que los presidentes apoyen su poder en sus compañeros de armas, práctica que se ha impuesto como un hecho.
3. El establecimiento progresivo del recurso de amparo como una protección de los derechos.
4. El ensayo todavía en embrión de establecer una división sociológica del poder que complete y refuerce la división política entre el presidente y el Congreso, permitiendo en éste la existencia de partidos de oposición. El sistema mejicano actual, después de las últimas reformas constitucionales, ha reconocido con un carácter general a los partidos políticos como entidades de interés público que promueven la

(24) SALVADOR VALENCIA CARMONA: *El poder ejecutivo latinoamericano*, Unam, Méjico, 1979, pp. 15 a 47.

participación del pueblo, contribuyen a la integración de la representación nacional y hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público, con un carácter que podríamos llamar experimental, ya que la Ley limita prácticamente a una cuarta parte los puestos del Congreso a que pueden tener acceso los partidos de oposición. El hecho, aun con esta limitación, debe ser anotado como un intento de controlar las facultades del Presidente.

5. El establecimiento de fórmulas de democracia directa, de iniciativa y referéndum popular en el distrito federal, que comprende de hecho una quinta parte de la población mejicana, aunque no han sido dictadas las normas de aplicación.

Como hemos indicado, el problema más delicado es la no distinción de facultades administrativas, sujetas a la Ley, y facultades correspondientes a la función de gobierno que tienen una necesaria discrecionalidad. Y que el Congreso no puede controlar. Según Martínez Báez, y los autores que cita, hubo un principio de responsabilidad política durante la presidencia de Benito Juárez, pero este mismo presidente, afirmando en sus últimos años el valor del precepto que atribuía al presidente nombrar y separar libremente a los ministros, puso fin a este balbuceo de una distinción entre las funciones políticas y ejecutivas o administrativas del poder ejecutivo, típicas del régimen parlamentario (25). El control de las Asambleas o Parlamentos en los regímenes parlamentarios ha establecido de una manera pragmática esta distinción entre la responsabilidad *civil-administrativa* o *penal* del poder ejecutivo por la infracción de un precepto legal y la responsabilidad *política* por falta de acierto u oportunidad en el ejercicio de poder políticos discrecionales. En los regímenes presidencialistas este juicio sobre la falta de acierto sólo puede ejercerse directamente por el pueblo, negando la reelección. Cuando se sospecha que el sufragio no es sincero o puede ser violentado, no cabe otra fórmula que la no reelección.

9. El modelo británico contemporáneo

Partíamos en las primeras reflexiones de este estudio del modelo británico tal como fue entendido a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX; por eso vale la pena de contrastar su evolución en el

(25) MARTÍNEZ BÁEZ, estudio cit., pp. 73-77

siglo xx. Algunos autores contemporáneos, a la vista de las nuevas condiciones sociales y políticas sobre las que el sistema británico se desenvuelve en el presente siglo, distinguen lo que llaman el modelo «Westminster» y un nuevo modelo actual, al que quizá podría llamarse «Whitehall», para contraponer como símbolo los edificios desde los que se gobierna Inglaterra.

Estos dos modelos expresan el cambio producido entre las dos guerras mundiales, y sobre todo desde la segunda guerra, a partir de 1945. De acuerdo con el primer modelo se establecía una relación entre el Gabinete y el Parlamento, asignando a éste un valor sustantivo en la definición de la política. Para Bahegot el Gabinete era un cuerpo colectivo ejecutivo extraído del Parlamento y responsable ante él. Los electores ingleses elegían un Parlamento y esperaban que éste dirigiera la vida del país. Los grupos de presión eran ignorados y estaba mal considerado el político que atendiera a otras influencias que las derivadas del Parlamento. Los líderes que habían de gobernar el país eran designados por la Corona con el asentimiento de los partidos que tenían asiento en el Parlamento (26).

Hoy, por el contrario, el Gabinete, y más precisamente el Premier, controla el Parlamento a través de las lealtades del partido y el elector británico no vota un Parlamento, sino un Gobierno, que está preconstituido antes de la elección como una oferta al electorado, y sobre todo vota un Premier, ya designado como líder de un partido. Este, por su capacidad de designar el Gabinete y un centenar de puestos de gobierno, e incluso de conferir honores, tiene un poder de dirección que se espera que ejerza en beneficio de los electores. El control de su política no se realiza tanto por el Parlamento como por los propios electores en cada elección general. Y como las decisiones políticas afectan hoy a todos los problemas de la economía y el bienestar social, el entendimiento con los grupos que representan intereses sociales se ha convertido en una pieza esencial de la política de un Premier británico. De éste y de su Gabinete se espera orientación y dirección en todos los problemas, y la legislación que aprueba el Parlamento es propuesta por el Gabinete en ejercicio, para resolver los problemas pendientes (27).

(26) W. BAHEGOT: *The English Constitution 1867*, ed. Londres, 1963, pp. 59 y ss. Y como obras de transición I. JENNING: *The Queen's Government*, Londres, 1931, y del mismo, *Cabinet Government*, Londres, 1959.

(27) Véase por todos J. P. MACKINTOSH: *The Government and Politics of Britain*, Hutchinson U. L., Londres, 1974, pp. 16-72; P. GORDON WALKER: *The Cabinet*, Londres, 1870; A. KING: *The British Prime Minister (a reader)*, Macmillan, 1969;

La doctrina inglesa tiene hoy clara conciencia de esta función de impulso que corresponde al Gabinete, porque ésta fue, además, formulada en fecha temprana del siglo por una Comisión real. En 1918 un Comité constituido para estudiar el funcionamiento del Gobierno definió unas reglas que dibujan el contorno de la función de gobierno que corresponde al Gabinete. Según este Comité, denominado Comité Haldane por la personalidad que lo presidía, corresponden al Gabinete tres funciones principales:

- a) La decisión de los proyectos políticos que deben ser sometidos al Parlamento;
- b) el control último del ejercicio del poder ejecutivo de acuerdo con los proyectos políticos que hayan sido aprobados por el Parlamento, y
- c) la delimitación y coordinación de las actividades de los distintos departamentos (28).

El Gabinete, como órgano desglosado del Gobierno, es, pues, un selecto número de personas a quienes corresponde deliberar con el Premier sobre la política que debe ser realizada en el Reino Unido, velar por su ejecución y delimitar y coordinar las actividades de cada departamento en su ejecución. Esa deliberación y decisión, ese impulso y esa actividad de coordinación lo definen como un órgano político de gobierno. Y dentro de ese Gabinete destaca el Premier, por su autoridad sobre los miembros que lo integran, su poder sobre los restantes miembros del Gobierno que cooperan a su ejecución, y su dirección del servicio civil como un cuerpo administrativo competente y obediente, su contacto con la opinión pública a través del servicio de prensa, discursos públicos y apariciones esporádicas en la televisión. El Premier se constituye hoy en el eje de la vida política inglesa, hasta tal punto que algunos autores consideran sus poderes más amplios y efectivos que los de un presidente norteamericano.

R. M. PUNNET: *British Government and Politics*, Heinemann, Londres, 1971, pp. 169-209; R. W. K. KINTON: *The Prime Minister as an elected Monarch*, Parl. Affairs, 1959-1960, pp. 297-303.

(28) *Report of the Machinery of Government Committee*, 1918; H. DAALDER: «The Haldane Committee and the Cabinet», *Public Adm.*, 1963, pp. 117 y ss.; del mismo, *Cabinet Reform in Britain*, 1814-1963, Londres, 1964.

10. El régimen presidencial y el régimen parlamentario en la Constitución francesa de 1958 y la función gubernamental

Un contraste no menos sugestivo se plantea desde un ángulo diverso en el carácter híbrido, mixto, o por lo menos ambiguo, del régimen francés de la Constitución de 1958. Los juristas y políticos franceses llevan veinticinco años analizando, e incluso discutiendo, si se trata de un régimen presidencialista o presidencial o de un régimen parlamentario. Y muchos, desde De Gaulle a Vedel, se inclinan a definirlo como la excelencia de un régimen mixto, teniendo en cuenta el carácter dualista del ejecutivo, con un presidente elegido, que a su vez designa a un primer ministro, que puede solicitar la confianza del Parlamento y está sujeto a una moción de censura (29).

Un constitucionalista francés ha tratado de partir la diferencia echando por la calle de enmedio: la distinción entre regímenes presidenciales y parlamentarios no tiene sentido o por lo menos responde a criterios jurídicos formales que son desbordados por la realidad política.

No entraremos a discutir si el autor ha o no percibido que el Derecho constitucional exige siempre ser entendido desde la realidad política, pecado que es muy común a juristas franceses y españoles, sin advertir que como dicen acertadamente nuestros planes de enseñanza el Derecho constitucional es Derecho *político*. Lo que sí nos interesa es destacar la abundantísima documentación con que en esta obra se analizan los factores políticos que aproximan ambos regímenes, que quedarían claramente diferenciados si atendiéramos sólo a los textos jurídicos formales (30).

En esta polémica el autor examina los diversos criterios en que se apoya la doctrina para diferenciar ambos regímenes. El autor acepta hasta cuatro criterios que no se excluyen recíprocamente:

a) El principio de separación de poderes, que tiene plena vigencia en el régimen presidencial, que atribuye estrictamente a un órgano la legislación y a otro órgano la ejecución. En el régimen parlamentario estos órganos están íntimamente relacionados entre sí.

(29) ALAIN CLAISSE: *Le Premier Ministre de la V République*, París, 1972, páginas 25 y ss.; D. G. LAVROFF: *Le système politique français*, Dalloz, 1979, pp. 443-615 y ss.; J. MASSOT: *Le Chef du Gouvernement en France*, La Documentation Française, 1979, pp. 83-91.

(30) R. MOULIN: *Le Presidentialisme et la classification des regimes politiques*, Librairie générale de Droit et Jurisprudence, París, 1978.

b) La elección directa por el pueblo del presidente, que determina una preeminencia del ejecutivo en el régimen presidencial.

c) La sujeción de un órgano del poder ejecutivo, el Gobierno o los ministros a la confianza del Parlamento. En el régimen presidencial no existe este vínculo y los ministros son secretarios del presidente que los nombra y separa libremente.

d) La legitimación democrática directa en el régimen presidencial del poder ejecutivo, y la legitimación indirecta, a través del Parlamento, en el régimen parlamentario.

Estos criterios coinciden en parte y se complementan. La elección directa supone una forma de legitimación inmediata; la relación de confianza implica una colaboración y una legitimación mediata, y todos estos supuestos implican una interpretación de la doctrina de la división de poderes. Por ello existen una serie de fórmulas intermedias que matizan esas diferencias y que definen fórmulas mixtas, como aceptan algunos autores y políticos en relación con Francia (31).

La tesis expresa del autor es negar la diferencia entre estos regímenes, presidencial y parlamentario, y a este efecto analiza con especial delectación y una excelente erudición, que desborda incluso la cita de autores franceses [característica de la doctrina gala (32)] los puntos de coincidencia en la realidad política de estos regímenes. Y al servicio de esa tesis se complace en analizar todos aquellos hechos de los regímenes parlamentarios y presidenciales que desbordan los cuadros jurídicos tradicionales y hacen que el poder ejecutivo participe en el legislativo (poderes extraordinarios de los presidentes, delegaciones legislativas, iniciativa, reglamentos independientes, veto), o en que el poder legislativo exige por vías retorcidas una responsabilidad política que la Constitución no reconoce (impeachment de Nixon). No importa que los ejemplos sean a veces rebuscados en países americanos y africanos cuyas constituciones se puedan denunciar como nominales. Hay junto a ellos, aun prescindiendo de esa ganga, muchos ejemplos válidos, aunque haya que subrayar que hay una abrumadora mayoría de intromisiones del poder ejecutivo en el legislativo.

Lo que la obra parece demostrar, quizá contra la voluntad del autor, es la necesidad de apreciar el Derecho constitucional en su naturaleza esencialmente política, porque no hay derecho puro, ni política

(31) R. MOULIN: *Obra citada*, pp. 13-43.

(32) En contraste en este caso con la doctrina española, que sólo menciona a un autor español cuando ha muerto o se trata de un maestro exigente que puede negar su placet en un concurso.

pura, sino política que se realiza a través del Derecho, y Derecho que modera y señala los límites de la discrecionalidad política. La casi totalidad de los casos en que se denuncia la penetración de un ejecutivo presidencial en las facultades del Parlamento y aun aquellos en que el Parlamento incide en la independencia de los órganos del poder ejecutivo, lo que manifiestan es la presencia de funciones políticas en las funciones jurídicas del Estado.

Crear poder, y limitarlo o destruirlo, impulsar y moderar, dirigir y corregir, coordinar y evaluar, en suma, gobernar y controlar, son dos funciones políticas, que parecen interferirse necesariamente en las funciones jurídicas, sobre las que desde el siglo XVIII ha tratado de construirse la organización constitucional del poder.

Hay un capítulo en esta obra, de los dedicados a subrayar la relación entre estos poderes en los diversos regímenes políticos, que parece ejemplar a los efectos de este estudio: aquel en que analiza la atribución al poder ejecutivo de la iniciativa legislativa. Y el autor escribe aquí una página reveladora que vale la pena de reproducir en parte (33). «El Estado moderno — escribe — parece acomodarse mal, aunque su constitución lo prevea expresamente, a la división clásica entre función legislativa, reservada a las asambleas, y función meramente ejecutiva, en la que permanecería acantonado el Gobierno. Esta ha tomado un puesto cada vez más importante en la elaboración de las reglas de derecho. Y esta es la razón por la que se siente a veces la tentación de proponer una nueva división de las funciones del Estado que pondría de acuerdo la teoría con la práctica y confirmaría el *papel motor* desempeñado por los órganos del ejecutivo... Ya en 1929 Hauriou, en su *Précis*, afirmada la primacía del poder ejecutivo sobre el poder deliberante... y reconocía una función gubernamental y administrativa en la medida en que gozaba de un amplio poder discrecional... Después, la idea se ha extendido; sean cuales fueran las circunstancias, ciertos autores admiten hoy la existencia de una función gubernamental...» Aun más, el autor destaca la «sorprendente coincidencia entre el contenido heterogéneo de la noción de función gubernamental y las actividades generalmente asumidas por el órgano llamado gobierno», para estimar que esta coincidencia no es fortuita. No importa que de estas observaciones deduzca conclusiones críticas en otra dirección. Lo importante es que en estas líneas hay un reconocimiento de que la política como impulso libre y polémico que des-

(33) MOULIN, *ob. cit.*, p. 113.

arrolla, modela, modifica o destruye un orden jurídico de la convivencia exige un puesto en la comprensión de un orden constitucional, que se canaliza, entre otros cauces, por el órgano que se llama gobierno y al que se atribuye el poder ejecutivo.

11. La naturaleza plurifuncional del poder ejecutivo

La evolución del poder ejecutivo descubre una serie de problemas que se resuelven pragmáticamente en la historia, sin una reflexión expresa, como un esfuerzo de acomodación a diversas circunstancias históricas, que tienen soluciones desiguales, pero respondiendo a una misma problemática en los regímenes parlamentarios europeos y en las repúblicas presidencialistas americanas. Los principales problemas son:

a) Hay una unidad en la pluralidad de agentes del poder ejecutivo.

La Monarquía europea inventa la fórmula de los secretarios que refrendan los actos del Rey y constituyen, de hecho, un colegio o un cuerpo colegiado bajo el *principio de unidad* que deriva del hecho de que el monarca preside el Gobierno. El presidencialismo americano acepta esta fórmula en algunos casos, pero siempre sin el condicionamiento de la institución de la responsabilidad parlamentaria de los ministros, que da a éstos una esfera de acción propia en el ejercicio de sus funciones.

En la monarquía europea, cuando en virtud de la irresponsabilidad de la persona inviolable del Rey, éste pasa a ser una figura simbólica sin funciones efectivas, la figura de un premier, un primer ministro o un presidente del Consejo o jefe del Gobierno, con poderes de coordinación, pasa a ocupar esa posición de primacía que da unidad al cuerpo colegiado.

b) Hay una necesidad de combinar un principio de *continuidad* representativa con la posible sustitución o temporalidad del ejercicio de la función ejecutiva. En la monarquía parlamentaria los papeles se resuelven de una manera espontánea, asignando a la monarquía hereditaria esa función de continuidad representativa, y al Gobierno o gabinete, la temporalidad o limitación en el tiempo del ejercicio del poder. En las Repúblicas presidencialistas hay una tensión entre la voluntad de continuidad que responde a un hecho natural y el riesgo de una acumulación de poder. El intento de perpetuar los poderes, de acuerdo con la fórmula de Bolívar de las presidencias vita-

licias, ha sido una tentación continua de los presidentes americanos, y la lucha por la no reelección, su contrapunto obligado. La solución mejicana, de la que quizá los propios mejicanos no tienen conciencia, es la existencia de un partido predominante permanente que permite la sustitución de diversos hombres dentro del mismo encuadre político.

La solución en el régimen presidencialista hay que buscarla en los grandes partidos, que representan el signo de la estabilidad, dominando el proceso de sucesión y el carácter relativamente permanente de sus programas. Actúan en «nombre del pueblo», como una entidad unitaria mítica a la que representan, con una alternativa de hombres que actúan en su nombre, que permite el cambio en los programas circunstanciales de cada hora.

c) El tercer tema que aflora inevitablemente es el desdoblamiento del órgano en el ejercicio de una doble función: la función de ejecutar propiamente dicha y la función de gobierno. Bien entendido que esto no debe aceptarse en el sentido que describen los administrativistas, como la existencia de algunos actos que tengan una inmunidad judicial, los llamados actos de gobierno, sino, más profundamente, como el ejercicio de una función coherente a la que llamamos la *función de gobernar*. Es cierto que esta función, que significa una actividad de impulso, de dirección y evaluación y coordinación, puede manifestarse como una inmunidad judicial, y así se reveló en los llamados actos de Gobierno y actos de Estado, pero esto no es más que una consecuencia de su naturaleza como una actividad política, que señala discrecionalmente sus objetivos y sus medios.

Hay algunos otros caracteres, como la actuación colegiada, permanente y secreta, que responden a esa naturaleza, pero su rasgo esencial, lo que hace que aparezca, como decía Bolívar «como un sol, que firme en su centro, da vida al universo», es su carácter de órgano de gobierno que dirige, impulsa y coordina, evalúa los resultados y corrige los medios, prevé los efectos y ordena una estrategia a largo y medio plazo para alcanzar los objetivos propuestos.

Esta es una de las grandes diferencias de los dos sistemas. En el régimen presidencialista no hay realmente una diferencia entre la función política y la función administrativa. Y el hecho produce un notable incremento del poder ejecutivo en que no están deslindados los actos sujetos a una responsabilidad política y los actos sujetos a la ley y a una responsabilidad judicial.

Uno de los grandes aciertos del régimen parlamentario ha sido saber discernir la naturaleza política de esta función de gobierno y some-

terla a un enjuiciamiento especial que se funda en el vínculo de confianza con el Parlamento. Las votaciones de confianza y censura como manifestaciones del control político, netamente diferenciado del control judicial, son las formas en que ese juicio se manifiesta como enjuiciamiento, no del incumplimiento de una ley, o una norma, o la comisión de un hecho delictivo, sino como la apreciación del acierto o desacierto en la definición de un objetivo o de los medios que pueden realizarlo.