

ESTILO DE PRESIDENCIA REFORZADA EN PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (POLONIA, LITUANIA Y RUMANÍA) DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Sylwia Maciaszek-Llaneza
Universidad de Valencia
smaciaszekllaneza@yahoo.com

RESUMEN

Desde hace dos décadas largas, los sistemas políticos de Europa Central y del Este nos han brindado un campo de investigación sumamente complejo y atractivo. Se buscaba un sistema de compartición del poder entre partidos contrarrestado por el rol moderador de un dirigente altamente representativo. Rumanía, Lituania y Polonia optaron por un jefe de Estado reforzado con competencias significativas que no se quedara aparte de los acontecimientos políticos y que actuara como mediador entre el Gobierno y la oposición. Desafortunadamente, sobre todo al inicio del proceso de transformación, los Presidentes abusaron de sus competencias provocando —y no solucionando— serios conflictos políticos. A medida que se implementaron otros cambios institucionales, los jefes de Estado han actuado como árbitros moderados.

PALABRAS CLAVE: Europa Central y del Este, países poscomunistas, semipresidencialismo, jefe de Estado, árbitro moderado.

ABSTRACT

«Strengthened Presidency Style in Central and Eastern Europe Countries (Poland, Lithuania and Romania): A Comparative Perspective». For two long decades, the politics of Central and Eastern Europe have been providing us a field of investigation that is extraordinarily complex and attractive. What was sought it was a system of sharing of power between the parties countered by the moderating role of a highly representative leader. Romania, Lithuania and Poland opted for a strengthened head of State with significant powers, who was not apart from the political events and often acted as a mediator between the Government and the opposition. Unfortunately, especially at the beginning of the process of transformation, Presidents abused their powers provoking —rather than resolving— serious political conflicts. To the extent that other institutional changes have been implemented, have the heads of State ended up acting more as moderate arbiters.

KEYWORDS: Central and Eastern Europe, post-communist countries, semi-presidentialism, head of State, moderate arbiter.



Polonia, Lituania y Rumanía, objetos de interés de presente estudio, ensayaron diferentes modelos de sistema político en el pasado y en la mayoría de los casos el pasado constitucional de cada país influyó de manera no despreciable en la distribución de las competencias entre los principales órganos de poder legislativo y ejecutivo.

Basándonos en la presencia o no del cargo de Presidente, la institución que nos interesa particularmente en el presente ensayo, en la tradición constitucional de los países de la Europa Central y del Este se podrá distinguir entre aquéllos en los que se restauró el cargo del Presidente después de que éste hubiera existido ya en el pasado (Polonia, Lituania) y aquéllos en los que se produjo una continuación de la institución del Presidente como en el caso de Rumanía (donde ya en 1974 el Consejo de Estado, que se perfiló como el órgano que armonizaba la cooperación entre los órganos estatales, había sido sustituido por un jefe de Estado elegido por el Parlamento). También cabe mencionar que en el caso rumano la presidencia no solo tiene una corta tradición sino que además este país fue ejemplo de monarquía antes del periodo comunista.

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

1. SISTEMA DE GOBIERNO

En Polonia, tanto la Ley Constitucional de 1989 como la «Pequeña Constitución» de 1992 adoptaron un sistema que se acercó al modelo de la v República francesa. El Presidente, elegido en elecciones generales y directas, tenía una amplia esfera de competencias, de las cuales solo una parte necesitaba ser refrendada. Además, contaba con una posición reforzada en lo referente a defensa, asuntos exteriores, asuntos interiores y seguridad del Estado. La Constitución de 1997 adoptó el sistema parlamentario racionalizado con el Presidente como árbitro político y garante de la continuidad del poder. Pero también hizo referencia al sistema alemán con reforzada posición del canciller, pues para asegurar la estabilidad del Gobierno se introdujo una moción de censura constructiva, el Gobierno resultaba privilegiado en el proceso legislativo y el Primer Ministro tenía una posición fuerte e independiente. Esto, junto con la posición del Presidente polaco (más reforzada en comparación con la de su homólogo alemán), creó un modelo híbrido en el sistema de gobierno en Polonia.

Con la Constitución de 1997, la posición del Presidente polaco se vio debilitada en comparación con las soluciones anteriores. No obstante, todavía tiene la función del arbitrio, que excede el límite de la posición tradicional del jefe de Estado en un sistema parlamentario clásico. Además, los elementos del presidencialismo presentes en el sistema polaco son: elecciones universales, amplia esfera de prerrogativas y reforzada posición en las competencias de defensa y seguridad del Estado.

En Lituania se escogió el sistema semipresidencial siguiendo como ejemplo el sistema constitucional finlandés con reforzada posición del jefe de Estado, especialmente en la esfera de la política exterior. El sistema semipresidencial fue también resultado de un compromiso entre dos diferentes opciones sobre el futuro del país, donde la mayoría parlamentaria representada en el Parlamento (*Sajudis*) prefería el modelo semipresidencial y la minoría anteponía el parlamentarismo por temor a los abusos de poder por parte del Presidente (Staciokas, 2001: 379).

En Rumanía fue creado un semipresidencialismo, que sigue las regulaciones de la v República francesa, lo que influye en la creación de una posición reforzada del Presidente. A pesar de la última enmienda de la Constitución rumana de 2003 todavía es difícil definir el sistema político del país. Algunos expertos encuentran visibles similitudes con el sistema de la v República francesa y lo consideran un sistema parlamentario con elementos del semipresidencialismo, otros lo califican de «políticamente indefinido» o parlamentario por adoptar un Parlamento bicameral, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento o el derecho del Presidente de disolver el Parlamento. La posición del Parlamento bicameral se ha visto reforzada en comparación con el Parlamento francés. Estoy de acuerdo con los constitucionalistas que reconocen el estatus constitucional del Presidente como relativamente débil en comparación con el de la Constitución de la v República francesa. Añaden que la Constitución rumana refleja el ejemplo francés, pero la apariencia es más fuerte que la similitud real porque la Constitución de Rumanía no es tan coherente como su modelo (Brodzinski, 2006: 46). Otros dijeron que la Presidencia rumana es activa pero limitada (Sokolewicz, 1996: 35).

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

El cargo de Presidente atravesó etapas fundamentales en su evolución, lo que no significa que en un futuro cercano no puedan ocurrir algunos cambios más. En Polonia, después de una etapa con posición reforzada del Presidente, se redujo su papel y se reforzó el del Primer Ministro y el del Gobierno. En Rumanía y Lituania, a pesar de dotar a los Presidentes de competencias ejecutivas, en primer plano se encuentra su función del arbitrio.



2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

Como apunta C. Flores Juberías, «para el constitucionalismo democrático, la división de poderes es un principio fundamental» (Flores Juberías, 2002: 174), lo que explica que, junto con la transformación del sistema en los países poscomunistas, apareció la cuestión de separación de poder. Además, en los debates constitucionales en todos los países de nuestra investigación se discutió el asunto de la posición del cargo de Presidente en la triple división de poderes.

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

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

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

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

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

La posición del Presidente de Lituania, como hemos dicho, es resultado de un compromiso político. El Parlamento es el órgano dominante y el Presidente, según el art. 77 de la Constitución de Lituania (en adelante, CL), es el jefe de Estado, representa al Estado lituano y ejerce todos los deberes a los cuales le obliga la Constitución y las leyes. El capítulo sexto de la Constitución trata sobre el Presidente, su

posición, elección y competencias. Este artículo se encuentra detrás del capítulo sobre el *Seimas* y antes del capítulo sobre el Consejo de Ministros. Y aunque se asume que el Presidente forma parte del poder ejecutivo, no es el órgano que dirige la política del Estado e influye con sus decisiones en su funcionamiento. El Presidente es el órgano que ejerce la voluntad del constituyente expresada en la Constitución y las leyes. No obstante, sus competencias pueden crecer en importancia en una situación de falta de mayoría estable que suponga una amenaza para el funcionamiento normal del sistema político. Además, la Constitución da al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior, dependiendo si ejerce o no esta posibilidad de su personalidad, carisma y capacidad.

El Presidente rumano también puede considerarse incluido dentro del poder ejecutivo, aunque bajo las regulaciones de 1991 no lo estuviera *expressis verbis*. La ausencia de claras regulaciones constitucionales fue criticada durante los trabajos de elaboración de la Constitución de Rumanía. La oposición tuvo miedo a que esta ausencia pudiera servir de base para el excesivo reforzamiento del poder presidencial (Sokolewicz, 1996: 42). En cambio, la enmienda de la Constitución de octubre de 2003 incluyó en su art. 1, de modo muy claro, el principio de separación de poderes. De acuerdo con este principio el Presidente y el Consejo de Ministros ejercen el poder ejecutivo, pero el Presidente no está identificado como el jefe del ejecutivo (Skrzydło, 2012: 167). Los artículos sobre el Presidente se encuentran en el capítulo segundo de la Constitución, titulado «Los poderes públicos», en el que se define la posición del Parlamento, Presidente y Gobierno y las relaciones entre ellos.

Resumiendo, podemos decir que el principio de separación de poderes está presente en cada una de las Constituciones de los países comparados, aunque no de forma explícita en el caso lituano. Hay que subrayar que el Presidente es una parte independiente del poder ejecutivo, pero en ninguno de los países fue identificado como el más alto órgano del poder ejecutivo. Además, se advierte el reforzamiento de la posición del Parlamento si consideramos la estructura de la Constitución de cada país, que en primer lugar regula la problemática del Parlamento y después la del Presidente y el Gobierno.

3. EL PAPEL DEL PRESIDENTE

El Presidente es una institución particular que puede ser descrita como el símbolo de la organización estatal. A menudo es tratado como la autoridad o máximo representante del país, pero también como el protector de la nación. En muchos de los sistemas políticos se atribuye al Presidente el papel del árbitro máximo de los conflictos surgidos en el país, quien modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder y resuelve las diferencias de naturaleza política (Dziemidok-Olszewska, 2003: 128.). Por eso este órgano tiene que ejercer unas funciones especiales.

Las Constituciones de los países investigados en el presente trabajo enumeran claramente las funciones del Presidente como más alto representante del Estado. La caracterización general del Presidente polaco se incluye en el art. 126 de la Constitución de 1997, que dice en su apartado primero que «el Presidente es el máximo





representante de la República de Polonia¹ y garante de la continuidad del poder del Estado». En su apartado segundo dice que «el Presidente de la República velará por la observancia de la Constitución, la salvaguarda de la soberanía y la seguridad del Estado, así como la inviolabilidad e integridad de su territorio». En el último apartado dice que «el Presidente de la República ejercerá sus atribuciones dentro de los límites y con arreglo a los principios determinados en la Constitución y en las leyes». Esta concepción es una continuación de la idea de la presidencia expresada en la Ley Constitucional de 1989 y de la Pequeña Constitución de 1992. Como ha dicho P. Sarnecki, se trata de una concepción del Presidente como árbitro político, que no ejerce directamente el gobierno pero que está por encima de todos los órganos de poder, que no es su dirigente, pero vigila si sus actividades están de acuerdo con la Constitución y con el bienestar de la nación (Sarnecki, 1997: 11).

El art. 126 de la CP, en opinión de muchos expertos, determina las funciones del Presidente e indica sus fines. Para Dziemidok-Olszewska, «fue escrito con la finalidad de interpretar las normas constitucionales y para hacer que el Presidente sea consciente de los fines a los que debe aspirar durante el ejercicio de sus competencias» (Dziemidok-Olszewska, 2003: 133). La interpretación del art. 126 de la CP recuerda a la de la doctrina francesa en referencia a la regulación del art. 5 de la Constitución de 1958, en el que se afirma que «el Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados». El art. 5 de la Constitución francesa también es reconocido como una regulación general en relación con otras regulaciones constitucionales de las cuales se pueden interpretar las competencias y obligaciones del Presidente (Jamrus, 1990: 86).

La función del arbitrio fue tomada en consideración durante los debates constitucionales y, aunque no está expresada directamente en la Constitución, se puede extraer del art. 126 de la CP. Según este artículo el Presidente vigila el efectivo y armonioso funcionamiento de las instituciones estatales, además de disolver cualquier conflicto ocurrido, mientras que por otra parte vela por los valores principales que son la base de la existencia del país y su nación (Słomka, 2003: 114).

El Presidente lituano es visto como la más alta autoridad del Estado y como el defensor de los intereses nacionales. Lo que significa que el Presidente no dirige el Estado, pero sí influye en las situaciones en las que el funcionamiento normal del sistema político está amenazado por la carencia de una mayoría estable en el Parlamento. Además, las reglas constitucionales dan al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior. La Constitución de Lituania dice que el Presidente encabeza y representa el país, y ejerce las tareas que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 77 de la CL). El Presidente lituano no es ni demasiado débil ni demasiado

¹ En función de este artículo se justificó el comportamiento del Presidente L. Kaczyński, quien deseaba representar a Polonia en las cumbres de la Unión Europea, a pesar de que el país estaba representado por D. Tusk, jefe del Gobierno.

fuerte, su papel real en relación con el resto de órganos es el de máxima autoridad y representante de los intereses nacionales. También es un árbitro real que actúa en los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo (Podolak, Pochodyla, 2005: 348).

La Constitución de Rumanía atribuyó a su Presidente la función representativa del país, ser el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país (art. 80.1 de la CR), la observancia de la Constitución y el buen funcionamiento de las autoridades públicas (art. 80.2 de la CR). Este artículo caracteriza más bien la posición del Presidente y su papel, y determina las funciones principales y direcciones de actividad del jefe de Estado rumano (Skrzydło, 2005: 174). Con este fin el Presidente rumano ejerce la función de mediador entre los poderes estatales y entre el Estado y la sociedad (Słomka, 2003: 119). En los siguientes artículos se enumeran las competencias del Presidente. El mencionado art. 80 de la CR, que se refiere al papel del Presidente rumano, se trata más como una directiva general imprescindible para interpretar las regulaciones constitucionales de las cuales resultan las competencias concretas del jefe de Estado. Según éste, el Presidente debe ejercer la función de mediador. ¿Significa eso que tiene que aparecer como un árbitro que no debe interferir directamente en el proceso de gobierno? ¿O como un mediador que activamente interfiere en la resolución de las disputas políticas? Según el mencionado art. 80 de la CR el Presidente debe, sobre todo, vigilar la Constitución y el funcionamiento correcto de las autoridades públicas. Por lo general las Constituciones no crean la distinción de las funciones de mediador de forma tan visible como lo hace la Constitución rumana.

Las denominaciones de la posición del Presidente presentadas en las Constituciones nos dejan formular las siguientes conclusiones. La primera es que todas las Constituciones de los países comparados incorporan en sus textos regulaciones en referencia a la posición y el papel del Presidente. La segunda es que se puede distinguir entre dos tipos de regulación: por una parte las regulaciones cortas y lacónicas, que se limitan a atribuir la función de jefe de Estado al Presidente, y por otro lado las más largas y detalladas, que determinan el papel del Presidente. Dos ejemplos que destacan de estas regulaciones son el art. 87.1 de la Constitución italiana de 1947 y el art. 5 de la Constitución francesa de 1958. Los constituyentes de los países poscomunistas, en su mayoría, tomaron como ejemplo el modelo francés. La clara influencia del art. 5 de esta última Constitución se puede observar, sobre todo, en las regulaciones constitucionales de Polonia y Rumanía. Tercera, que la mayor parte de las regulaciones relacionadas con la institución del Presidente originan dificultades interpretativas. Las dudas en referencia al alcance de su carácter normativo fueron formuladas en todos los países donde las Constituciones incluyen regulaciones parecidas. En Polonia y Rumanía, al igual que en Francia, la caracterización constitucional de la figura del Presidente fue reconocida como carente de efecto normativo directo, de modo que las concretas competencias del Presidente debían ser buscadas en otros artículos de la Constitución. En los países donde el Presidente recibió un papel más importante e influyente estas regulaciones tienen una concreción mayor y no solo un valor simbólico. Cuarta, al principio del proceso de transformación la posición reforzada del Presidente, que formaba parte del poder ejecutivo, creaba un equilibrio respecto al Parlamento, especialmente en una situación en la que ambos

órganos eran elegidos por sufragio popular y gozan de un fuerte mandato. Hoy en día el Presidente es tratado más como una autoridad o máximo representante del país, también como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder, resuelve los conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior de la nación. Quinta, podemos resumir que el significativo papel del jefe de Estado entre los órganos del poder depende no solo de las regulaciones constitucionales, su posición y competencias, sino también de las relaciones con el Parlamento y su composición. El papel del Presidente aumenta en una situación de sintonía política entre su figura y la mayoría parlamentaria, cuando ambos órganos están unidos por un programa político. La situación se presenta de forma distinta bajo las mismas regulaciones constitucionales en el caso en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen a diferentes opciones políticas que la representada por el Presidente (cohabitación).

4. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Al tiempo que se creaba o recreaba la institución de la Presidencia de la República durante los primeros compases de la transformación del sistema en Europa Central y del Este fue imprescindible tomar también decisiones sobre el modo de llevar a cabo esa elección. Asunto éste sobre el que no solo no se adoptó una solución uniforme, sino que en ocasiones se produjeron casos de cambio en el modo de elección, y que fue tan discutido como su esfera de competencias.

En los países de Europa Central y del Este se ha observado una tendencia a favorecer el procedimiento de la elección popular directa para determinar la figura del jefe de Estado. Éste es el modo de elección aplicable en todos los países presentados en este trabajo, aunque no en cambio en los que hemos dejado fuera, ya que el Presidente es elegido por el Parlamento en Hungría, Letonia, Estonia, Albania y, hasta las últimas elecciones presidenciales, que se celebraron en enero de 2013, también lo fue en la República Checa². El Presidente es en cambio popularmente elegido en otros países de la región que tampoco analizaremos en detalle, como Serbia, Croacia, Macedonia o Montenegro.

² El 2 de marzo de 2011, la coalición de centroderecha y la oposición socialdemócrata acordaron que el Presidente de la República Checa sería elegido en votación popular y directa a dos vueltas y no por el Parlamento. Casi el ochenta por ciento de la sociedad apoyó el cambio del modo de elección del Presidente y este cambio se incluyó en el acuerdo de la coalición gobernante y en el programa de la ČSSD, que forma la oposición. Para que estas regulaciones entraran en vigor, el Parlamento tuvo que enmendar la Constitución. Ambas Cámaras del Parlamento aprobaron el cambio en febrero de 2012 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. De acuerdo con las nuevas reglas, las elecciones se celebraron al término del mandato del Presidente V. Klaus, al inicio de 2013. El socialdemócrata y ex Primer Ministro M. Zeman es el primer Presidente de la República Checa que fue elegido en las elecciones generales y directas en la segunda vuelta que se celebró el 25 y 26 de enero de 2013.

El número de países de la región en los que se introdujo la elección popular directa del Presidente aumentó desde los inicios del cambio de régimen, en particular a partir de la segunda mitad de los noventa.

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

En referencia a las elecciones populares directas a la presidencia es necesario también analizar el caso rumano. La ley sobre las elecciones presidenciales preveía unas elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, en opinión de algunos expertos constitucionales a fin evitar los conflictos entre el Presidente y el Parlamento, ya que se razonaba que los ciudadanos votarían a la misma opción política en ambas elecciones, evitando peligrosas «cohabitaciones». Pero, como muestra lo sucedido en 1992, esto no siempre es así. En aquella ocasión la opción del Presidente I. Iliescu no consiguió el número de mandatos imprescindible en el Parlamento (Sokolewicz, 1996: 39), por lo que éste tuvo que gobernar con un Parlamento poco proclive a sus posiciones. En 2003 se diferenció entre la duración del mandato del Presidente y el del Parlamento, solución que se planteó con el fin de favorecer la mutua independencia entre el jefe de Estado y el Parlamento, así como de reforzar la autonomía del Presidente en el ejercicio de sus tareas.

Como ya hemos mencionado, todos los Presidentes de los tres países comparados son elegidos por la nación por sufragio universal, directo y secreto. También tienen en común —desde la reforma de la Constitución de Rumanía de 2003— su elección por un periodo de cinco años, y el hecho de que puedan ser reelegidos una sola vez³.

³ Esta regulación fue muy discutida en el caso de I. Iliescu durante las elecciones de 1996, en las cuales pretendía ser reelegido. Según algunos cálculos, Iliescu ya había cumplido dos mandatos (el primero en las elecciones de mayo de 1990 antes de que se promulgara la Constitución y el segundo el ejercido entre 1992 y 1996). Otros argumentaban que Iliescu estaba ante su cuarto mandato si se consideraban todos los acontecimientos políticos importantes que ocurrieron después del 1 de

Por lo que hace a las condiciones de elegibilidad, puede ser elegido Presidente cualquier ciudadano que se encuentre en plena posesión de sus derechos electorales y que sea mayor de treinta y cinco años en el caso polaco y rumano, o de cuarenta en el caso de Lituania. El principio de domicilio no se incluye como condición en el caso de Polonia⁴ y Rumanía, mientras que en Lituania, el candidato a Presidente tiene que haber residido al menos tres años en el país antes de la celebración de las elecciones.

Será elegido Presidente el candidato que haya obtenido más de la mitad de los votos válidos. En el caso lituano con la condición de que en la votación participase más de la mitad de la población con derecho a voto. Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría requerida, se celebrarían nuevas elecciones dentro de los catorce días siguientes a la primera votación. Además, en el caso lituano, si en la primera votación participasen no más de dos candidatos y ningún de ellos recibiese el número de votos exigidos, se convocarían nuevas elecciones presidenciales.

En la segunda vuelta participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en los primeros comicios y será elegido Presidente el candidato que haya obtenido el mayor número de votos⁵.

En Rumanía, el Tribunal Constitucional es el órgano competente para decidir sobre la validez de la elección del Presidente, mientras que en el caso polaco lo es la Corte Suprema y en Lituania, la Comisión Electoral del Presidente de la República⁶.

diciembre de 1989 (considerados como sus siguientes mandatos), produciéndose el último de ellos después de entrar en vigor de la Constitución (1992-1996). El Tribunal Constitucional sentenció que la Constitución no podía aplicarse a los casos que tuvieron lugar antes de su entrada en vigor. Por eso el Tribunal consideró que Iliescu no cumplió su primer mandato como Presidente bajo la Constitución de 1991 hasta después de la elección de 1992. La decisión del Tribunal Constitucional le permitió participar en las elecciones de 1996, que finalmente perdió. No obstante, Iliescu ganó las elecciones de 2003 y empezó su segundo mandato (Tanasescu, 2008: 67).

⁴ Lo que fue muy criticado por la doctrina polaca y provocó que el Tribunal Constitucional polaco se pronunciara en la sentencia del 26 de junio de 1995 (Dz. U. 95, núm. 78, poz. 398), en la que concluyó que vivir en territorio polaco durante un determinado tiempo (cinco años) indicado por la Ley Electoral a la Cámara de los Diputados no era requisito *sine qua non* en las elecciones presidenciales.

⁵ Como consecuencia de la competencia del Parlamento lituano de convocar elecciones presidenciales anticipadas, su mandato se reguló con más detalle en el artículo 87, que estipula que si el Seimas convoca elecciones anticipadas después de tres años de mandato y vuelve a ganar la misma persona, se considerará que esa persona será elegida para su segundo mandato de cinco años. Si el Seimas convoca elecciones presidenciales anticipadas antes de que trascurren tres años de mandato y el actual Presidente obtiene el triunfo, se considerará su elección para el tiempo restante del primer mandato. Y, por último, si el Seimas convoca elecciones anticipadas durante el segundo mandato, la nueva elección del actual Presidente significa la posibilidad de ejercer el cargo solo durante el periodo que queda hasta terminar ese mandato.

⁶ El Seimas convoca la Comisión Electoral del Presidente de la República al menos cuarenta y cinco días antes de la fecha de las elecciones. El órgano está compuesto por el Presidente, tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por el Ministro de Justicia y tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por la Asociación de los Juristas de Lituania (Zieliński, 2009: 377).

La popularidad de la opción de la elección popular directa estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos, que no existían en el periodo comunista⁷. Con la adopción del método de las elecciones populares directas se aseguraba a los ciudadanos la posibilidad de la amplia participación en los procedimientos democráticos⁸.

Resumiendo, el profesor M. Duverger opina que no se elige al Presidente por medio de votación popular directa para que inaugure exposiciones de crisantemos sino para que actúe efectivamente. De modo que el modo de elección del Presidente debe ser coherente con el conjunto de las soluciones del sistema de gobierno adoptado por un Estado. Siguiendo este razonamiento creo que la elección del Presidente por sufragio universal es una solución lógica del sistema adoptado en Lituania y Rumanía, mientras que en Polonia se puede observar una ausencia de soluciones adecuadas, toda vez que las elecciones populares directas para determinar la figura de jefe de Estado entran en conflicto con el ámbito de las competencias presidenciales, como en el caso de Polonia.

5. LAS COMPETENCIAS PRESIDENCIALES

Los Presidentes de todos los países investigados en el presente trabajo tienen competencias que ejercen de modo discrecional sin la participación del resto de órganos estatales, y competencias que necesitan ser confirmadas por el Gobierno o por el Parlamento para obtener su validez.

En Polonia el referendo estuvo presente en las Constituciones de entreguerras, pero en la Constitución de 1935 quedó bastante limitado a causa de la introducción de numerosas prerrogativas presidenciales. La Ley Constitucional de 1989 estableció que el requisito del referendo solo se debería referir a los actos más importantes del Presidente, actos que deberían ser enumerados en otra ley (art. 32.f). Solo que ésta nunca fue elaborada, lo que provocó que todos los actos del Presidente tuvieran carácter discrecional, reforzando así la posición del jefe de Estado. La Pequeña Constitución de 1992 también introdujo el referendo de los actos presidenciales (art. 46) y fijó, al mismo tiempo, una lista de actos liberados de la obligación del referendo (art. 47). Podemos decir que el constituyente polaco adoptó un modelo

⁷ La sustitución del modelo de elección general del Presidente por el Parlamento o por la Asamblea especial de electores sería tratada como un retroceso en los cambios democráticos (Sokolewicz, 1996: 38).

⁸ Tuvo gran aceptación por parte de la sociedad de este tipo de elección del jefe de Estado; por ejemplo, en Polonia en los sondeos realizados mientras se preparaba la Constitución de 1997, el 95% de los encuestados apoyaba la elección popular directa. Debido a este enorme apoyo, se decidió mantener este modo de elección en el sistema constitucional, olvidándose así la tradición constitucional del periodo de entreguerras donde el Presidente era elegido por el Parlamento (Dziemidok-Olszewska, 2003: 148).

de «refrendo negativo», es decir, todos los actos del Presidente exigían el refrendo, salvo los enumerados en el art. 47.

Actualmente, es el art. 144.2 CP el que regula la institución del refrendo: «Los actos del Presidente necesitarán, para su validez, el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros quien se responsabiliza de los mismos ante la Cámara de Diputados en virtud de dicho refrendo». Como resultado de la interpretación de la Constitución podemos decir que todos los actos del Presidente exigen la firma del Primer Ministro, con la excepción de las prerrogativas presidenciales enumeradas en el art. 144.3 de la CP⁹.

El Presidente lituano promulga decretos para ejercer sus competencias. Como principio no se exige el refrendo para su validez; al contrario, la obligación del refrendo incluye asuntos que no tienen un significado principal en el funcionamiento del Estado y que tampoco son las competencias más importantes del jefe de Estado¹⁰.

Por otro lado, entre las prerrogativas del Presidente lituano incluidas en el art. 84 de la CL se encuentran: la toma de decisiones sobre los problemas más relevantes de la política exterior (ejercida junto con el Gobierno); la firma de acuerdos internacionales que luego habrá de presentar al *Seimas* para su ratificación; el nombramiento y cese del Primer Ministro; la asignación al Primer Ministro de la función de formar Gobierno y la aceptación de su composición; la aceptación de la dimisión del Gobierno y sus miembros; la presentación al *Seimas* de un candidato nuevo al cargo de Primer Ministro dentro del plazo de quince días desde la dimisión del Gobierno; el nombramiento y cese de los ministros a propuesta del

⁹ Las atribuciones constitucionales y legales que el Presidente puede ejercer de modo discrecional son las siguientes: – *En relación con el Parlamento*: la convocatoria de elecciones al *Sejm* y al Senado; la convocatoria de la primera sesión de un nuevo *Sejm* y del nuevo Senado; el acortamiento de la legislatura del *Sejm* en los casos establecidos por la Constitución; la iniciativa legislativa; la convocatoria de referéndum; la sanción o negativa a sancionar una ley; la remisión de un mensaje al *Sejm*, al Senado o a la Asamblea Nacional. – *En relación con el Gobierno y sus miembros*: la propuesta y nombramiento del Primer Ministro; la aceptación de la dimisión del Gobierno; la solicitud al *Sejm* para que exija la responsabilidad de un miembro del Gobierno ante el Tribunal de Estado; la separación de un ministro contra el que el *Sejm* ha aprobado un voto de desconfianza. – *Competencias tradicionales del Presidente*: la concesión de honores y condecoraciones; la designación de los jueces; el ejercicio del derecho de gracia; la concesión de la nacionalidad polaca y el otorgamiento del consentimiento para la renuncia a la nacionalidad polaca. – *Nombramiento de otros órganos*: del Primer Presidente y de los Presidentes de la Corte Suprema; del Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional; del Presidente y de los Vicepresidentes de la Corte Suprema Administrativa. – *Otras atribuciones*: la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional; la promulgación de órdenes; el otorgamiento del Estado de la Cancillería del Presidente de la República y el nombramiento y separación de su Jefe; la renuncia al cargo de Presidente de la República.

¹⁰ Las competencias presidenciales que necesitan refrendo son: – *En el ámbito de la política exterior*: nombramiento y cese de los representantes diplomáticos de la República lituana en otros países y en los órganos internacionales (refrendo del Primer Ministro); aceptación de cartas de crédito y cese de los representantes diplomáticos de otros países; otorgamiento de grados diplomáticos y títulos especiales (refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores). – *En el ámbito de Defensa*: introducción del estado de sitio y concesión de los grados militares más altos (refrendo del Primer Ministro). – *En política interior*: atribución de la nacionalidad lituana (refrendo del Ministro de Asuntos Interiores).

Primer Ministro; el nombramiento y cese de los funcionarios estatales enumerados por la ley; la presentación al *Seimas* de los candidatos a formar parte del Tribunal Supremo y de los tres candidatos a jueces del Tribunal Constitucional; el nombramiento y cese del jefe del Ejército contando con el acuerdo del *Seimas*; el anuncio de la movilización y de la ley marcial; la presentación al *Seimas* de informes sobre la situación política interior y exterior; la convocatoria de sesiones extraordinarias de la cámara en casos determinados por la Constitución; la convocatoria de elecciones legislativas; el otorgamiento de los premios nacionales; el ejercicio del derecho de gracia, y la sanción y promulgación de las leyes.

El Presidente lituano no tiene posibilidad de influir en el cambio del sistema aunque, como apunta D. Górecki, «la inclusión de muchos de los casos de significativa importancia para el Estado fuera de la obligación del refrendo justifica la conclusión de que el Presidente es el moderador real de la escena política lituana y es responsable de su funcionamiento» (Gorecki, 1996: 352).

El Presidente rumano promulga decretos, siempre dentro los límites de las competencias determinadas por la Constitución, algunos de los cuales precisan ser refrendados por el Primer Ministro. Los decretos del Presidente que necesitan refrendo están incluidos en el art. 100.2 de la CR¹¹.

En Rumanía solo tienen que ser refrendados los actos del Presidente enumerados en la Constitución. Según W. Sokolewicz, la limitada esfera de uso del refrendo beneficia el hallazgo de soluciones en caso de que el Gobierno tenga una opinión diferente a la del Presidente (Sokolewicz, 1995: 54), lo que ayuda a la cooperación dentro del poder ejecutivo durante un periodo de cohabitación.

Como hemos podido ver, en los países de Europa Central y Oriental se puede observar una tendencia al reforzamiento de la posición del Presidente, de crear un centro de poder independiente que sea capaz de tomar decisiones por sí mismo. Como opina T. Słomka, las presidencias con más amplias facultades de arbitraje se pueden encontrar en Polonia y Rumanía (Słomka, 2003: 118). En Lituania, un amplio catálogo de las competencias ejercidas por los Presidentes de modo discrecional indica una significativa esfera de autonomía del jefe de Estado. Las prerrogativas del Presidente le dejan ejercer las competencias que se relacionan con la función moderadora, como ejemplo nos sirve el presente caso del Presidente rumano al que, como al francés, se le confiere «una doble misión de árbitro de las relaciones de las autoridades públicas constitucionales y de decisión en lo referente

¹¹ Según el art. 100.2 de la CR necesitan refrendo los siguientes decretos del Presidente: – *En materia de política exterior*: la acción de contraer acuerdos internacionales que habían sido negociados con anterioridad por el Gobierno y que necesitan ser presentados para su ratificación ante el Parlamento dentro de un plazo razonable; la declaración de la movilización parcial o general de las Fuerzas Armadas tras su previa aprobación por el Parlamento; la declaración del estado de sitio o de emergencia; la acreditación y revocación de los representantes diplomáticos de Rumanía, y la creación, supresión o cambio de rango de las misiones diplomáticas. – *En materia de Defensa*: ejercer el mando de las Fuerzas Armadas. – *En relación con las atribuciones tradicionales*: conceder condecoraciones y títulos de honor; conferir los rangos de mariscal, almirante y general; conceder indulto individual.

a las relaciones exteriores y a la defensa del país» (Julien-Lafferrière, 1997, 287). El mejor ejemplo de actuación por parte del Presidente rumano como árbitro político son los hechos acaecidos en diciembre de 1999 cuando el Presidente E. Constantinescu reconoció que el Gobierno creado por Vasile había perdido la confianza de la mayoría parlamentaria y como consecuencia apoyó la creación de un nuevo Gobierno técnico con M. Isaescu como Primer Ministro. Los expertos rumanos consideraron que el Presidente estaba abusando de sus competencias pues la Constitución autoriza al jefe de Estado a designar al jefe de Gobierno, pero solo el Parlamento tiene la capacidad de cesarlo, a menos que el Primer Ministro fuera incapaz de ejercer su función. En el ejemplo anterior el Presidente se basó en la cláusula incluida en el art. 106. 2 de la CR.

Concluyendo este apartado sobre las competencias del Presidente, merece la pena mencionar también que la independencia del Presidente en el ejercicio de sus actos se encuentra con frecuencia limitada por la necesidad de una propuesta previa o de una consulta con otros órganos. Por ejemplo, el Presidente rumano puede disolver el Parlamento después de consultarlo con los Presidentes de ambas Cámaras y los líderes de las agrupaciones parlamentarias.

No obstante, podemos concluir que las presidencias de la Europa Central y del Este son activas. En las Constituciones de los países comparados en el presente estudio se incluyó un catálogo amplio de las competencias que no necesitan refrendo, esto refuerza la posición del Presidente en esta región. El jefe de Estado es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, que se relacionan con su función de arbitraje e influyen en la composición y funcionamiento de los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, tampoco podemos olvidar que entre las prerrogativas también se incluyen asuntos en los que el Presidente no tiene mucha libertad para actuar (convocatoria de elecciones o de la primera sesión de un nuevo Parlamento elegido) o casos que no son exclusivamente competencia del jefe de Estado (el derecho de gracia o la firma de las leyes), así como cuestiones en las que otro órgano tiene la última palabra (la iniciativa legislativa o el hecho de acudir al Tribunal Constitucional con una moción para verificar la constitucionalidad de los actos normativos) (Complak, 1996: 11).

6. LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

Además del modo de su elección y de sus competencias, la posición del Presidente en el sistema de los órganos estatales queda definida también por el tipo y la extensión de su responsabilidad.

Si hablamos sobre la responsabilidad del Presidente debemos diferenciar entre la responsabilidad política y la constitucional. No obstante, estos tipos de responsabilidad pueden encadenarse, lo que significa que la responsabilidad constitucional puede ser consecuencia de la responsabilidad política. «En la práctica el comienzo del procedimiento de la responsabilidad constitucional ocurre por razones políticas y es a menudo una forma ‘espectacular’ de realización de la responsabilidad política» (Sobczak, 1998: 414). Además, la responsabilidad constitucional puede tener carácter

de medio definitivo en la lucha política, que se ejerce cuando otros medios fallan y que puede ejecutarse únicamente ante una falta de apoyo social a las actividades del jefe de Estado (Ciapala, 1999: 312).

En el caso de la responsabilidad constitucional el marco de control es la adecuación de sus actividades al ordenamiento jurídico existente, mientras que en el caso de la responsabilidad política, conocida también como parlamentaria, el control se proyecta sobre el modo de realizar su política, de modo que para ser responsable es bastante una evaluación negativa de ésta, sin que sea necesario que los actos que haya realizado supongan una infracción del Derecho.

6.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PRESIDENTE

En los países de Europa Central y del Este, así como en el resto de países democráticos, fue aceptado el principio de la irresponsabilidad política del Presidente. Este principio puede quedar recogido de modo directo en la Constitución, o ser el resultado de una interpretación de otras regulaciones de las que se deduzca la exclusión de este tipo de responsabilidad, congruente con su condición de jefe de Estado y de símbolo de su unidad y continuidad.

En el caso rumano los reglamentos parlamentarios previeron la posibilidad de convocar comisiones de investigación en las que el Presidente hubiera de comparecer para presentar explicaciones. Esta regulación fue derogada en 1994 por el Tribunal Constitucional al ser considerada opuesta al principio de irresponsabilidad del Presidente en la Constitución rumana (Skrzydlo, 2005: 175).

Por el contrario, la Constitución de Lituania sí que prevé la posibilidad de la revocación del Presidente, en lo que constituyen dos ejemplos de introducción de los elementos de responsabilidad política y por tanto una contradicción. Por un lado, adoptó el principio general de la irresponsabilidad política del Presidente pero, al mismo tiempo, incorporó una excepción a ese principio: la posibilidad de enjuiciar al Presidente debido a la decisión —inequívocamente política— de disolver el *Seimas* (art. 87 de la CL). En efecto, en el caso de que el Presidente convocara elecciones parlamentarias anticipadas, el nuevo *Seimas* podría, en el plazo de 30 días desde su primera sesión y contando con la mayoría de tres quintas partes del número de sus diputados, responder convocando elecciones presidenciales anticipadas (Krecisz, 2005: 122). Hay que recordar que la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas puede ser usada solo en caso de aparición de determinadas circunstancias establecidas por la Constitución: si el *Seimas* no es capaz de crear un gobierno o en una moción del gobierno al que el *Seimas* ha expresado el voto de censura (art. 57.2 de la CL). Entonces la convocatoria por el *Seimas* de elecciones anticipadas para ocupar el cargo de Presidente es un tipo de represalia llevada a cabo por parte del Parlamento como consecuencia de la similar decisión del Presidente hacia el *Seimas*. El árbitro definitivo en este conflicto sería por lo tanto la propia ciudadanía, porque la Constitución lituana deja al Presidente cesado la posibilidad de presentar su candidatura en las siguientes elecciones presidenciales (art. 87.2 de la CL), en las que puede ser elegido de nuevo para ocupar el mismo cargo.

En cualquiera de los casos viene de suyo que en todos los países analizados el modo más idóneo y radical de sustanciar la responsabilidad política del jefe de Estado ante la Nación sea con ocasión de la renovación de su mandato —esto es, a través de la nueva elección general y directa del Presidente— por más que no se pueda juzgar de ese modo al Presidente que termina su segundo mandato ni al que no intenta ser reelegido. En Polonia esto ocurrió dos veces, en 1995 el Presidente L. Wałęsa no fue elegido al acabar su primer mandato, ya que en los comicios del 2000 Al. Kwasniewski consiguió el 53 por ciento de los votos en la primera vuelta, adquiriendo un voto de confianza muy fuerte por parte de los electores. En una situación parecida se encontraron I. Iliescu en 1996 y P. Stoyanov en 2001, si bien I. Iliescu fue capaz recuperar la confianza de la sociedad durante las siguientes elecciones presidenciales de 2000.

Se puede también reflexionar sobre la cuestión de la responsabilidad del Presidente en caso de referéndum, cuando el jefe de Estado toma claramente una posición en una determinada situación. Pero esto puede tener un carácter incidental, es muy difícil que en los países de Europa Central y del Este se desarrolle un sistema plebiscitario como ocurrió en Francia bajo la presidencia de Ch. de Gaulle (Słomka, 2005: 266).

Para finalizar la reflexión sobre la responsabilidad política del jefe de Estado, es interesante hablar sobre la responsabilidad del Presidente ante la opinión pública y los medios de comunicación (*la responsabilidad política en vía difusa*). El Presidente, como sujeto político, tiene que expresar cada día su postura sobre los varios asuntos de la Nación. Este tipo de responsabilidad se basa en la crítica que hacen los ciudadanos del comportamiento de la persona que ejerce el cargo de Presidente, se refleja en la crítica que se hace del jefe de Estado en los medios de comunicación o en los sondeos sobre su labor.

6.2. LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE

En contraste con —y a modo de contrapeso por— la falta de responsabilidad política de los jefes de Estado, éstos son responsables penalmente en caso —entre otras hipótesis— de alta traición o infracción de la Constitución.

La introducción de la responsabilidad constitucional del Presidente se desarrolló en la mayoría de las Constituciones democráticas de los países europeos, también fue adoptada en todas las Constituciones de los países que son objeto de estudio en este trabajo. Aunque la aceptación general de esta institución no significa la uniformidad de las soluciones particulares: al contrario, las regulaciones particulares se diferencian en varios aspectos como son el tipo de infracciones por las que el Presidente es responsable, el tipo de procedimiento y los órganos que juzgan al Presidente.

La Constitución polaca de 1997 reconoce *expressis verbis* el principio de responsabilidad constitucional del Presidente cuando afirma que «el Presidente polaco puede ser sometido a responsabilidad ante el Tribunal de Estado por las infracciones de la Constitución o de las leyes o por la comisión de delitos» (art. 145.1 de la CP).



Esta regulación es una repetición del art. 50 de la Pequeña Constitución. La solución fue criticada durante los trabajos constitucionales, al considerar demasiado amplia y general la esfera de factores por los que el Presidente podría ser responsable (Dziemidok-Olszewska, 2003: 313).

En Rumanía el Presidente puede ser juzgado por crimen de alta traición y por infracción de la Constitución. En Lituania el Presidente puede ser juzgado en caso de infracción grave de la Constitución, de perjurio o de cometer un crimen.

El art. 145.2 de la CP dice que la Asamblea Nacional puede iniciar una causa contra el Presidente polaco mediante una resolución adoptada por la mayoría de dos tercios del número legal de sus miembros, a propuesta de al menos 140 de ellos. Como resultado de la decisión de iniciar la causa contra el Presidente ante el Tribunal de Estado adoptada por la Asamblea Nacional, se produce la suspensión del ejercicio de su cargo por parte del Presidente; esta suspensión se inicia el día en el que la Asamblea Nacional adopta la resolución y dura hasta la promulgación de la sentencia por el Tribunal de Estado. Las funciones del Presidente son temporalmente ejercidas por el Presidente de la Dieta polaca (art. 145.3 de la CP).

En Lituania, el órgano que puede incoar el proceso al Presidente es el Parlamento. El Presidente es responsable ante el *Seimas*, que puede iniciar un proceso y cesar al jefe de Estado de su cargo, ya que el órgano que juzgará los asuntos de responsabilidad constitucional del Presidente es el propio Parlamento. En el caso de probarse su culpabilidad el Parlamento puede, con la mayoría de tres quintas partes de sus miembros, privar al Presidente de sus funciones (art. 74 de la CL).

En la Constitución de Rumanía existe una diferenciación de los procedimientos contra el Presidente según que se trate de un delito de traición al país o de una infracción de la Constitución. Respecto al primero, el procedimiento es iniciado por la Cámara de Diputados y el Senado en sesión conjunta (art. 96.1), y deben contar con los votos de al menos dos tercios de todos los parlamentarios. La competencia de juzgar todos los casos pertenece al Tribunal Constitucional (art. 96.4 de la CR). En el caso de cometer hechos graves por los cuales viole las provisiones de la Constitución, el Presidente puede ser suspendido de su cargo por la Cámara de los Diputados y el Senado en reunión conjunta, con el voto de la mayoría y con la previa consulta del Tribunal Constitucional (art. 95.1 de la CR). La iniciativa de la suspensión del cargo corresponde al menos a un tercio del número de diputados y senadores y será llevado al conocimiento inmediato del Presidente (art. 95.2 de la CR). En tal caso el voto de diputados y senadores produce la convocatoria de un referéndum sobre la revocación del jefe de Estado en el plazo de máximo de treinta días desde el día de aprobación de la proposición de suspensión del Presidente de su cargo (Skrzydło, 2005: 175), de manera que será la sociedad quien decida. Este procedimiento crea un riesgo de lucha política, pues en el referéndum se confrontan dos partes: el Parlamento y quienes apoyan al Presidente (Brodzinski, 1996: 118).

Es de notar que atribuir al Tribunal Constitucional rumano las competencias que se refieren directamente al estatuto del Presidente puede dar lugar a dudas, sobre todo si se considera que en Rumanía el Presidente nombra tres miembros del Tribunal Constitucional, es decir, de este modo decide sobre una tercera parte de su composición. Existe una opinión muy generalizada que considera que el papel del

Tribunal Constitucional para juzgar al Presidente supone una intrusión en materia de naturaleza política (Sokolewicz, 1997: 163). La consulta al Tribunal Constitucional es obligatoria pero el Parlamento no debería estar ligado por su contenido.

Las formas de la responsabilidad constitucional del Presidente rumano suponen una solución original. La situación adoptada en Rumanía incluye elementos de responsabilidad política como la etapa de presentación de la moción o su investigación en el Parlamento, y de responsabilidad constitucional como la votación por parte de la Nación. Si el Presidente cometiese delitos que violan la Constitución, las Cámaras del Parlamento podrían suspenderle del ejercicio de sus funciones tras consulta previa con el Tribunal Constitucional. Lo lógico sería ejercer la responsabilidad por el delito constitucional ante el Tribunal Supremo, como en el caso de alta traición, o ante el Tribunal Constitucional. Como ya hemos mencionado, en el caso rumano se celebra un referéndum sobre la distinción del Presidente. Es verdad que esta solución le proporciona seguridad al Presidente ante acusaciones precipitadas pero, en consecuencia, conduce a una resolución más política que judicial (Skrzydło, 2005: 175). En palabras de F. Julián-Laferriere: «Este procedimiento conlleva riesgos de demagogia —ya que habrá necesariamente una “campana” sobre la destitución del Presidente— y de conflictos entre el Presidente y el Parlamento que forzosamente defenderán opiniones opuestas». (Julien-Laferrière, 1997: 287)

La mencionada regulación fue usada en 1994 cuando la oposición parlamentaria presentó una moción acusando al Presidente I. Iliescu de infringir el principio constitucional referente a la división de poderes y de criticar las sentencias de los tribunales. En este caso, la moción no consiguió el número de votos imprescindible en ambas Cámaras y el Parlamento la retiró después de la resolución negativa del Tribunal Constitucional (Brodzinski, 1996: 119), pero sí lo consiguió en el caso más reciente del actual Presidente, T. Băsescu, quien lleva en el poder desde 2004 y ha sido sometido a dos procesos desde que iniciara su mandato. La primera moción se produjo en 2007. El Parlamento lo destituyó el 19 de abril de 2007 tras acusarlo de abuso constitucional, entre las acusaciones se incluía: ordenar la escucha de llamadas de los ministros o tratar de usurpar al Primer Ministro el control del Gobierno. A pesar de que la Corte Constitucional rumana no apoyó su destitución, al no encontrar pruebas que respaldasen los cargos, la Cámara de los Diputados y el Senado aprobaron la proposición de suspensión de sus funciones con 322 votos a favor (la mayoría simple era de 233). El 19 de mayo del mismo año se celebraron comicios para decidir si T. Băsescu debía continuar al frente de la Presidencia. Los resultados le permitieron continuar en el cargo, con un apoyo del 75%. Durante el periodo de suspensión, el cargo de Presidente interino lo ocupó N. Văcăroiu, Presidente del Senado.

El 6 de julio de 2012, el Parlamento destituyó a T. Băsescu por segunda vez con una mayoría de 258 votos a favor, de nuevo por supuesta violación continuada de la Constitución (al no respetar la separación de poderes, socavar la independencia judicial y usurpar el rol del Ejecutivo ampliando sus facultades). Esta vez el Tribunal Constitucional sentenció que la actividad del Presidente sí violaba la Constitución. El cargo de Presidente interino lo ocupó C. Antonescu, Presidente del Senado y líder de la coalición de centro-izquierda (actualmente en el poder). En el

referéndum celebrado el 29 de julio de 2012, la opción favorable a la destitución del Presidente obtuvo el 87,5% de los votos¹². A pesar de esto, la Corte Constitucional avaló a T. Băsescu como Presidente e invalidó el referéndum ya que la participación se quedó en un 46,24% y no alcanzó la mínima requerida para que el referéndum fuese válido (cincuenta por ciento de los inscritos más uno). Por lo tanto, el 27 de agosto de 2012 Băsescu volvió a ocupar el cargo de jefe de Estado (Bilefsky, 2012).

Por lo que respecta a los órganos utilizados para juzgar al Presidente, éstos son el Parlamento en el caso de Lituania; el Tribunal Supremo en el caso de Rumanía; y un tribunal especial denominado Tribunal de Estado en el caso de Polonia.

Se puede concluir que el sujeto más adecuado para juzgar al Presidente es el Tribunal Supremo o el Tribunal creado con este fin, como el Tribunal de Estado en el caso de Polonia, debido a su carácter profesional, su modo de creación y sus competencias. La posibilidad prevista en Rumanía según la cual la sociedad juzga mediante referéndum al Presidente cuando éste es acusado de violación de la Constitución no es seguramente la más apropiada. La razón que justifica la afirmación anterior es que la decisión de los ciudadanos en este asunto tiene un carácter político y no judicial. Lo esencial de la responsabilidad constitucional es comprobar si se ha producido la infracción de una ley y la mejor forma de hacerlo es a través del sistema judicial, debido a su mayor capacidad para emitir una decisión justa, bien fundamentada y objetiva (Sokolewicz, 1996: 40).

La institución de la responsabilidad constitucional es una de las garantías básicas de la conformidad del Derecho con la Constitución. En la literatura del Derecho constitucional se nota la caída de su significado en referencia a la responsabilidad política y es calificada como excepcional, prácticamente inútil o usada escasamente (Gorecki, Matonis, 2004: 41). Pero en la mayoría de los casos esas opiniones se referían a los miembros del Gobierno y no al Presidente. Un ejemplo que indica la utilidad de mantener la responsabilidad constitucional en el orden legal es el caso del Presidente lituano R. Paksas.

Como hemos mencionado anteriormente el Presidente lituano puede ser cesado de su cargo en caso de incurrir en infracción grave de la Constitución, perjurio, o de cometer un crimen. El *Seimas*, con mayoría de tres quintos, puede revocar al Presidente, la moción en esta cuestión puede ser presentada por un grupo de al menos la mitad de los diputados. Después de examinar el caso el *Seimas* convoca una comisión especial de investigación que verificará la validez de los reproches y preparará la moción para iniciar el procedimiento. A pesar de eso, el *Seimas* puede acudir al Tribunal Constitucional y pedir que se verifique si el Presidente violó la Constitución con sus actos. Si la comisión acepta la moción de enjuiciar al Presidente, el *Seimas* se convierte en el órgano que decide sobre su responsabilidad (Gorecki, Matonis, 2004: 42).

¹² Estos resultados tan negativos para el Presidente fueron consecuencia de la dura política de austeridad que adoptó en 2010, de su incapacidad para instituir un Gobierno estable y de su enorme influencia sobre los ejecutivos anteriores.

El Presidente Paksas fue acusado de violar la Constitución y el Tribunal Constitucional confirmó que había perjurado y ejercido sus competencias de forma deshonesta, además de no actuar en beneficio de la Nación sino en el suyo propio. El Tribunal Constitucional enumeró tres delitos del Presidente contra la Constitución: concedió la ciudadanía lituana a un hombre de negocios ruso (J. Brysov) que le había ayudado a financiar su campaña presidencial; informó conscientemente a Brysov sobre la investigación que se estaba desarrollando contra él, y durante el proceso de privatización utilizó su cargo y actuó a favor de la gente de su entorno (Gorecki, Matonis, 2004: 52). Según el Tribunal Constitucional todos estos delitos suponían una grave violación de la Constitución. Después del procedimiento, el *Seimas* acusó al Presidente y, de acuerdo con la Constitución, sus funciones fueron adquiridas por el Presidente del *Seimas* hasta la celebración de las elecciones anticipadas. Para impedir una nueva elección de Paksas al cargo de Presidente, el *Seimas*, de modo extraordinario, votó una enmienda de la ley presidencial según la cual se privaba a las personas revocadas de su cargo de la posibilidad de volver a ser candidatas durante un plazo de cinco años. Después del proceso de *impeachment* y las sentencias de los tribunales, el Presidente del Tribunal Supremo lituano, V. Greicius, se pronunció para decir que todo el caso fue innecesario y el Presidente podría dimitir del cargo, lo que le daría la posibilidad de ser reelecto en las elecciones parlamentarias anticipadas, sobre todo si se tiene en cuenta que los sondeos reflejaban que tenía muchas posibilidades (Zielinski, 2009: 399).

Resumiendo, en todos los países de Europa Central y del Este se incluyeron las formas de responsabilidad del jefe de Estado adoptadas en el sistema parlamentario, destacando sobre todo la exclusión del Presidente de la responsabilidad parlamentaria, con la excepción de la Constitución lituana, que admite esta forma de la responsabilidad. Lo que no significa la ausencia de responsabilidad política, que encontramos en alguna forma como las elecciones generales para el cargo de Presidente (la responsabilidad ante la Nación) y específicamente ante la opinión pública. En todos los países, como hemos visto, las Constituciones claramente acentúan la responsabilidad del Presidente ante un delito constitucional o una violación de la Constitución y las leyes.

7. CONCLUSIONES

Esta rápida enumeración de regulaciones de las Constituciones de Europa Central y Oriental en relación con la institución del Presidente nos permite la formulación de al menos cinco conclusiones.

La primera es que en los casos de Polonia y Lituania, la tradición constitucional del periodo de entreguerras influyó en el momento de la recuperación de la democracia y en la recuperación del cargo de Presidente. En Rumanía no existía una genuina experiencia democrática, de modo que la institución del Presidente se creó en función de la tradición autoritaria y después de la dictadura de un líder del partido comunista.

La segunda conclusión es que las razones por las que, al inicio del proceso de cambio de régimen, los países analizados escogieron la opción del modelo de gobierno con Presidente dotado de competencias significativas se reducen básicamente a tres: proteger las instituciones democráticas que se estaban creando, asegurar un papel significativo para los antiguos dirigentes que aún no se habían apeado del poder y que estaban jugando un papel importante en la creación de un nuevo sistema de gobierno (W. Jaruzelski en Polonia, I. Iliescu en Rumanía), y conseguir el equilibrio respecto al Parlamento. No parecía deseable un jefe de Estado dotado solo de funciones simbólicas, sino más bien una persona que pudiera aprovechar su autoridad para influir positivamente en el funcionamiento de los otros órganos estatales a través de sus competencias. Las soluciones adoptadas por Lituania, Rumanía y Polonia lo demuestran muy bien, aunque en cada uno de estos países la modificación del sistema dependió en parte de las tradiciones constitucionales del pasado y del recorrido del proceso de transformación, de su situación política, económica y social.

En tercer lugar, en referencia a las observaciones sobre la institución del Presidente recogidas en el presente artículo, estamos de acuerdo con la afirmación de que las soluciones constitucionales de los países investigados sitúan el cargo del jefe de Estado dentro del modelo parlamentario modificado. El Presidente es la segunda institución que proviene de las elecciones generales, junto con el Parlamento. La elección popular del jefe de Estado tiene como fin reforzar su mandato para que pueda ejercer activamente sus funciones. La popularidad de la opción de elegir al jefe de Estado a través de elecciones generales directas estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos que faltaban en el periodo comunista. Me parece, en el caso de los países comparados, que eso no es un tipo de presidencialismo, el modo de elección del Presidente influye más en su autoridad como jefe de Estado que en sus competencias reales; como hemos visto, las regulaciones de su posición son la mejor prueba de lo anterior. Los Presidentes son, sobre todo, los mayores representantes de sus naciones, vigilan la Constitución, actúan en beneficio de su Nación y aseguran la continuación y estabilidad del resto de órganos estatales. Para cumplir con esas funciones se acepta de mejor grado a un Presidente elegido mediante elecciones populares directas.

En cuarto lugar, en los países analizados la función mediadora del jefe de Estado parece ser más visible que sus competencias ejecutivas y el Presidente no está más reforzado en relación con otros órganos. Hoy en día, el Presidente en esta región es tratado sobre todo como una autoridad política del país, así como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos de poder, resuelve conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior del país. El Presidente es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, vela por la cooperación armoniosa entre los órganos estatales y es un intermediario en los conflictos que puedan resultar peligrosos para el funcionamiento del país. Podemos concluir que el Presidente se sitúa por encima de los conflictos políticos pero sin ser indiferente a ellos. Así, el sistema de gobierno tiene más posibilidades de funcionar efectivamente y sin conflictos. Hay que añadir que, a pesar de las regulaciones constitucionales referentes a la forma de ejercer el arbitrio por el Presidente,



influye también su personalidad, el grado de apoyo que consiguió en las elecciones y la situación política en la que actúa.

La quinta y última conclusión de este ensayo es la de que en los países investigados no se creó un estilo único de presidencia que sea común a todos ellos. La intención de los constituyentes de los países de la región del estudio fue la de crear un mecanismo de arbitraje moderador, según el cual el jefe de Estado no aspira a convertirse en el protagonista de la escena política, sino que solo actúa en las situaciones de conflicto. Sin embargo, la realidad nos muestra lo contrario, si hacemos un repaso por las presidencias de los tres países comparados podemos concluir que el arbitrio autoritario ha sido demasiado frecuente; en Polonia fue representado en su tiempo por L. Wałęsa y L. Kaczyński, y del mismo modo actuaron K. Landsbergis, R. Paksas y últimamente D. Grybauskaite en Lituania, I. Iliescu en Rumanía, donde en la actualidad también sigue esta tendencia T. Băsescu. Lo que nos lleva a concluir que las presidencias moderadas como la de A. Kwasniewski en Polonia o E. Constantinescu en Rumanía son las excepciones a esta regla.

Recibido: 14-3-2016

Aceptado: 19-9-2016



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

- CONSTITUCIÓN DE LITUANIA DEL 25 DE OCTUBRE DE 1992, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html.
- CONSTITUCIÓN DE POLONIA DEL 2 DE ABRIL DE 1997, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
- PEQUEÑA CONSTITUCIÓN DE 1992 DE POLONIA, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl02000_.html.
- CONSTITUCIÓN DE RUMANÍA DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1991, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

FUENTES SECUNDARIAS

- BILEFSKY, D. (2012). *Romania votes whether to remove its Presidents*, The New York Times, 29 de agosto de 2012.
- BRODZIŃSKI, W. (1996). «Republika Rumuńska», en BORDZIŃSKI, W., GÓRECKI, D., SKOTNICKI, K. y SZYMCZAK, T. (dir.). *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry)*, Lodz: Uniwersytet Łódzki.
- BUROMENSKY, M.V. (2001). «The Status of the President in the System of Executive Power in the States of Central and Eastern Europe», en DZIAŁOCHA, K., MOJAK, R. y WÓJTOWICZ, K. (ed.). *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and East Europe*, Lublin: Mopol.
- ЦИАПЕЛА, J. (1999). *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, B. (2003). *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin: Universidad Marie Curie-Skłodowska.
- FLORES JUBERÍAS, C. (2002). «Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este», en FLORES JUBERÍAS, C. (ed.). *Estudios sobre la Europa Oriental*, Valencia: Universitat de València.
- GLAJCER, R. y MIGALSKI, M. (2006). *Prezydent w Polsce po 1989 roku, Studium politologiczne*, Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- GÓRECKI, D. (1996). «Republika Litewska» en BORDZIŃSKI W., GÓRECKI, D., SKOTNICKI K. y SZYMCZAK, T. (ed.). *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry)*, Lodz: Uniwersytet Łódzki.
- GÓRECKI, D. y MATONIS, R. (2004). «Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa», *Przegląd Sejmowy*, núm. 4.
- JAMRUZ, A. (1990). «Status konstytucyjny prezydenta Francji», *Państwo i Prawo*, núm. 6.
- JULIEN-LAFERRIÈRE, F. (1997). «La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia», en FLORES JUBERÍAS, C. (dir.). *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid: Institució Valenciana d' Estudis i Investigació.

- KRĘCISZ, W. (2005). «Republika Litewska», en GDULEWICZ, E. (ed.) *Ustroje państw współczesnych* t. II, Lublin: Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej.
- LIME, B. (1993). «Le système constitutionnel Roumain», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 5.
- OSIŃSKI, J. y PYTLIK, B. (2009). «Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej», en OSIŃSKI, J. (eds.). *Prezydent w państwach współczesnych*, Varsovia: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- PODOŁAK, M. y POCHODYŁA, P. (2005). «System polityczny Litwy», en SOKÓŁ, W. (dir.). *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Lublin: Universidad Marie Curie-Skłodowska.
- SARNECKI, P. (1993). «Władza wykonawcza w Malej Konstytucji», *Państwo i Prawo*, núm. 5.
- SHUGART, M.S. (1993). «Of President and Parliaments», en *East European Constitutional Review*, vol. 2, núm 1.
- SKRZYDŁO, W. (2005). «Republika Rumunii», en GDULEWICZ, E. (ed.) *Ustroje Państw Współczesnych*, t. 2, Lublin: Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej.
- SŁOMKA, T. (2003). «Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej» en MOŁDAWA, T. (dir.). *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia: Elipsa.
- (2005). «Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze», Varsovia: SPRA-JR.
- SOKOLEWICZ, W. (1996). «Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydentcko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii», *Przegląd Sejmowy*, núm. 3.
- (1997). «Sąd Konstytucyjny w Rumunii» en TRZCIŃSKI, J. (dir.). *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 2, Varsovia: Trybunał Konstytucyjny.
- STACIOKAS, S. (2001). «The Status of the President in the system of Government», en DZIAŁOCHA, K., MOJAK, R. y WOJTCOWICZ, K. (eds.). *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, Lublin: Mopol.
- TANASESCU, E.S. (2008). «The President of Romania, or: the slippery slope of a Political System», *European Constitutional Law Review*, núm. 4.
- WITKOWSKI, Z. (2000). «Prezydent Republiki Włoskiej (Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)», Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- WOJNICKI, J. (2003). «Pamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa», *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia: Iuris Prudentia.
- ZIELIŃSKI, J. (2009). «Prezydent Litwy» en OSIŃSKI, J. (dir.). *Prezydent w państwach współczesnych*, Varsovia: Szkoła Główna Handlowa.