

SYLWIA MACIASZEK-LLANEZA  
(Universidad de Valencia)

## El Presidente de la República como árbitro político. El caso polaco en una perspectiva comparada

### I. INTRODUCCIÓN: LA IDEA DEL «PODER MODERADOR» Y SUS PLASMACIONES CONSTITUCIONALES

Sobre la estabilidad de los sistemas de gobierno influye de manera poderosa la existencia o no de instituciones que procuren la cooperación entre los órganos estatales y garanticen su equilibrio y funcionamiento sin conflicto.

Una de esas instituciones es –o puede ser– la Jefatura del Estado cuando ésta actúa como árbitro político. El creador de la concepción del «cuarto poder», Benjamín Constant, opinaba que, en lugar de participar activamente en el juego político, el Jefe de Estado debía actuar como la más alta autoridad del Estado y como árbitro que integrara los otros órganos y moderara los posibles conflictos entre ellos.<sup>1</sup> Según Constant, el Jefe de Estado, a pesar de ser la autoridad más alta del Estado y quien representa a su país en las relaciones internacionales, es sobre todo el garante de la Constitución y está llamado a calmar los conflictos políticos que puedan ocurrir entre sus instituciones, además de gozar también de competencias más tradicionales y específicas de un Jefe de Estado, entre ellas la del nombramiento y cese de los miembros del Gobierno, la sanción de las leyes o el veto de las mismas, el poder de convocar sesiones parlamentarias extraordinarias, el poder de disolución del Parlamento, la capacidad de ejercer la iniciativa legislativa, la legitimación para plantear la inconstitucionalidad de normas ante el Tribunal Constitucional, y la convocatoria de referéndums.<sup>2</sup>

Con la evolución del Derecho constitucional, la doctrina han hecho a menudo referencia a la necesidad de un poder neutral, al poder del árbitro político o al cuarto poder, y las constituciones contemporáneas a menudo han otorgado a

<sup>1</sup> Waław Szyszkowski: «Beniamin Constant- doktryna polityczna na tle epoki», *Państwo i Prawo* n° 11 (1984), p. 87.

<sup>2</sup> Waław Szyszkowski: «Beniamin Constant...», cit., p. 97.

los Jefes de Estado competencias encaminadas a equilibrar el sistema socio-político y asegurar el funcionamiento regular de las instituciones estatales.<sup>3</sup>

Esta concepción del Presidente como árbitro se halla recogida, por ejemplo, en el art. 5 de la Constitución de la V República francesa donde 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.»

Naturalmente, la función del Jefe de Estado como árbitro no está únicamente reservada para los modelos de gobiernos republicanos sino que también en las monarquías el Rey tiene la función de arbitrar. Así, la Constitución española indica en su art. 56.1 que:

«El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones.»

En la doctrina francesa se han llevado a cabo muchos intentos por explicar el significado del arbitraje presidencial. Uno de los primeros intérpretes de la Constitución de la V República francesa, L. Hamon, formuló tres posibles explicaciones del arbitraje presidencial. Según la primera opción, el arbitraje podría ser como lo había regulado la Constitución de la III República, donde el Presidente era «un tipo de testigo privilegiado», «un gran notario de la vida pública» que sencillamente indicaba su punto de vista.<sup>4</sup> En la III y IV República francesa el arbitraje no fue regulado por el texto constitucional, sino que se realizaba a través de diferentes medios y se sostenía en la autoridad de la persona que ejercía el cargo del Jefe de Estado, a través de su mediación y consejo.<sup>5</sup> De acuerdo con la segunda definición, el Jefe de Estado como árbitro no se debía limitar a exponer sus opiniones sino que debía resolver las diferencias que pudieran surgir. Y por último, bajo la tercera opción el árbitro no sólo actuaba cuando se producía un conflicto que necesitaba ser resuelto sino que también podía decidir e imponer sus propias concepciones.<sup>6</sup> En la literatura francesa presente se adoptaron los dos últimos significados del término «árbitro».

Cuando hablamos sobre la Constitución francesa de 1958 podemos distinguir dos situaciones: el funcionamiento normal del sistema, y las situaciones excepcionales. En el primer caso, el papel del Presidente-árbitro se limita a mantener el orden en la escena política sin participar activamente en el juego entre las instituciones. En el segundo caso, en cambio, cuando ocurre una situación

---

<sup>3</sup> Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki», *Przegląd Sejmowy* n° 6 (2005), p. 59.

<sup>4</sup> Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 60.

<sup>5</sup> Ewa Popławska: *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1995, p. 53.

<sup>6</sup> Krzysztof Wołowski: *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Varsovia-Toruń, 1973, p. 60 (cit., en Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit.).

excepcional (regulada por el art. 16 de la Constitución francesa) el Presidente-árbitro indica la forma de actuar y también toma las decisiones.<sup>7</sup> Así pues, en situaciones de conflicto el Presidente es más activo y goza de una esfera propia del poder ejecutivo, mientras que en la situación normal el Jefe de Estado asume más bien un rol del poder neutro. En palabras de A. Jamnóz: «El Presidente actúa o con el carácter de un árbitro imparcial y pasivo o con el carácter del árbitro que decide y resuelve conflictos e impone su punto de vista».<sup>8</sup>

Como podemos ver el arbitraje político no ha sido interpretado del mismo modo por la doctrina y tampoco fue llevado a cabo del mismo modo por los diferentes Jefes de Estado franceses. Charles de Gaulle, por ejemplo, fue partidario de un arbitraje activo, según el cual el Presidente tenía su concepción del interés nacional, realizaba la política según dicha idea y era capaz de imponerla a los otros órganos de poder.<sup>9</sup> Sobre el proyecto de la Constitución de la V República francesa dijo;

«Se trata de que exista un Gobierno que debe gobernar, que actúe el Parlamento que representa la voluntad política de la Nación, crea las leyes y controla el Gobierno y que por encima de las luchas políticas se encuentre el árbitro político.»<sup>10</sup>

Ya antes, en su trascendental Discurso de Bayeux, el General había dejado meridianamente clara su concepción de la Presidencia al proponer

«El Poder Ejecutivo debe proceder del jefe del Estado, ubicado por encima de los partidos, electo por un colegio que comprende al Parlamento aunque mucho más amplio y compuesto de manera que lo haga presidente de la Unión Francesa y de la República. Corresponde al jefe del Estado la responsabilidad de acordar el interés general en cuanto a la elección de los hombres con la orientación que emana del Parlamento. Suya es la misión de nombrar a los ministros y primero, claro está, al primer ministro, que deberá dirigir la política y el trabajo del gobierno; suya es la función de promulgar las leyes y de decidir los decretos, pues leyes y decretos comprometen a los ciudadanos con el Estado entero; suya es la responsabilidad de presidir los consejos de gobierno y de ejercer sobre ellos la influencia de una imprescindible continuidad para la nación; suya la atribución de ser el árbitro por encima de las contingencias políticas, ya sea en tiempos normales mediante su consejo, ya sea en momentos de gran confusión, invitando al país a dar a conocer mediante elecciones su decisión soberana; suyo, si la Patria corriera algún peligro, el deber de ser el garante de la independencia nacional y de los tratados firmados por Francia.»<sup>11</sup>

Según De Gaulle, pues, el Presidente no solo presenta su punto de vista: toma decisiones, tiene poder para determinar el interés de la Nación, puede

---

<sup>7</sup> Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 61.

<sup>8</sup> Adam Jamnóz: «Status konstytucyjny Prezydenta Francji», *Państwo i Prawo* n° 9 (1990), p. 87.

<sup>9</sup> Ewa Popławska: *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym V Republiki...*, cit., p. 65.

<sup>10</sup> Wiesław Skrzydło: «Ustrój polityczny V Republiki i jego ewolucja», *on-line* en <http://prodata.republika.pl/konstytucje/pub/t012.htm>, p. 10.

<sup>11</sup> El Discurso puede ser consultado en Charles De Gaulle: «Discursos y Mensajes», *Istor* n° 3 (2000) pp. 83-94.

impedir la actuación de los órganos estatales y hace respetar el interés nacional. En esos principios se basó el modelo racionalizado de la V República francesa y el modo de ver la amplia función de árbitro por Charles de Gaulle.

Su sucesor como Presidente francés, Georges Pompidou, determinó el arbitraje como «el poder soberano de decidir en todas las materias políticas»,<sup>12</sup> y añadió también que el Primer Ministro y el Gobierno no proceden del Parlamento, sino del Presidente, y por eso necesitan realizar «su» política.<sup>13</sup>

Reflexionando sobre la práctica política en Francia podemos decir que el Presidente participa activamente en el proceso político de gobierno y muchas veces juega el papel del árbitro que resuelve conflictos, aunque su actividad no debe significar el intentar gobernar directamente ni realizar política porque esas tareas están reservadas para el Primer Ministro y su Gabinete. Como concluyen los constitucionalistas franceses, el Presidente de la V República francesa participa en la vida política bajo «la máscara de árbitro».<sup>14</sup>

Con todo, podemos encontrarnos también con la opinión que considera que «el arbitraje no es un fenómeno legal».<sup>15</sup> La falta de una definición legal del arbitraje, su naturaleza política y los diferentes modos de entenderlo producen a menudo dificultades en su interpretación. Por eso, en mi opinión, es un tema de gran interés que merece ser investigado en profundidad y hacer observaciones adicionales al respecto. Nuestro estudio se centrará empero en el caso polaco que vamos a comparar con el caso de otros países de Europa que también han atravesado por una transformación democrática después de la caída del comunismo.<sup>16</sup> Su intención es presentar en detalle cómo evolucionó la función del Presidente-árbitro en esta parte de Europa.

## 2. EL ARBITRAJE POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN POLACA

El mismo papel de Presidente-árbitro ideado por la Constitución francesa de 1958 fue previsto en varias de las nuevas constituciones democráticas de la Europa Central y del Este. Aunque esta función del Jefe de Estado no siempre fue expresada directamente en el texto constitucional, no obstante las regulaciones especiales no dejan dudas de que los jefes de estado en la Europa post-comunista

<sup>12</sup> Ewa Popławska: *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym V Republiki...*, cit., p. 49 (cit. en Bożena Dziemidok-Olszewska: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Maria Curie-Skłodowska, Lublín, 2003, p. 142).

<sup>13</sup> Wiesław Skrzydło: «Ustrój polityczny V Republiki i jego ewolucja», cit., p. 11.

<sup>14</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska: *Instytucja prezydenta...*, cit., p. 143

<sup>15</sup> Ewa Popławska: *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym V Republiki...*, cit., p. 47.

<sup>16</sup> El campo de comparación se limita a los cuatro países del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y a dos países balcánicos (Rumania y Bulgaria). Hay que añadir que en otros países de la región también funciona con éxito la institución del arbitraje político. Sin embargo, no hemos querido extender nuestra investigación con demasiada amplitud para evitar el riesgo de generalizar en exceso.

gozan en numerosos casos de este poder mediador. Un poder que, expresado en palabras de Burdeau:

«Se trata de un poder que no es de la misma naturaleza del que ponen en práctica los demás órganos de la República. Mientras que éstos funcionan utilizando la energía de los partidos [...] el poder de arbitraje que corresponde al presidente, que se puede considerar de un nivel superior, proviene directamente del servicio requerido por los intereses permanentes del Estado.»<sup>17</sup>

El sistema polaco encomienda la función de mediador al Presidente, aunque dicha función no se formula directamente ni en la Constitución de 1997 ni en las Leyes constitucionales anteriores. En este sentido, en la literatura polaca se pueden encontrar muchas referencias que destacan negativamente este hecho. Al respecto, M. Kruk opina que esta omisión «es una pena, porque de haber sido expresada habría creado una directiva para los políticos que ocupan el cargo de Presidente y buscan el modo de ejercer dicho cargo. La Constitución no hace fácil el ejercicio del cargo porque no regula el arbitraje político».<sup>18</sup>

La mayoría de los constitucionalistas polacos, con quienes concuerdo, explican que no parece ser necesaria una regulación *expressis verbis* del papel del Presidente como árbitro en la Constitución polaca, porque en el texto constitucional hay ya dos artículos que permiten interpretar de modo bastante claro esa atribución al Jefe de Estado de la función de mediador. El primero sería el art. 126, que caracteriza al Presidente como guardián de los valores básicos del Estado y de la nación,

«(1) El Presidente de la República de Polonia será el supremo representante de la República de Polonia y el garante de la continuidad de la autoridad del Estado.  
(2) El Presidente de la República asegurará la observancia de la Constitución; y salvaguardará la soberanía y la seguridad del Estado, así como la inviolabilidad y la integridad de su territorio.  
(3) El Presidente ejercerá sus funciones en el marco y de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución y las leyes.»

Y el segundo sería el art. 144, que incluye una lista de los actos del Presidente que no necesitan ser refrendados por el Primer Ministro.

S. Gebethner también ha expresado esa misma opinión, acentuando que los poderes políticos que tiene a su disposición el Jefe de Estado determinan su posición como mediador, y añadiendo que: «los instrumentos que aseguran su efectividad como árbitro son, por ejemplo: la disolución de la Asamblea, la

---

<sup>17</sup> Rafael Martínez y Antonio Garrido: *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, p. 9, referente a Georges Burdeau: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981.

<sup>18</sup> María Kruk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1997, p. 27.

proposición de referéndum, y el veto legislativo». <sup>19</sup> Según la opinión del mencionado autor, el modelo de la presidencia polaca es intermedio entre el modelo del Presidente neutral dotado de funciones sólo representativas y el modelo del Presidente dominante, convertido en centro de la toma de decisiones en el Estado. <sup>20</sup>

Otro constitucionalista polaco, Z. Witkowski, también ha hecho patente esa misma opinión, apuntando que el Presidente-árbitro tiene que disponer de un número significativo de competencias propias que le dejen participar activamente en la realización de la política nacional, ya que las prerrogativas efectivamente conferidas al Jefe de Estado prejuzgan su capacidad para ejercer su papel de mediador, y añadiendo que no se debe entender que el arbitraje presidencial hace del Presidente una suerte de «superior jerárquico» de todos los demás órganos estatales, sino tan solo un mediador entre ellos dentro de la esfera de influencia de sus prerrogativas. <sup>21</sup> La experta M. Kruk apunta que las numerosas exclusiones del referendo significan la existencia de una concepción autónoma y activa de la presidencia. <sup>22</sup>

Se puede percibir mucha similitud entre la concepción del arbitraje político del Presidente polaco y la concepción del arbitraje del Presidente de la V República francesa, como también entre la interpretación del art. 126 de la Constitución polaca y la del art. 5 de la Constitución francesa de 1958. Según, P. Sarnecki, del art. 126 de la Constitución polaca se puede extraer una concepción del Presidente-árbitro político, que no ejerce el gobierno directamente pero que se pone por encima de los otros órganos, aunque no se convierte en su superior sino que sólo vigila la habilidad de su actuación de acuerdo con sus funciones constitucionales y con el interés de la Nación. <sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Stanisław Gebethner: «Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna», en Stanisław Gebethner y Ryszard Chruściak (eds.): *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, IW-INP, Varsovia, 1997, p. 101

<sup>20</sup> Stanisław Gebethner: «Modele systemów rządów...», cit., p. 101.

<sup>21</sup> Zbigniew Witkowski: «Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP», en Józef Krukowski (ed.): *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego, Materiały Sympozjum*, TN KUL, Lublín, 1996, p. 52.

<sup>22</sup> Marija Kruk: «Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji», en *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Trybunał Konstytucyjny, Varsovia, 1996, p. 375 (cit. en Tomasz Borkowski: «System rządów w nowej Konstytucji», *Państwo i Prawo* n° 11-12 [1997], p. 84).

<sup>23</sup> Paweł Sarnecki: «Władza wykonawcza w Małej Konstytucji», *Państwo i Prawo* n° 7 (1995), p. 11.

### **3. LA POSICIÓN DEL PRESIDENTE Y EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES**

#### **3.1 El debate en torno a la posición del Jefe de Estado en Polonia**

Para reflexionar plenamente sobre la función del Presidente-árbitro y su posición debemos referirnos primero al principio de separación de poderes. Dentro de la clásica tríada de poderes políticos, el Presidente cumpliría la función de árbitro que modera los tres poderes del Estado, por más que también forme parte, junto con el Gobierno, del poder ejecutivo, y goce de una esfera de competencias propias del poder ejecutivo y no compartidas con el Gobierno que varían en los diferentes países.

En el caso polaco, las regulaciones constitucionales de 1989 mantuvieron el modelo de unidad del poder estatal heredado de la época socialista. El órgano supremo del poder estatal era el *Sejm* (la cámara baja del Parlamento bicameral) que dominaba el sistema de gobierno y que después de las elecciones de 1991 fue el culpable de la inestabilidad de los gobiernos.<sup>24</sup> Pero en el sistema político se introdujeron mecanismos de equilibrio y de control mutuo de poderes como la responsabilidad política del Gobierno ante el *Sejm*, la disolución de la Asamblea por el Presidente, o el derecho de la Asamblea a demandar al Presidente ante el Tribunal de Estado por los crímenes penales y los delitos constitucionales.

Entonces, ¿dónde se situaba la recién creada institución de la Presidencia? ¿Sería posible entenderla como una parte de un poder ejecutivo de estructura dual? Según el art. 38.1 de la Ley Constitucional de 1989, el Gobierno era el principal órgano del poder ejecutivo, faltaba la regulación analógica en referencia al Jefe de Estado, que fue denominado como el representante más alto del Estado. Sin embargo existía un sistema de relaciones entre el Presidente y el Gobierno que nos permite opinar que el Gobierno se quedaba bajo el control del Presidente: por ejemplo, en el periodo entre las sesiones del *Sejm*, el Gobierno era responsable y respondía de su trabajo ante el Presidente, y también el Presidente podía acudir con una moción al *Sejm* para nombrar al Primer Ministro. Además, en las situaciones que el Presidente consideraba de gran importancia podía convocar reuniones del Consejo de Ministros y presidirlas.<sup>25</sup>

Las siguientes regulaciones constitucionales, tanto las correspondientes a la llamada *Pequeña Constitución* (art. 1) como las contenidas en la Constitución de 1997 (art. 10), enunciaron claramente la regla de la separación de poderes y en ambos casos el Jefe de Estado fue incluido dentro del poder ejecutivo, pese a que

<sup>24</sup> Mariam Kallas: *Mała Konstytucja z 1992*, PWN, Varsovia, 1993, p. 44.

<sup>25</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, ASPRA-JR, Varsovia, 2005, p. 139. En castellano, consúltese Mirosław Wyrzykowski: «Las reformas constitucionales en Polonia», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Centro de Estudios Constitucionales / Intitutió Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid / Valencia, 1997, pp. 39-88.

el Presidente, para ejercer plenamente su función de árbitro, debería haber quedado alejado de los otros poderes. En palabras de M. Kallas:

«El Presidente no gobierna, lo que debería situarlo fuera de las estructuras ejecutivas. Él sólo actúa en las situaciones difíciles, su tarea es liquidar un conflicto, con este fin tiene que ser separado de las partes que participan en el conflicto, en caso contrario su función como árbitro no sería efectiva. En adición, el Presidente tampoco debería ser activo en ninguna otra esfera para no producir un conflicto por sí mismo.»<sup>26</sup>

Conviene mencionar que durante los trabajos sobre el proyecto de Constitución vigente fueron presentadas propuestas cuya intención era la de no incluir al Presidente dentro del poder ejecutivo, y situarlo así fuera de la triple separación de poderes. Así se generó una discusión sobre la mejor solución para situar al Presidente. Para algunos, incluirlo dentro de la rama ejecutiva del poder sería una regulación más precisa y consecuente: constitucionalistas como M. Domagała o Z. Witkowski opinaron que el papel principal del Jefe de Estado en Polonia lo vinculaba en buena medida con el poder ejecutivo, argumentando su teoría en base a las regulaciones constitucionales precedentes según las cuales el Presidente formaba el poder ejecutivo junto con el Gobierno.<sup>27</sup> Pero la inclusión del Presidente en el poder ejecutivo le acercaba al Gobierno y al mismo tiempo hacía difícil para el Jefe de Estado el cumplimiento de su función como árbitro político, principal causa –según la opinión común polaca–, para la misma reinstauración de la institución de la Presidencia de la República en 1989, creada precisamente con la función de estar por encima de los poderes y actuar efectivamente en el caso de crisis políticas.<sup>28</sup> En palabras de B. Dziemidok-Olszewska:

«En favor de crear la institución del Presidente hablaba la necesidad de introducir el arbitraje político, un cargo en manos del Jefe de Estado que ejerciera la función de coordinador de las actividades de los órganos estatales y de mediador entre ellos en caso de conflicto».<sup>29</sup>

La fórmula del art. 126 que afirma que «el Presidente es un garante de la continuidad del poder estatal», fue interpretada por P. Sarnecki, experto de la Comisión Constitucional que se ocupó de preparar el proyecto de la Constitución polaca de 1997 en estos términos:

---

<sup>26</sup> Tomasz Borkowski: «System rządów w nowej Konstytucji», cit., p. 74.

<sup>27</sup> Michał Domagała: *Materiały na konferencje «Instytucja Prezydenta we współczesnym świecie, Senat RP»*, 22-23.02.1993, Wydawnictwo Prac Senackich, Varsovia, 1993, y Zbigniew Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Tnoik, Toruń, 1994, p. 184.

<sup>28</sup> Ryszard Mojak: *Instytucja Prezydenta RP w procesie przekształceń ustrojowych*, UNC-S, Lublín, 1995, p. 67.

<sup>29</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska: «Władza wykonawcza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej», en J. Agnieszka Rybczyńska (ed.): *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Wyd. UMCS, Lublín, 2000, p. 155.



«Se hace referencia aquí al Presidente árbitro quien no ejerce directamente el poder ejecutivo, no gobierna del Estado. Está situado al lado del Parlamento y el Gobierno. El Presidente empieza a actuar cuando están en peligro los intereses y valores particulares de los que habla el párrafo 2 del art. 126, es decir, la Constitución, la soberanía y la integridad territorial. El Jefe de Estado valora si estos valores están en peligro y actúa usando sus competencias concretas, de las cuales se habla en las otras regulaciones constitucionales.»<sup>30</sup>

Como podemos ver, el art. 126 es como una regla general que determina los fines que deben motivar la actuación del Presidente polaco. Por eso algunos constitucionalistas, como R. Mojak o M. Kruk, opinaban que era mejor excluir al Presidente de la triple división de poderes e incluir al Jefe de Estado como un poder neutral, como lo hace por ejemplo la Constitución italiana de 1947.<sup>31</sup> En Italia el Presidente está situado por encima de los otros poderes: en palabras de Z. Witkowski:

«El Presidente es un poder neutral no en el sentido que toma las decisiones más importantes, pero es un órgano que tiene competencias bastante activas para moderar, frenar y calmar las decisiones tomadas por los otros. El Jefe de Estado no toma decisiones políticas pero puede influirlas, tampoco formula programas políticos pero es capaz de mantener los que hay o apoyar los nuevos.»<sup>32</sup>

Esta solución se encuentra en el modo de separación de poderes propuesto por el anteriormente mencionado B. Constant, quien consideró la concepción de Montesquieu como insuficiente e incompleta. En su opinión, el Jefe de Estado, que sería el monarca hereditario, debía ocupar un poder neutral,<sup>33</sup> en lugar de su responsabilidad política tendríamos la de los ministros que refrendan sus actos. El rey, que sería un poder separado del ejecutivo, tendría que ser el árbitro que asegurara la cooperación entre los órganos y evitara la dominación de uno de ellos. Un Jefe de Estado neutral se abstendría de gobernar activamente el país. Hay que añadir que B. Constant opinaba que este sistema funcionaría bien sólo en la situación en la que el Jefe de Estado fuera un monarca hereditario, que no participara en la lucha por mantener su posición política.<sup>34</sup> Como podemos ver, el caso italiano es una excepción de esta tesis.

---

<sup>30</sup> Stanisław Gebethner: *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Varsovia, 1998, p. 58 (cit. en Anna Chorażewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 62).

<sup>31</sup> Paweł Sarnecki: «Władza wykonawcza w Małej Konstytucji», cit., p. 12, también Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 282

<sup>32</sup> Zbigniew Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Wydawnictwo UMK, Toruń, 1991, p. 58.

<sup>33</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 141

<sup>34</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 142

### **3.2 El Presidente como órgano del poder ejecutivo en otros países de Europa Central y del Este**

En este punto de nuestro trabajo vamos a analizar cómo la plasmación constitucional del principio de separación de poderes y la posición constitucional del Presidente influyen en el desempeño de su función de árbitro en otros países de Europa Central y del Este. Para empezar hay que notar, como argumenta P. Sarnecki, que durante la transición a la democracia en esta parte de Europa no se palpó la demanda de una presidencia sólo simbólica sino que, sobre todo, se percibió la necesidad de un Presidente que pudiera aprovechar su autoridad y a través de sus competencias propias influir en el funcionamiento del Parlamento, del Gobierno y de los otros órganos del Estado.<sup>35</sup>

En la República Checa, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Hungría, de forma similar a Polonia, el constituyente dio por bueno el modelo de separación de poderes de Montesquieu, y en todos los casos enumerados el Presidente fue reconocido como parte de un ejecutivo dual y como árbitro en el sistema de gobierno, aunque muchas veces las regulaciones constitucionales no lo dijeran *expressis verbis*.

Así, en la República Checa, el art. 2.1 de su Constitución introduce la separación de poderes y en el capítulo tres se regula que el ejecutivo está en manos del Presidente y del Gobierno. Según M. Kruk, a pesar de incluir al Presidente dentro del poder ejecutivo, la Constitución le atribuye también la función de árbitro pero sin efectivas posibilidades de actuar.<sup>36</sup> Su elección por el Parlamento influye de manera negativa en su posición como árbitro, aunque la presidencia de Václav Havel (1993-2003), y la muy parecida de Árpád Göncz (1990-2000) en el caso húngaro, mostraron que la autoridad del presidente podía muy bien compensar dicho modelo de elección.

En la Constitución eslovaca no se expresa directamente el principio de separación de poderes, pero puede ser interpretado investigando sus regulaciones especiales. Según K. Skotnicki; «Eslovaquia es una república parlamentaria donde las regulaciones entre los órganos principales reflejan el modelo clásico de separación de poderes».<sup>37</sup> El principio de separación de poderes junto con el apoyo al modelo parlamentario debilitan tanto la posición del Presidente eslovaco como su función de árbitro. Sin embargo, a lo largo de la evolución del constitucionalismo eslovaco su posición fue modificada en una dirección que suponía su reforzamiento, cuando en 1999 se introdujo la elección popular del Presidente. El primer Presidente elegido en elecciones generales, Rudolf Schuster

---

<sup>35</sup> Paweł Sarnecki: «Prezydent Republiki w rozwiązaniach państw Europy Środkowej», en *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Joanny Zakrzewskiej*, cit., p. 414.

<sup>36</sup> María Kruk: *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2000, p. 28.

<sup>37</sup> Krzysztof Skotnicki: *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1993, p. 26.

(1999-2004), fue muy activo como árbitro político, e integró todas las agrupaciones sociales con las numerosas minorías étnicas en Eslovaquia, a diferencia de su predecesor Michal Kovač (1993-1998), que tenía una legitimación política diferente y que no presidió el país con el apoyo de una coalición favorable.<sup>38</sup>

En la Constitución húngara también falta la clara expresión del principio de separación de poderes, no obstante lo cual se admite su existencia y puede interpretarse en base a la sistemática de las regulaciones constitucionales. El Presidente es miembro del poder ejecutivo, y sus competencias como mediador son significativamente más pequeñas si se comparan con las de los jefes de Estado de los otros países. La función de mediador del Presidente depende en gran medida de la autoridad de la persona que ejerce este cargo, como por ejemplo la mencionada presidencia del primero de los mandatarios de la nueva etapa democrática Árpád Göncz, quien con su actuación gozó de la popularidad y el respeto de sus ciudadanos. Su estilo energético a la hora de ejercer la presidencia también se caracterizó por la moderación e imparcialidad política, como concluye A. Ágh «aún careciendo de poder ejecutivo no ha dudado en ejercer su autoridad».<sup>39</sup>

Tampoco en Rumania se introdujo *expressis verbis* este principio en el texto constitucional, pese a lo cual la separación de poderes es una de las principales reglas del sistema constitucional rumano.<sup>40</sup> Como sabemos, la Constitución rumana fue influenciada por la Constitución de la V República francesa, y como su prototipo, introdujo directamente la regulación de la función del Presidente como árbitro que actúa entre el Parlamento y el Gobierno. Por eso es la única Constitución de esta parte de Europa de la que hablamos que regula directamente la función del Presidente como árbitro político. Al Presidente rumano, 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 a las relaciones exteriores y a la defensa del país».<sup>41</sup> El Jefe de Estado tiene una esfera de prerrogativas propias bastante grande con la que armoniza el gobierno del país. En todo caso, en el caso rumano es muy común la opinión de que la posición real del

---

<sup>38</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», *Przegląd Sejmowy* n° 6 (2005), p. 56.

<sup>39</sup> Attila Ágh: «Las nuevas instituciones políticas de Hungría: las dificultades y los logros del proceso democratizador», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., p. 99.

<sup>40</sup> Witold Brodziński: «Republika Rumuńska», en Witold Brodziński, Dariusz Górecki, Krzysztof Skotnicki, Tadeusz Szymczak: *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą, a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1996, p. 109.

<sup>41</sup> Françoise Julien-Laferrière: «La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., p. 287. También, de éste último autor: «Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana de diciembre de 1991», *Revista de Estudios Políticos* n° 85 (1994), pp. 197-233.

Presidente es más un resultado de la práctica política que de la reglas constitucionales.<sup>42</sup>

La Constitución búlgara, en su art. 3, introduce el principio de separación de poderes y, aunque no expresa directamente que órgano ejerce cada poder, no hay ninguna duda de que el ejecutivo búlgaro es dual.<sup>43</sup> La posición del Presidente como árbitro está reforzada por su elección por sufragio universal. Las regulaciones constitucionales búlgaras, de forma similar a las polacas, expresan claramente que es el Gobierno, y no el Presidente, quien dirige la política interior y exterior del país.<sup>44</sup>

Como hemos podido ver el Presidente forma parte del poder ejecutivo en todos los países de los que hemos hablado, no obstante, como apunta L. Garlicki: «La misión de dirigir al poder ejecutivo y la responsabilidad por gobernar se quedan en manos del Primer Ministro y su gabinete. El Presidente puede actuar como aliado o creador del Gobierno, cuando el Gobierno tiene una mayoría en el Parlamento opuesta a él»,<sup>45</sup> sus actividades, como añade el autor, tendrán un carácter único.

Esas actividades únicas de las que habla L. Garlicki no tienen el carácter de ejercer el poder ejecutivo y de dirigir la política estatal, que por su naturaleza es un proceso continuo, dichas actividades son el ejemplo de un arbitraje activo del Presidente.

#### 4. LAS COMPETENCIAS DE LOS PRESIDENTES

Según la opinión de R. Mojak, en muchos de los países post-comunistas que crearon sus constituciones en el proceso de transformación se construyó un modelo de presidencia con un amplio catálogo de competencias atribuidas al Jefe de Estado.<sup>46</sup>

Así, podríamos distinguir tres principales funciones del Presidente como árbitro:

- Debe crear las condiciones para el buen funcionamiento y la cooperación entre los poderes, a cuyos efectos es habitual que se le asigne las responsabilidades de convocar las elecciones al parlamento, promulgar las leyes, nombrar al Primer Ministro y, después de la investidura de éste y a propuesta

---

<sup>42</sup> Witold Brodziński: «Republika Rumuńska», cit., p. 115.

<sup>43</sup> Marek Żmigrodzki: *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bulgarii*, Wyd. UMCS, Lublín, 1997, p. 50.

<sup>44</sup> Marek Żmigrodzki: *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe...*, cit.

<sup>45</sup> Tomasz Borkowski: «System rządów w nowej konstytucji», *Państwo i Prawo* n° 11-12 (1997), p. 74.

<sup>46</sup> Christian Lucky: «A Comparative Chart of Presidential Powers in Eastern Europe», *East European Constitutional Review* n° 2/3 y 3/1, pp. 87-93 (cit. en Ryszard Mojak: «Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji», *Państwo i Prawo* n° 11-12 (1997), p. 65).

suya, nombrar al resto de miembros del Gobierno, aceptar la dimisión del Primer Ministro, etc.

– Está obligado a inspirar la conducta del resto de instituciones, a cuyos efectos se le otorga la iniciativa legislativa, el derecho a introducir enmiendas a las leyes, el de convocar las sesiones de Gobierno y presidirlas (en el caso polaco sólo bajo la ley constitucional de 1989 y la Pequeña Constitución de 1992), o el nombramiento de los *ministros presidenciales* <sup>47</sup> (sólo bajo la Pequeña Constitución).

– Y tiene que equilibrar el poder, particularmente en referencia a las actividades del Parlamento (llamar a referéndum, controlar la constitucionalidad de las leyes y la posibilidad de remitirlas al Tribunal Constitucional para que prejuzga sobre su constitucionalidad, ejercer el veto legislativo).

De las competencias atribuidas al Presidente polaco se pueden extraer dos conclusiones: primero que este modo de arbitraje es muy amplio y crea posibilidades para influir en las actividades de los poderes legislativo y ejecutivo. Esas competencias no dan pie para la aparición de un Presidente de tipo autoritario, pero tampoco lo limitan a ser un representante simbólico de la Nación. Podemos decir que el Jefe de Estado polaco es el vínculo entre las distintas instituciones del sistema de gobierno que asegura su funcionamiento correcto y eficaz. En adición, como hemos mencionado anteriormente, el Presidente realiza su función de árbitro sobre todo en base a sus prerrogativas, que no exigen el refrendo por parte del Primer Ministro (bajo la Pequeña Constitución el refrendo del Primer Ministro o el ministro correspondiente). Aquí no estoy de acuerdo con T. Słomka, quien opina que el Presidente tiene un campo de actuación ilimitado política y legalmente, <sup>48</sup> porque no todas las competencias del Presidente tienen carácter de competencias propias, sino que muchas de ellas, las más importantes, necesitan ser refrendadas.

El modelo más cercano al polaco es el de la presidencia rumana. Entre las más importantes atribuciones del Presidente-árbitro en Rumania se deben enumerar la disolución del Parlamento (aunque el Parlamento no puede ser disuelto más de una vez por año y tampoco puede serlo durante los últimos seis meses de mandato del Presidente, ni durante un estado de sitio o de emergencia), <sup>49</sup> la promulgación de las leyes (si bien según el art. 77.2 «antes de promulgar el Presidente puede pedir al Parlamento un nuevo examen de las leyes»), el nombramiento del Primer Ministro y de los ministros del Gobierno, la participación en las sesiones del Gobierno cuando se discutan cuestiones

---

<sup>47</sup> El art. 61 de la Pequeña Constitución preveía la exigencia de consultar con el Presidente el nombramiento de los Ministros de Interior, Exterior y Defensa, que se conocían entonces como los «ministros presidenciales».

<sup>48</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 148.

<sup>49</sup> Françoise Julien-Laferrière: «La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., p. 288.

importantes para el Estado (en cuyo caso el Jefe de Estado las preside), y la propuesta de referéndum previa la consulta de la decisión con el Parlamento.

Por su parte, el Presidente búlgaro tiene una esfera de competencias bastante más limitada, especialmente si tenemos en cuenta la legitimidad democrática que proviene de su elección popular. No obstante, le dejan funcionar como mediador y entre sus competencias se encuentran las de indicar la fecha de las elecciones parlamentarias, llamar al referéndum y promulgar leyes, el derecho de veto suspensivo o la de remitir casos al Tribunal Constitucional.<sup>50</sup>

La Constitución de la República Checa es un ejemplo de fiel seguimiento del modelo tradicional de la Checoslovaquia del periodo de entreguerras en lo referente a la posición del Presidente. En palabras de J. Zieliński, era «un cargo, que mantenía posibilidad de hacer política independientemente pero participaba en los asuntos estatales más importantes. Sus competencias le dejaban controlar, de acuerdo con la Constitución, la cooperación entre los órganos de poder y le daban la posibilidad de equilibrarlos».<sup>51</sup> Entre sus competencias se cuentan las de convocar las elecciones a la Cámara de los Diputados y disolverla, convocar la sesiones de las cámaras, firmar leyes, ejercer el veto devolutivo, nombrar al Primer Ministro y los ministros, aceptar la renuncia del Primer Ministro y cesar al Gobierno.

Según W. Orłowski, las competencias del Presidente húngaro son más limitadas y ello le convierte en el Jefe de Estado con la posición más débil de entre los Presidentes de los países de la Europa Central,<sup>52</sup> acercándose más a las competencias que poseen los Presidentes checo y búlgaro que a las de los Presidentes rumano y polaco. En los primeros años de la transformación en Hungría se confrontaron diferentes concepciones de la institución de la Presidencia: la concepción del presidente autoritario y la del presidente neutral, debatiéndose también la elección del Jefe de Estado por el Parlamento o en elecciones generales. Al final, y tras la derrota de esta última opción en referéndum, el constituyente húngaro se decidió por una presidencia situada en el marco de un sistema parlamentario donde el Jefe de Estado es elegido por el Parlamento.<sup>53</sup> A sus prerrogativas pertenece la de convocar las elecciones al Parlamento y a los gobiernos locales, convocar también la primera sesión del Parlamento, participar en las sesiones parlamentarias y tomar la palabra en ellas, ejercer la iniciativa legislativa y el veto legislativo, remitir leyes al Tribunal Constitucional para que juzgue sobre su constitucionalidad, y llamar al referéndum.

---

<sup>50</sup> Georgi Karasimeonov: «La nueva Constitución y las nuevas instituciones políticas de la Bulgaria post-comunista», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., p. 254.

<sup>51</sup> Jacek Zieliński: «Prezydent Republiki Czeskiej», en Joachim Osiński (ed.): *Prezydent w państwach współczesnych*, Varsovia, 2000, p. 187.

<sup>52</sup> Wojciech Orłowski: «Republika Węgierska», en Ewa Gdulewicz (ed.): *Ustroje państw współczesnych 2*, Lublín, 2002, p. 305.

<sup>53</sup> Antonio Garrido: «Diseño constitucional y democracia», en Carlos Flores Juberías (ed.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2002, p. 212.

<sup>54</sup> En adición, compete al Presidente húngaro remitir al Parlamento una propuesta sobre la elección del Primer Ministro, y después de ello y a instancias de éste, designar al resto de los ministros.

Las competencias del Presidente como árbitro en Eslovaquia se entienden a través del art. 101, donde se afirma que «el Presidente asegura el correcto funcionamiento de los órganos». Entre sus competencias se encuentran las de disolver el Consejo Nacional (en el caso de que este haya rechazado por tres veces el programa del nuevo Gobierno y sólo si no han transcurrido más de seis meses desde la celebración de las últimas elecciones parlamentarias), <sup>55</sup> convocar nuevas elecciones parlamentarias, interponer el veto legislativo, firmar las leyes, llamar al referéndum, nombrar al Primer Ministro y, después de su elección parlamentaria, nombrar al resto de los ministros. <sup>56</sup> Según la opinión expresada por W. Zakrzewski, su esfera de competencias nos permite concluir que el Presidente eslovaco puede ejercer un papel activo, primero, como Jefe de Estado, segundo, como participante en el proceso legislativo, y finalmente, como árbitro. Y aunque el Presidente eslovaco no tiene el derecho de la iniciativa legislativa, de promulgación de actos normativos ni algunas competencias que poseen los Presidentes de otros países del antiguo bloque comunista, el constituyente eslovaco consiguió que la posición del Jefe de Estado fuera bastante independiente. Además, como en los otros casos comentados en el presente trabajo, su prestigio se ha completa –si bien, no siempre– con la personalidad de la figura que ha ejercido este cargo. <sup>57</sup>

Las constituciones de todos los países presentes en nuestro estudio distinguen muy claramente la división entre las prerrogativas presidenciales y los actos del Jefe del Estado que necesitan ser refrendados, cuestión capital para nuestro análisis toda vez que la posibilidad de que los Presidentes funcionen como árbitros está determinada, sobre todo, por el número de competencias propias que no exigen refrendo. <sup>58</sup> Una excepción en esta cuestión es la creada por la Constitución eslovaca donde el refrendo no existió bajo la redacción original de la Constitución de 1992. Su reforma en 2001 introdujo la fórmula, aunque referida únicamente a tres competencias del Presidente: nombramientos de los embajadores, concesión de amnistías y ejercicio de la función de comandante de las Fuerzas Armadas (art. 102.2) <sup>59</sup> lo que nos permite concluir que el Presidente

---

<sup>54</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 149.

<sup>55</sup> Carlos Flores Juberías: «Las nuevas estructuras institucionales de la República eslovaca», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., p. 162.

<sup>56</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 148.

<sup>57</sup> Wojciech Zakrzewski: «Republika Słowacka», en Ewa Gdulewicz (ed.): *Ustroje państw współczesnych 2*, cit., p. 211.

<sup>58</sup> Tomasz Słomka: «Prezydentura e Europie Środkowo-Wschodniej», en Tadeusz Młodawa (ed.): *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia, 2003, p. 118.

<sup>59</sup> Krzysztof Skotnicki: «System rządów w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Słowacja, Węgry)», en Michał Domagała (ed.): *Konstytucyjne systemy rządów*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 1997, p. 173.

eslovaco tiene una de las funciones mediadoras más amplias de entre los países de la región, junto con Polonia y Rumanía.<sup>60</sup>

Para ejercer la función de árbitro efectivamente es imprescindible que la sociedad considere al Jefe de Estado como una persona que está por encima de las divisiones políticas. En la zona de Europa de la que hemos hablado se pueden encontrar muchos ejemplos de mediación por parte del Presidente, como es el caso del Presidente checo Václav Havel, quien se opuso a un pacto firmado en su país en julio de 1998 entre el Partido Social Demócrata Checo y el Partido Demócrata Cívico, como consecuencia del cual fue posible convocar el gobierno minoritario de social-demócratas de Milos Zeman, apoyado por el Partido Demócrata Cívico, que en ese momento estaba en la oposición, en lugar de nominar a algunos de sus miembros a los cargos públicos. Según Havel, este pacto podía destruir el pluralismo político en la República Checa.<sup>61</sup> También actuaron como moderadores de los conflictos entre las principales fuerzas políticas Zheliu Zhelev en Bulgaria y Emil Constantinescu en Rumania, a principios de 1998. Otro caso destacable ocurrió en Eslovaquia, donde Michal Kovač se enfrentó al Primer Ministro Vladimir Mečiar y su partido. El Presidente se opuso al método no democrático de ejercer gobierno por parte de Mečiar quien, por ejemplo, limitaba el poder de la oposición y de los medios. Por eso la coalición gobernante intentó aislar al Jefe de Estado y rehusó informar al Presidente sobre la actividad de gobierno, pese a que hacerlo era su obligación constitucional.<sup>62</sup>

## 5. LA AUTORIDAD DE LOS PRESIDENTES

Conviene subrayar de nuevo en este momento de nuestro estudio que la posición del Presidente como árbitro está muy unida al elemento de la autoridad de la persona que ejerce este cargo. Por ejemplo, en Hungría en el año 2000 se produjo la sustitución del popular Presidente Árpád Göncz a favor del menos carismático Ferenc Mádl (2000-2005), quien ejerció la presidencia más pasiva,<sup>63</sup> y aunque ambas presidencias fueron ejercidas bajo la misma regulación constitucional las diferencias en la influencia del Presidente sobre la política estatal fueron significativas entre uno y otro mandatos. Por eso es interesante considerar la cuestión del arbitraje presidencial desde el punto de vista de las personas que ejercen este cargo. Como lo apuntaron en su trabajo R. Martínez y A. Garrido, las cualidades personales de quien ejerce el cargo más alto en el Estado tienen gran importancia:

---

<sup>60</sup> Tomasz Słomka: «Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej», en Tadeusz Mołdawa (ed.) *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów...*, cit., p. 118.

<sup>61</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», *Przegląd Sejmowy* n° 6 (2005), p. 56.

<sup>62</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit.

<sup>63</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 55.



«Al margen de los poderes concretos atribuidos por los textos constitucionales a los presidentes, la presidencia de la República goza de mayor prestigio que el resto de las instituciones estatales. Mas, a pesar de esta consideración, al frente de la institución está una persona que se enfrenta cotidianamente a situaciones novedosas o imprevistas. Es decir, en la actividad del líder nacional interactúan sus competencias, los acontecimientos y su personalidad. En definitiva, un presidente debe jugar muchos roles que forman parte de su función; pero la aptitud para desempeñarlos correctamente dependerá, también, de sus cualidades personales.»<sup>64</sup>

En Polonia ha habido cuatro presidentes desde la caída del comunismo, ¿fueron sus formas de entender la presidencia acordes siempre con las características del modelo de un Presidente-árbitro?

Tanto Wojciech Jaruzelski como Alexander Kwaśniewski eran partidarios de una presidencia arbitral. Según Jaruzelski la presidencia debería tener dos dimensiones, reposando a la vez sobre los apropiados instrumentos legales y sobre las características personales del candidato para este cargo, en sus palabras:

«Personalmente apoyo el sistema con un Parlamento fuerte, en el que el Gobierno y el Primer Ministro tienen competencias importantes y el Presidente, aceptado por la mayoría de los polacos, tiene una posición que le permite inspirar ideas y resolver los conflictos. El Presidente debería unir y no dividir, por eso tiene que ser una persona abierta y consecuente».<sup>65</sup>

La complicada situación política reinante durante su mandato no permitió a Jaruzelski ejercer la función de árbitro activamente.<sup>66</sup> Resumiendo, podemos acentuar que a pesar de tener a su disposición amplias competencias, que fueron además reforzadas por la escasa presencia del referendo según las regulaciones de la ley constitucional de 1989, el Presidente Jaruzelski se situaba al lado de la política estatal, intentaba omitir los potenciales conflictos y facilitar el proceso de transformación.<sup>67</sup>

Al contrario, el modelo preferido por Lech Wałęsa (1990-1995) fue el de una presidencia dominante y autoritaria, y algunos expertos piensan que a veces incluso hasta destructiva.<sup>68</sup> Wałęsa no escondía que, en su opinión, el mejor

---

<sup>64</sup> Georges Burdeau: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981 (cit. en Rafael Martínez y Antonio Garrido: *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, cit., p. 9).

<sup>65</sup> Wojciech Jaruzelski: *Przemówienia 1990*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2001, p. 140 (cit. en Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 47).

<sup>66</sup> Primero, porque Jaruzelski disponía de un mandato muy débil, ya que su candidatura no obtuvo muchos votos en las elecciones en el Parlamento. Algunas de las fuentes dicen que sólo ganó con un voto más de los que necesitaba. Segundo, porque su presidencia era limitada porque el candidato comunista designado por él como Primer Ministro fracasó para formar Gobierno, por lo que el Presidente fue obligado a nombrar como Primer Ministro a Tadeusz Mazowiecki, uno de los líderes de Solidaridad. Vid. Antonio Garrido: «Los riesgos del semi-presidencialismo en Polonia y Rusia», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Feriá Ceriol* n° 26-27 (1999), p. 211.

<sup>67</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 48.

<sup>68</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 49.

modelo de presidencia para Polonia pasaba por imitar el de la V República francesa, en el que el Presidente es el dirigente real del poder ejecutivo y goza de una amplia esfera de competencias. La función del árbitro era, en su opinión, como «un traje demasiado estrecho»<sup>69</sup> que no permitía al Jefe de Estado influir directamente sobre el Gobierno. De hecho, Wałęsa fue el autor de un proyecto de Constitución que asumía este modelo de presidencia. En sus propias palabras:

«En este periodo transitorio estoy apoyando el sistema presidencial, que es eficaz y que elimina muchos frenos, demoras y conflictos inútiles. Pienso que el Presidente tiene que tener el derecho de influir en la composición del Gobierno y en sus decisiones [...] sólo en el sistema presidencial se pueden tomar decisiones y ser responsables por ellas.»<sup>70</sup>

El sucesor de Wałęsa, el socialista Kwaśniewski (1995-2005), también se decantó por la misma forma de arbitraje activo:

«En mi opinión para ejercer las funciones presidenciales no es bastante con usar sólo las prerrogativas. Si el Presidente quiere ejercer el papel de árbitro, debe procurar llegar a ser el dirigente político del país. Lo que no significa que el Presidente pueda ser juez en todos los conflictos producidos entre la coalición en el poder y la oposición [...] Ser el dirigente político del país significa lograr el apoyo de la sociedad en los asuntos prioritarios para así conseguir los fines nacionales y la aceptación del estilo de actuación del Presidente.»<sup>71</sup>

El Presidente Kwaśniewski representaba la postura que opina que una presidencia demasiado fuerte podría crear una amenaza para los procesos democráticos y por el contrario, una presidencia débil privaría al sistema político de un valioso factor estabilizador, especialmente importante en los primeros años de la democracia.<sup>72</sup> Como Presidente, Kwaśniewski adoptó el papel del árbitro que actuaba, sobre todo, en situaciones de crisis, mientras que en otros momentos prefería el estilo de la presidencia moderada. La sociedad polaca se manifestó en favor de este tipo de arbitraje político, siendo la mejor prueba de ello su reelección en el año 2000 para un segundo mandato, obteniendo en la primera vuelta de las elecciones un resultado del 53% de los votos.<sup>73</sup>

Por último, el Presidente Lech Kaczyński (2005-2010) ha puesto un gran interés en dar paso a un sistema en el que el Jefe de Estado participe más activamente.<sup>74</sup> Si observamos sus cuatro años en la Presidencia podemos decir

<sup>69</sup> La información proviene del artículo «Prezydent na pogodę», en *Gazeta Wyborcza* de 28-29 de noviembre de 1998 (cit. en Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 50).

<sup>70</sup> Tadeusz Godlewski: *Od PRL do III RP. Zmiany systemu politycznego*, Olsztyn, 1998, p. 145 (cit. en Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 137).

<sup>71</sup> Aleksander Kwaśniewski: *Dom wszystkich Polska, Perspektywy*, Varsovia, 2000, p. 30 (cit. en Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 137).

<sup>72</sup> Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 137.

<sup>73</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 52.

<sup>74</sup> Tomasz Pietryga: «Głowa państwa dziś i jutro», en *Gazeta Parawna*, on-line en <http://www.konstytucje.pl/publt056.htm>

que Kaczyński ha apoyado la idea de reforzar el cargo del Jefe de Estado, de modo que su presidencia se parecería mucho más a la de Wałęsa que a la de Kwaśniewski. Podemos aventurarnos y decir que en lugar de eliminar los conflictos en la escena política muchas veces los ha producido él mismo, ya que ese supuesto ejecutivo dual que forma el Jefe del Estado con su Primer Ministro casi nunca ha hablado con la misma voz, generando conflictos dentro de él y con el legislativo. El Presidente L. Kaczyński no ha asegurado armonía entre los poderes ni ha actuado como el Presidente de todos polacos.

Para concluir podemos distinguir dos estilos básicos de presidencia: una pasiva y otra activa.

El primero de ellos se atribuiría –dentro de Polonia– a Jaruzelski, y a este estilo también se acercarán –en el entorno polaco– la presidencia de Ferenc Mádl en Hungría. Al contrario, como hemos mencionado anteriormente, Lech Wałęsa encarnaría una presidencia activa, como también lo haría Lech Kaczyński y, ya fuera de Polonia, un estilo parecido se produciría durante la primera presidencia de Ion Iliescu en Rumania (1990-1996), durante la presidencia de Zheliu Zhelev en Bulgaria (1990-1997), o con ocasión de la de Václav Klaus en la República Checa (2003-).

El antiguo Presidente checo Václav Havel, como su homólogo Lech Wałęsa en Polonia, apoyaban una presidencia fuerte, dotada de amplias competencias. Como C. Flores Juberías indica, en sus propuestas constitucionales Havel «reclamaría amplios poderes de voto tanto de leyes constitucionales como ordinarias, así como un alto grado de autonomía respecto del Parlamento a la hora de proponer y apoyar al Primer Ministro». Sin embargo, en palabras del mismo autor, «la Constitución quedaría muy lejos en su redacción final de las tesis de Havel». <sup>75</sup>

Por fin, Kwaśniewski y la mayoría del resto de líderes de esta parte de Europa crearon un estilo de presidencia moderada, donde el Presidente influye en la vida política, en caso de ser necesario, e intenta limitar la esfera de los conflictos con otros órganos. Este estilo de presidencia podría ejercerse desde un carácter modernizador y tecnocrático como el que representaba Kwaśniewski, o gracias a un carácter moralizador e intelectual, como la presidencia de Havel, Göncz o incluso el rumano Emil Constantinescu (1996-2000). <sup>76</sup> Podemos decir que las regulaciones constitucionales y el modo de ejercer el cargo por las autoridades correspondientes influyen en la presidencia y le atribuyen un carácter especial, por eso se comenta la influencia de Kwaśniewski en la creación del modelo de la presidencia polaca, o se habla del modelo de presidencia ejercido por Masaryk y Havel en la República Checa o del modelo de presidencia intelectual de Göncz o de László Sólyom (2005–) en Hungría.

---

<sup>75</sup> Carlos Flores Juberías: «Las nuevas estructuras institucionales de la República Checa», en Carlos Flores Juberías (dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, cit., pp. 201-202

<sup>76</sup> adeusz Godlewski: *Od PRL do III RP. Zmiany systemy politycznego*, cit., p. 284 (cit. en Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 137).

También podemos presentar la tesis que sostiene que en la función del Presidente como árbitro influye el modo de su elección. El Presidente elegido en elecciones generales parte de un respaldo popular importante en base al cual ejercer de modo activo su función de mediador, ya que siempre puede hacer referencia para sustentar su postura al apoyo expresado por los ciudadanos en las elecciones. Lo anterior es particularmente importante cuando el Presidente-árbitro actúa con el fin de equilibrar los poderes, especialmente, cuando intenta moderar las actividades del Parlamento, que también es elegido en las elecciones generales.<sup>77</sup> Sin embargo, no se puede limitar la función del Presidente como árbitro sólo a las situaciones en las que el Jefe de Estado sea elegido en elecciones generales: tanto el Presidente de la República Checa como el de Hungría pueden aprovechar su función como mediadores, ya que sus respectivas Constituciones prevén las competencias propias del Presidente, la cuales puede ejercer sin necesidad del referendo.<sup>78</sup>

## 6. TIPOS DE ARBITRAJE

Siguiendo nuestro trabajo sobre el arbitraje político es de mencionar que se puede distinguir diferentes modos de ejercer la función de árbitro por el Presidente, y que ello ha dado lugar a varias clasificaciones del tipo de arbitraje.

Una primera clasificación distingue entre el arbitraje de autoridad y el arbitraje autoritario.<sup>79</sup>

El primero es más característico en los países que tienen un modelo de gobierno parlamentario, y se caracteriza por la posición neutral del Presidente en el juego gobierno-oposición, que está ligada a la regla de incompatibilidad de su mandato con la pertenencia a un partido político, a la falta de responsabilidad política del Jefe de Estado, a su posición fuera o por encima de las divisiones políticas, y a la falta de competencias autoritarias en manos del Jefe de Estado. El Presidente es visto como *magistratura moral*, que inspira, aconseja y negocia.<sup>80</sup> Encontramos este modelo en Alemania, Italia, la República Checa y Hungría.

El segundo modelo de arbitraje es típico de las presidencias activas, donde el Presidente influye en el proceso de gobierno y en el funcionamiento de los otros órganos. Este modelo, en el que el Presidente es el jefe del ejecutivo, era el que existía en Francia durante la V República, hasta 1986. Después, como consecuencia de la cohabitación, el Presidente se vio obligado a actuar más como un árbitro moderado que dejaba la política cotidiana en manos del Primer

<sup>77</sup> Es de notar una observación, en el caso polaco el Presidente es un representante del Estado no de la Nación (por lo tanto diferente del Parlamento) aunque entre los constitucionalistas se generó un conflicto al respecto (cit. en Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 135).

<sup>78</sup> Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 278.

<sup>79</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska: *Instytucja prezydenta...*, cit., p. 143.

<sup>80</sup> Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 68.

Ministro.<sup>81</sup> Reflexionando sobre el ejemplo francés podemos concluir que bajo las mismas regulaciones constitucionales se pueden ejercer diferentes variantes de arbitraje que dependen de las favorables o no circunstancias políticas.

En adición podemos distinguir tres divisiones más del arbitraje. La primera clasificación diferencia entre el arbitraje institucional (formal) y el arbitraje político (informal). El arbitraje formal se basa en el ejercicio de una serie de competencias específicamente atribuidas al Jefe de Estado que le autorizan u obligan a actuar de un modo determinado. El arbitraje político puede concretarse en la realización de acciones por parte del Jefe de Estado que no resultan de ninguna norma competencial, sino que se basan sencillamente en la autoridad del cargo y –sobre todo– de la persona que lo ejerce.<sup>82</sup>

Bajo otro tipo de división, por una parte el Presidente ejerce el papel de mediador entre los órganos, en circunstancias naturales del funcionamiento de las instituciones, para lo que utiliza sus competencias. Y por otra parte, el Jefe de Estado interviene sólo cuando el funcionamiento natural entre las instituciones está perturbado o bloqueado: en tales situaciones de crisis política y social intenta acercar a las partes en conflicto utilizando para conseguirlo sus competencias y la fuerza de su autoridad.<sup>83</sup>

Además, la necesidad de obtener, en muchos casos, el refrendo de su Gobierno muestra que el constituyente exige del Jefe de Estado funcionar como árbitro no sólo en el caso de un conflicto entre el ejecutivo y la legislativa sino también dentro del ejecutivo. Por eso se puede distinguir otra clasificación del arbitraje que diferencia entre el arbitraje dentro del ejecutivo y el arbitraje en relación con los otros poderes del Estado. En el primer caso el Presidente se compromete personalmente en el conflicto, por lo que el arbitraje solo sería efectivo si el Jefe de Estado se comportara de modo neutral e imparcial. Por ejemplo, en el caso polaco el Presidente está lejos de ejercer el poder ejecutivo, que está en manos del Gobierno y del Primer Ministro. Como acentúa J. Ciapała; «en Polonia existe un gobierno del Primer Ministro y el Presidente sólo influye en la política por medio de sus competencias como árbitro».<sup>84</sup> En la esfera de ejercer la política, todos los actos del Presidente necesitan ser refrendados por el Primer Ministro quien, al mismo tiempo, sería responsable políticamente por ellos.

---

<sup>81</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska: *Institucja prezydenta...*, cit., p. 143.

<sup>82</sup> Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 69.

<sup>83</sup> Zbigniew Witkowski: «Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP», en Józef Krukowski (ed.): *Ocena projektu Konstytucji RP...*, cit., p. 53, también Tomasz Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, cit., p. 144 y Bożena Dziemidok-Olszewska: *Institucja prezydenta...*, cit., p. 135.

<sup>84</sup> Jerzy Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Varsovia, 1999, p. 52 (cit. en Anna Chorążewska: «Prezydent jako czynnik równowagi...», cit., p. 70).

## 7. CONCLUSIONES

Resumiendo la función del Presidente como árbitro en los países de la Europa post-comunista podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Primera, que en todos los países de la región encontramos una aplicación modificada del sistema parlamentario. En cada uno de los casos analizados la introducción del modelo parlamentario clásico se ha combinado con la introducción simultánea de alguna peculiaridad, en la que influye la tradición constitucional propia del país y el proceso de transformación política vivida en los años posteriores al comunismo. Por eso nos encontramos con la posición reforzada del Jefe de Estado en Rumanía y Polonia, con la posición fuerte del Gobierno en Hungría, con la posición significativa del Parlamento en la República Checa, con un Tribunal Constitucional muy influyente en Hungría y Polonia, o con sistemas de equilibrio relativo en Bulgaria. Sin embargo hay una característica común para todos los países: la función de árbitro ejercida por el Presidente.
- Segunda, que normalmente el Presidente-árbitro no participa en el proceso de gobierno del país cuando éste funciona armónicamente. El Jefe de Estado es el representante más alto del Estado y sólo empieza a actuar en una situación de crisis: es un mediador entre las partes del conflicto e intenta resolverlo con las competencias que tiene a su disposición.
- Tercera, que el Presidente-árbitro está situado normalmente entre el modelo de la presidencia simbólica (neutral), donde el Jefe de Estado realiza sobre todo funciones ceremoniales como en el caso del Presidente alemán o húngaro, y el modelo de la presidencia dominante (autoritaria), donde el Jefe de Estado, en realidad, gobierna el país, como sucede en los Estados Unidos, en Rusia y en Francia. En adición, como hemos visto, el arbitraje puede tener un carácter activo, pasivo o moderado, siendo el último modelo el más común en esta parte de Europa. En este punto cabe considerar qué podría ocurrir si las aspiraciones políticas del Presidente crearan problemas difíciles de evitar, particularmente cuando una mayoría parlamentaria desfavorable para él implicase la formación de un Gobierno también desfavorable para sus intereses. En esta situación se esperaría que el Presidente, actuando como árbitro político, frenara sus aspiraciones, limitándose a las competencias constitucionales y concentrándose sólo en la protección de los intereses nacionales.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Wojciech Sokolewicz: «Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii», *Przegląd Sejmowy* n° 3, (1996), p. 40.

• Cuarta, que cuando observamos cómo son ejercidas las presidencias es inevitable concluir que cada político tiene una visión propia de su cargo y la Constitución sólo determina sus límites, enumerando una lista de sus prerrogativas. Además, para comprobar cómo actúa el Presidente-árbitro en todos los países incluidos en nuestro trabajo, hay que decir que el presidente está situado dentro del poder ejecutivo. No obstante, no podemos olvidar que dicha función es efectiva cuando el Presidente está separado de los sujetos que participan en un conflicto, pues no puede ser juez y parte al mismo tiempo. Normalmente, en la práctica, hay disputas entre el Parlamento, el Gobierno y el Presidente, éste último, para mantener su imparcialidad, no debería estar ligado con el Gobierno. Pero por otra parte debería disponer de instrumentos eficaces para resolver los conflictos.<sup>86</sup> Además, sólo la Constitución de Rumania expresa directamente en su artículo 80.2 la función de árbitro del Presidente, quien vela por el funcionamiento correcto de los poderes públicos y con este fin ejerce la función de mediador entre los órganos estatales, el Estado y la sociedad.<sup>87</sup> Sería aconsejable incluir *expressis verbis* una regulación sobre la función de árbitro del Jefe de Estado en la constitución porque no todos los que desempeñan este cargo saben cómo ejercer su presidencia.

• Quinta, que en la posición del Presidente como árbitro político influyen no sólo sus competencias propias –sabemos que más prerrogativas significa un arbitraje más activo y eficaz–, sino también su modo de elección. Así, un mandato que proviene de elecciones populares, especialmente cuando el Presidente goza de un apoyo significativo entre los electores (y aún más si es durante la primera vuelta de las elecciones), significa un arbitraje más activo. Sin embargo, la autoridad de la persona que ejerce el cargo de Presidente juega también un papel importante, como ocurrió en el caso checo con Havel o el húngaro con Göncz, cuyas personalidades pudieron contrarrestar el efecto de ser elegidos por parte del Parlamento.

• Sexta, que no se ha creado un estilo de presidencia típico para los países de la Europa post-comunista. En los países de la Europa Central que gozan de un sistema político estable se hablaría más a menudo del arbitraje moderado (Kwaśniewski, Havel, Göncz, Schuster), mientras que en los países con crisis económica y políticas recurrentes se denota una mayor presencia de las presidencias activas (Wałęsa, Zhelev o Iliescu durante su primera presidencia). Se puede subrayar una opinión muy común que indica que en Europa Central, en el sistema de los gobiernos parlamentarios racionalizados, el Presidente sería más similar a un árbitro simbólico o pasivo, en Europa del Sur y del Este se presentaba más a menudo la figura

---

<sup>86</sup> Marian Grzybowski. *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Varsovia, 2005, p. 34.

<sup>87</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska: *Instytucja prezydenta...*, cit., p. 141.

142 *Sylvia Maciaszek-Llaneza*

con papel de fuerte dirigente debido a que la sociedad de estos países esperaba la personificación del poder.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Tomasz Słomka: «Style prezydentury. Analiza porównawcza», cit., p. 57