

**Una revisión de la noción semipresidencial.
Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales
frente a frente**

Alfredo HIDALGO

Universidad de Cadiz

Working Paper n.122

Barcelona 1996

1. LA CREACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA DE LA NOCIÓN

1.1. Delimitación conceptual de la noción semipresidencial

La idea de crear una noción sobre el modelo semipresidencial procede de la comparación entre el régimen político francés emergente de la constitución de 1958 y la reforma constitucional de 1962 con los regímenes políticos clásicos -el modelo Westminster y toda la variedad de regímenes parlamentarios, por un lado, y el régimen presidencial norteamericano, por otro.

La expresión «régimen semipresidencial» fue inventada por Hubert Beuve-Mery con motivo de la entrada de De Gaulle en el Elíseo el 28 de enero de 1959, pero su conceptualización y su consiguiente introducción en el lenguaje del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política no se produce hasta el año 1970 por obra del eminente profesor Maurice Duverger.

Su extraordinario estudio sobre los regímenes semipresidenciales, hasta hoy la obra más recopiladora y profundamente científica a este respecto, sigue siendo el imprescindible punto de referencia de toda investigación sobre el concepto y la realidad del modelo semipresidencial, según el cual «por régimen semipresidencial debe entenderse las instituciones de una democracia que reúnen los dos elementos siguientes: 1.- un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado con notables poderes propios; y 2.- un Primer Ministro y un Gobierno responsables ante el Parlamento»¹.

La dificultad que encierra la creación de este nuevo modelo político encuentra su origen en la presencia de elementos procedentes de los regímenes clásicos establecidos, hasta entonces no sólo no complementarios, sino incluso considerados incompatibles y, por consiguiente, excluyentes de uno u otro modelo político.

Puede apreciarse a primera vista que, según la noción del profesor Duverger, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial propiamente dicho. El Ejecutivo está dividido en un Jefe de Estado y un Gobierno (conducido por un Primer Ministro en calidad de Jefe del Ejecutivo), ambos con responsabilidades políticas propias, lo que representa, bien es sabido, un considerable denominador común con los regímenes parlamentarios y, por ende, inexistente en el modelo presidencial. Además, el principio parlamentario fundamental según el cual el gobierno es políticamente

responsable ante el Parlamento (elemento nº 2) es contrapuesto con la dualidad Legislativo/ Ejecutivo que se produce en el sistema americano.

Sin embargo, Duverger a la hora de seleccionar una expresión reveladora de la realidad política francesa opta por el término semipresidencial en función del siguiente razonamiento: «el régimen presidencial americano ha sido calificado de dualista porque la voluntad popular se expresa por dos vías distintas, las cuales no son necesariamente convergentes, las elecciones legislativas y las elecciones presidenciales. El régimen que nosotros llamamos semipresidencial presenta la misma característica, por consiguiente, su denominación es más exacta que la de régimen semiparlamentario»². Parecería que la primera diferencia central que distancia el modelo semipresidencial del modelo parlamentario consistiría en la elección por sufragio universal del Jefe del Estado frente a la elección de un Presidente vía parlamento o un monarca hereditario, que son los casos más habituales. Sin embargo, como ya se ha visto en el capítulo precedente, el modelo de elección presidencial no es siempre la condición sine qua non para que el Jefe del Estado, en alguno de los regímenes semipresidenciales conocidos, se encuentre *autorizado legítimamente* para hacer uso efectivo de las prerrogativas que el marco constitucional dado le permita. Siendo, por consiguiente, la variable «modelo de elección presidencial» de una importancia considerable, pero no determinante, no pueda ésta convertirse, en mi opinión, en la columna vertebral sobre la que erigirse la noción semipresidencial.

La complejidad del modelo, nuevamente según la definición de Duverger, procede de la presencia de un elemento paradójicamente parlamentario, un Ejecutivo bicéfalo en el que el Presidente de la República dispone de prerrogativas constitucionales muy importantes, las cuales le pueden permitir convertirse en el Jefe Supremo de la vida política del país. A este respecto, Duverger no duda en proceder a una recalificación³ de los regímenes políticos seleccionados en función no del modelo de elección presidencial, sino de la correspondiente práctica política en la que el Jefe del Estado interviene, más o menos enérgicamente, en el ejercicio de la acción política, concluyendo en la presentación de toda una diversidad de prácticas semipresidenciales que configuran una tipología mucho más explícita de la noción inicial. La práctica política, por consiguiente, es decir, el ejercicio activo de las prerrogativas presidenciales, se establece como variable determinante del modelo.

1.2. La problemática de la noción semipresidencial

Nadie pone en cuestión, lógicamente, la elogiada sistematización del concepto introducido por Duverger, que ha permitido la construcción de un modelo de análisis que logra explicar en gran medida el funcionamiento de estos sistemas políticos; no obstante, no todos están de acuerdo en admitir meramente la aplicación de dichos elementos, especialmente, al contrastar la realidad política práctica. Incluso admitiendo la totalidad de la definición del eminente profesor y muy específicamente su procedimiento metodológico y su consecuente tipología resultante, cabría la posibilidad de poner en entredicho la naturaleza semipresidencial del régimen político francés. Si la clasificación realizada sobre las diferentes prácticas semipresidenciales se basan, precisamente, en la propia práctica política y dado que los regímenes irlandés e islandés, por ejemplo, son catalogados como modelos de sola *apariencia* semipresidencial, el régimen francés, caracterizado por la frecuente superación de las funciones constitucionales del Presidente de la República, podría ser redefinido también *de otra manera*.

Uno de los mejores exponentes de esta actitud crítica hacia el concepto puede encontrarse en la obra de Olivier Duhamel⁴, para el cual el régimen político francés puede ser también denominado «presidencial» ya que la vida política supera las propias reglas constitucionales⁵.

Evidentemente, el núcleo de la problemática originada sobre el concepto semipresidencial procede de una perspectiva politológica más amplia, aplicada sobre ciertos elementos constitucionales relevantes de la noción. En otras palabras, en la disciplina de la Ciencia Política no es usual construir modelos teóricos atendiendo exclusivamente a *lo que dicen* los textos constitucionales, sino que es imprescindible tener en cuenta además cómo se desarrollan estos elementos constitucionales en la práctica y, principalmente, cómo otros factores influyen decisivamente sobre éstos, los cuales permiten la coherencia o posibilitan la desviación del modelo teórico establecido⁶. Es por lo que todo estudio sobre el régimen semipresidencial exige tener en cuenta muy detenidamente otras variables que, aunque no son necesariamente componentes de la noción, sí constituyen factores estabilizadores o desestabilizadores de los mismos, tales como la imagen del Jefe del Estado en la cultura política, las coyunturas nacionales o internacionales, el apoyo o la ausencia de una mayoría parlamentaria e, incluso, la propia personalidad del Presidente de la República. Todos estos factores proporcionan un cuadro descriptivo mucho más amplio y acertado del concepto.

1.3. Una constitución ambigua como requisito imprescindible para el modelo

En Finlandia, el debate sobre la noción semipresidencial y la realidad política finlandesa disfruta de un amplio consenso, por lo que la clase política y académica, generalmente, no ponen en cuestión la extendida utilización del concepto a la hora de referirse a su propio régimen político. El concepto ha sido importado de Francia al que se le ha añadido lógicamente los decisivos factores o variables que influyen sobre los elementos constitucionales de la noción, empezando por el primero de los elementos indispensables de todo régimen semipresidencial, una constitución ambigua o de lecturas contradictorias.

Esta ambigüedad del Texto constitucional permite disfrutar de una capacidad que parecen no tolerar la rigidez de contenidos de otras constituciones, a saber, la aptitud de adaptarse a la voluptuosidad de las coyunturas políticas y de las épocas. Estas lecturas contradictorias han permitido útilmente, como afirmó el ex-ministro de Asuntos Exteriores y candidato presidencial del Partido Centrista a las elecciones presidenciales de 1994, que «dependiendo de la coyuntura y de la persona, el Presidente haya podido adaptarse a situaciones muy diferentes»⁷. A este respecto, también Duverger ha afirmado sobre la República de Weimar que «...el régimen semipresidencial ha ayudado enormemente a conservarse..., con un régimen parlamentario normal, la República habría sido desbancada en 1923 y no en 1933»⁸. Estas afirmaciones invitan a pensar, por consiguiente, que la persistencia del régimen político es una virtud relevante del modelo semipresidencial. La constitución finlandesa representa el mejor exponente de la continuidad frente a los desafiantes retos políticos superados, ya que la constitución de Finlandia de 1919 es posiblemente la única de estas constituciones en vigor desde el final de la Primera Guerra Mundial.

No obstante, esta persistencia que emana de la virtualidad de dichas lecturas contradictorias del texto constitucional imposibilitan a su vez un estudio más sistematizado de las influencias que el Jefe del Estado ejerce solapadamente en el ámbito de acción del segundo miembro también importante del Ejecutivo bicéfalo, el Primer Ministro y su equipo gubernamental. Por más que las funciones estén reguladas explícitamente en la constitución y por más que la doctrina constitucional consolide la regulación de dichos apartados constitucionales, las influencias y las presiones que el primero ejerce o puede ejercer sobre el segundo difícilmente pueden ser contabilizadas. Más aún cuando

se produce la existencia de una mayoría estable, como es el caso habitual en Francia y razón principal por la que se demanda la reconceptualización del régimen, que permite al Jefe del Estado en tales circunstancias unir a las prerrogativas constitucionales la autoridad como líder de la mayoría⁹. Este no es el caso de Finlandia. El estudio más reciente sobre el semipresidencialismo finlandés realizado por el profesor Jaakko Nousiainen, de la Universidad de Turku, viene a puntualizar minuciosamente este último apartado, «los países sin mayoría parlamentaria evitan estas tendencias extremas y alcanzan una mayor coincidencia entre lo normativo y la práctica»¹⁰.

2. DISFUNCIONES EN LA NOCIÓN SEMIPRESIDENCIAL INTRODUCIDA POR DUVERGER

2.1. La insuficiencia de los elementos constitucionales

En el apartado anterior ha sido puesto de relieve cómo los elementos constitucionales de la noción semipresidencial son imprecisos. Esta imprecisión no permite hacerse una idea de cómo se desarrolla normalmente el funcionamiento ordinario y excepcional de los regímenes políticos seleccionados. Duverger en su análisis comparativo aprecia que las diferencias entre los modelos semipresidenciales se pronuncian menos en las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República y más en la variedad de las prácticas políticas. De este modo, no duda en afirmar que las constituciones austríaca, islandesa e irlandesa son semipresidenciales, pero su práctica es parlamentaria.

Los casos más destacadamente *desviados* entre la correspondencia de lo normativo y la práctica ordinaria son, sin duda alguna, los regímenes francés e islandés. Finlandia, por el contrario, que ocupa un primer puesto en cuanto a prerrogativas presidenciales se refiere, conserva su posición preferencial en el desarrollo habitual de su vida política. Ambos, Francia y Finlandia, constituyen los casos paradigmáticos en cuanto son los únicos de práctica semipresidencial reconocidos por el creador de la noción, razón por la que se hará un especial hincapié en estas dos modalidades de semipresidencialismo.

Ciertamente se puede afirmar que la no correspondencia entre lo dispuesto por un marco constitucional dado y el funcionamiento posterior de los preceptos constitucionales no impide ni es incompatible con una noción que recurre exclusivamente a la aportación teórica del cuadro constitucional. De este

modo, la diversidad de prácticas semipresidenciales se corresponderá igualmente con la pluralidad de regímenes parlamentarios, tan diferentes unos de otros, y, sin embargo, agrupados todos bajo una común denominación. Además, por otro lado, la aparición de la mayoría parlamentaria rigurosamente disciplinada ha transformado la separación de poderes concebida por Montesquieu, permitiendo una concentración de poderes alrededor del Jefe de dicha mayoría parlamentaria. Esta concentración de poderes, sin embargo, no ha impedido que el modelo Británico, por ejemplo, siga autodenominándose parlamentario, por más que, como es sabido, desde el final de la II Guerra Mundial, el Gobierno ha venido asumiendo la función rectora de casi la totalidad de la acción política y el Parlamento ha visto reducido sus funciones constitucionales a mera deliberación y ejercicio de control del Ejecutivo. La no correspondencia entre lo normativo y la práctica política no impide, por consiguiente, su utilización conceptual.

Sin embargo, el punto sensible de un sistema semipresidencial es precisamente, como ha afirmado el profesor Jan-Magnus Jansson, «la relación entre el Presidente elegido por el pueblo y el Gobierno apoyado por la confianza del pueblo. Indirectamente, esta relación influye también en el reparto del poder entre el Jefe del Estado y del Parlamento»¹¹, por lo que la estructura y la relación de fuerzas que se establece entre los partidos políticos respecto a los diferentes órganos políticos son más importantes que las disposiciones constitucionales a la hora de valorar el ejercicio semipresidencial.

Puede concluirse que la insuficiencia de los elementos constitucionales es, pues, de una importancia menor. A este respecto, la insuficiencia de los mismos viene explicada, probablemente, por el hecho de que «en Europa Occidental, el sistema parlamentario se beneficia de una tradición fuertemente enraizada que le confiere una legitimidad propia. El sistema semipresidencial se encuentra en una situación muy diferente, porque descansa sobre un concepto posterior al establecimiento de las constituciones que la encarnan hoy, las cuales son generalmente interpretadas en el marco de una tradición parlamentaria que induce naturalmente a restringir las prerrogativas del Jefe del Estado, lo que facilitado el práctico desvanecimiento de los presidentes austríaco, irlandés e islandés, a pesar de los poderes constitucionales a ellos conferidos por la Ley fundamental»¹².

2.2. La lógica de las Instituciones de la Vª República

Mi objeción en este segundo subapartado no pretende subrayar nuevamente la diferencia entre la teoría y la práctica, sino el contenido mismo de la naturaleza semipresidencial tal y como fue concebida por el fundador de la Vª República, Charles De Gaulle.

Ya ha sido señalado el criterio de elección de Duverger por la expresión semipresidencialismo en lugar de otras denominaciones, tales como semiparlamentarismo, gubernamentalismo, ultrapresidencialismo, neopresidencialismo, etc., a pesar de que, como también hemos visto, el modelo semipresidencial tiene, en principio, más de parlamentario que de presidencial. Sin embargo, poco o nada ha sido comentada la naturaleza del modelo cuando, bien es sabido, todos los regímenes políticos tienen una lógica de ser¹³.

Charles De Gaulle, buen conocedor de los problemas del funcionamiento de las instituciones francesas, fabrica una nueva concepción de la división de poderes¹⁴, aunque no tendrá tiempo de asistir en vida a su realización, fundada en la concentración de poderes, pero, por supuesto, legitimada democráticamente. La reforma constitucional introducida en 1962 es utilizada como un mecanismo para liberar e independizar la Presidencia de la República del área de influencia determinante de la acción de los partidos políticos. La elección del Jefe del Estado por sufragio universal otorga al Presidente de la República una disponibilidad análoga a la parlamentaria, que le posibilita una legitimada actitud política activa. La reforma constitucional de 1962 vía referéndum, procedimiento fuertemente criticado como inconstitucional en su momento, es de tal magnitud que justifica ampliamente el hecho de que el modelo político de la V República adopta con ella toda su personalidad particular, es por lo que, en palabras del profesor Cotarelo, «puede decirse que el semipresidencialismo de la V República es, en buena medida, resultado de la mentalidad del General De Gaulle»¹⁵.

Esta concentración de poderes iniciales se quiebra ante el fenómeno de la *cohabitation*, en el que el Presidente de la República debe plegarse al juego del régimen parlamentario. La *cohabitation* deviene de este modo «un sistema mayoritario con preponderancia del Primer Ministro y separación de los poderes iniciales»¹⁶. Como puede observarse, Duverger admite la concentración de poderes al afirmar que la cohabitación la quiebra.

En segundo lugar, debido a que la cohabitación divide la concentración de los poderes iniciales, es preciso, si se pretende ser coherente con *la lógica del modelo*, hacer uso de los mecanismos para eliminarla. «La lógica del sistema

establecido es que el Presidente disuelva la Asamblea Nacional a fin que los electores resuelvan la diferencia entre las dos voluntades contrarias de la soberanía popular: el Presidente y la asamblea»¹⁷. Por consiguiente, puede deducirse con certeza que la lógica del sistema exige que el Presidente reúna en sus manos los poderes por medio del efecto de la mayoría parlamentaria¹⁸. Y he aquí que la lógica de las instituciones que llamamos semipresidenciales difícilmente es compatible con esta expresión, la cual pretende, al menos etimológicamente, no alcanzar la dimensión presidencial y mucho menos superarla. Parecerá que esta objeción aquí presentada es sencillamente *nominalista*, pero la delimitación conceptual es siempre uno de los elementos más importantes de toda investigación científica, ¿de qué sirve, entonces, si las expresiones o la terminología no se corresponde con la lógica interna que proporciona significado a los términos? Esta es una disfunción que personalmente encuentro entre el término o la expresión semipresidencial y el espíritu *gaulliste* de las instituciones, el cual, insisto, excede la dimensión de la realidad del término: «si se quiere conservar el espíritu gaullista de las instituciones podría afirmarse que el Presidente debería dimitir al día siguiente de una elección en la que la mayoría estuviera contra él para permitir al Jefe de la nueva mayoría convertirse en Presidente de la República y mantener la interpretación gaullista de las instituciones, en la que el Presidente de la República es el Jefe supremo que conduce la política del país por encima del mecanismo de los partidos»¹⁹.

2.3. ¿La cohabitación como variable semipresidencial?

Más importante que la correlación entre la teoría y la práctica políticas y entre la expresión y la lógica del sistema es, en mi opinión, la variable redistribución del poder político que ciertos fenómenos, como la cohabitación o la ausencia de una mayoría parlamentaria, establece en el quehacer de la reconceptualización de un sistema político. Esta variable va a permitir, como se verá en el siguiente apartado de este capítulo, proceder a la creación de un contenido conceptual alternativo sobre el semipresidencialismo.

Brevemente, la cohabitación se produce cuando el Presidente de la República se encuentra frente a un gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria de distinto color político que obliga al Jefe del Estado a plegarse a la autonomía gubernamental. Esta autonomía se aprecia, básicamente, en tres aspectos importantes: a) accediendo al nombramiento de un gobierno resultante de la nueva mayoría parlamentaria, b) no obstaculizando la aprobación de

aquellas materias que no exigen el consentimiento presidencial, pero conservando las funciones propiamente presidenciales denominadas comúnmente «dominios reservados» (defensa, relaciones internacionales y cooperación con las ex-colonias), y c) negociando sólo aquellas materias cuando jurídicamente es requerida su aprobación.

La cohabitación, pues, introduce una redistribución de funciones y órganos políticos. La ausencia de mayoría presidencial neutraliza el ejercicio activo del Presidente de la República como líder de la mayoría y lo reduce a sus funciones puramente constitucionales. Con ella, se produce un tipo de separación de poderes el cual responde fielmente al marco teórico constitucional mostrando que el régimen político francés también puede llegar a caracterizarse por la coherencia o la correspondencia entre lo establecido legalmente y la práctica política.

Es evidente que la cohabitación introduce una fuerte dimensión parlamentarizadora del sistema en la medida en que convierte al Primer Ministro en cabeza del Ejecutivo al disfrutar de la confianza y el apoyo mayoritario de la cámara. Este fenómeno, aunque no es habitual e incluso contradictorio con el *espíritu* de las instituciones de la República como se acaba de ver, ha permitido la revitalización de la problemática conceptual sobre el sistema político en Francia²⁰. A este respecto, es interesante la peculiar conclusión paradójica que el profesor Duverger extrae de los efectos de la cohabitación al afirmar que con ella «nuestro régimen se ha vuelto semipresidencial, y el Presidente dispone del pleno ejercicio de sus prerrogativas a menos que la constitución no implique o no diga que éstas permanecen formales»²¹. A mi entender, es totalmente contradictorio afirmar insistentemente que el régimen político francés es semipresidencial desde 1958/ 62 y cuando sobreviene la cohabitación redefinirlo como semipresidencial (literalmente, «nuestro régimen se ha vuelto...») por medio de la nueva redistribución de poderes que establece. Al margen de las posibles lecturas que puedan realizarse de esta reflexión, es indudable que la noción semipresidencial debe encontrar su razón de ser **en un concepción propia sobre el Poder político, concretamente, sobre el número de órganos o actores involucrados en la acción política y sus responsabilidades y funciones correspondientes.**

La cohabitación ha inaugurado, pues, un modelo original, casi incasificable en cuanto toma prestado elementos fundamentales de ambos modelos políticos clásicos, el sistema parlamentario y el sistema presidencial, de cuya combinación establece unas reglas de juego excepcionales, aunque no totalmente

desconocidas. La vida política finlandesa, ausente de mayorías parlamentarias sólidas, se presenta no sólo como un ejemplo ilustrativo de anciana práctica semipresidencial, sino también como ejemplo de una práctica de cohabitación mucho más peculiar en la que frente a un Jefe de Estado con notables prerrogativas constitucionales propias y un gobierno encargado constitucionalmente de la dirección del desarrollo de la vida política ordinaria se encuentra un Parlamento, ante el cual el gobierno es responsable políticamente, que ejerce un activo y eficaz control parlamentario tanto de la constitucionalidad de los proyectos gubernamentales como del conjunto de las decisiones que adopta el Gobierno, especialmente, en materia presupuestaria. Por consiguiente, el segundo elemento de la noción de Duverger encuentra una correspondencia inequívoca en el paradigmático caso finlandés. Esta cohabitación *a la finlandesa* que permite la ausencia de una mayoría parlamentaria sólida me permitirá reconstruir la noción semipresidencial atendiendo a otro tipo de variables: **una división más compartida del Poder Político entre las Instituciones centrales del Estado: la Presidencia de la República, el Gobierno y el Parlamento.**

3. LA CREACIÓN DE UN MODELO SEMIPRESIDENCIAL ALTERNATIVO

3.1. El sistema semipresidencial puro

La predilección mostrada del profesor Duverger por la expresión semipresidencial fundamentada en la fuente de legitimidad (elecciones legislativas y presidenciales) me han conducido a reflexionar sobre otra posible justificación para la elección del término, y en la profundización de su conceptualización, haciendo uso del dilema monismo v.s. dualismo, pero en función de otra variable muy diferente al tipo de convocatorias electorales. A comienzos de este capítulo ya fue señalado que el modelo de elección es una variable de una importancia reconocidamente considerable, pero, sin embargo, no determinante²².

Como es sabido, los estudios realizados sobre los tipos de gobierno en el sistema democrático han venido *bebiendo*, tradicionalmente, de la teoría del Estado, concretamente, de la concepción del poder político. De las cuatro amplias áreas que engloba la separación/equilibrio de poderes, la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo constituye, normalmente, la separación central de poderes que provee la estructura constitucional esencial. Es por lo que la diversidad de regímenes políticos adquieren su conceptualización de este principio teórico²³. Creo que es igualmente plausible la fundamentación de la

noción semipresidencial atendiendo al mismo principio rector de los modelos políticos tradicionales²⁴.

La expresión separación de poderes es, posiblemente, una de las expresiones más polémicas y confusas de la Doctrina Constitucional. Geoffrey Marshall entiende que «el concepto de separación en sí mismo ha sido utilizado para englobar las ideas de separación física de las personas, incompatibilidades legales entre normas y órganos, diferenciación de funciones...», añadiendo que, sin embargo, «no está claro, y en qué sentido, se produce tal separación»²⁵. Únicamente el régimen político estadounidense, paradigma de modelo presidencial, establece un estricto divorcio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. En el modelo británico, paradigma de modelo parlamentario, por el contrario, el gobierno no está separado del parlamento, sino que es sencillamente un órgano especial dentro del propio parlamento. En el modelo francés, admitido tradicionalmente como modelo intermedio, los miembros del gobierno, por ejemplo, no puede ser miembros simultáneamente de la Asamblea Nacional, mientras que en Finlandia los parlamentarios sí pueden formar parte de un equipo gubernamental.

El sistema parlamentario se basa, principalmente, en que la fuente de la soberanía nacional reside en el parlamento, razón por la cual el gobierno emana de la voluntad de la propia cámara y, lógicamente, es responsable políticamente ante ella. Esta responsabilidad se manifiesta claramente en cuanto el parlamento dispone de un mecanismo fundamental, la moción de censura, que le permite derrocar al gobierno cuando dicha confianza es puesta en cuestión. Sin embargo, no debe cometerse el grave error de subrayar desmesuradamente el protagonismo central de la institución parlamentaria, ya que una perspectiva rigurosamente parlamentaria acaba centrándose demasiado en las relaciones jurídicas entre el parlamento y el gobierno, ignorando que las realidades políticas en su evolución permiten otra lectura muy diferente. La evolución posterior del parlamentarismo, en aras de su «racionalización», ha conllevado la concentración de los poderes ejecutivo y legislativo en manos del único rector real, en la práctica, de la vida política general: el gobierno. Por lo que el sistema parlamentario, grosso modo, se caracteriza principalmente por la concentración del poder político bajo la dirección y el ejercicio de un único órgano. La dualidad constitucional del ejecutivo es puramente residual y, por ende, más aparente que real.

El sistema presidencial, por el contrario, es comúnmente reconocido por su elogiado equilibrio entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo. La división

de las funciones y áreas de responsabilidad conviven permanentemente en una cohabitación equilibrada que, al margen de los colores políticos de una y otra mayoría (la parlamentaria y la presidencial), cada actor ejerce independientemente su correspondiente tarea encomendada constitucionalmente²⁶. La relación Ejecutivo/ Legislativo caracterizan y diferencian, pues, al modelo parlamentario del modelo presidencial, el primero bajo el predominio del ejecutivo y el segundo por una cierta armonía entre ambos.

La complejidad del modelo que denominamos semipresidencial, una vez más, procede de la presencia de un doble ejecutivo, en el que el Presidente, a diferencia del Jefe de Estado de un sistema parlamentario, puede *personalmente* interesarse por un tema concreto, proponerlo para su introducción y estudio e, incluso, oponerse al interés gubernamental cuando éste último decide sacar un asunto adelante.

Estas funciones reciben normalmente la denominación de poder moderador del Jefe del Estado, o Pouvoir Neutre según la fórmula de B.Constant. Tanto en Francia como en Finlandia, el Presidente de la República es, desde este punto de vista, el máximo responsable tanto de la dirección de la vida política del país como del correcto funcionamiento de las instituciones públicas, funciones ambas muy superiores al ejercicio puramente simbólico de un Jefe de Estado parlamentario²⁷.

No obstante, las funciones del Presidente en un gobierno semipresidencial no se agotan aquí. Más aún, se podría decir que estas funciones representan más una misión constitucional que unas funciones o prerrogativas presidenciales propiamente dichas.

El efectivo ejercicio del dualismo del Ejecutivo en un modelo semipresidencial se fundamenta en que **los dos órganos políticos diferenciados** que constituyen el poder ejecutivo **disponen ciertamente de áreas de responsabilidades distintas**. Al Presidente de la República le corresponde la dirección de la política exterior y de defensa y al gobierno, bajo la observación del Primer Ministro, la política interior en el sentido más amplio. Obsérvese que la dualidad del Ejecutivo en el régimen semipresidencial se caracteriza por tres elementos: 1.- una dualidad de órganos políticos (Presidente y Gobierno), 2.- una distribución de funciones políticas (política exterior y de defensa y política interior), 3.- un ejercicio efectivo de estas funciones que

dinamizan la presencia y el protagonismo de uno y otro en el quehacer ordinario de la acción política.

Pero al igual que en uno y otro modelo de sistemas políticos puede hablarse de modelos puros (el parlamentario inglés y el presidencial estadounidense), también es posible, al referirnos al modelo semipresidencial, establecer un modelo *puro* con el que poder contrastar posteriormente toda la variedad existente de prácticas semipresidenciales.

Académicamente, el régimen político francés ha sido sistemáticamente presentado como paradigma de modelo semipresidencial. Una gran parte de esta insistencia se debe, lógicamente, a que la noción semipresidencial fue concebida, precisamente, pensando en el propio sistema de la Vª República. Pero también es muy probable que otra gran parte se deba al desconocimiento, o la marginación, ya señalada a principio de esta investigación, de la pequeña República finlandesa²⁸. Y, sin embargo, hay razones suficientes para dudar del carácter paradigmático del régimen político francés atendiendo a esta variable presentada anteriormente.

Una primera razón ya enunciada procede de la propia falta de consenso en Francia sobre la denominación del régimen político de la Vª República. La expresión «ultrapresidencial», que procede del hecho indiscutible de la concentración del poder político en manos del Jefe del Estado, superando al ejercicio presidencial americano en cuanto el Presidente puede incluso disolver la Asamblea Nacional y convocar elecciones generales, posee una connotación peyorativa (parecería que el Jefe del Estado hace uso de sus funciones excediendo las reglas democráticas) que impide, en gran medida, una utilización mucho más frecuente. No queda absolutamente claro, sin embargo, si la Vª República, aunque constitucionalmente semipresidencial, desde 1958/62 y tras un ejercicio presidencial posterior básicamente análogo al ejercido por Charles De Gaulle, puede seguir recibiendo la denominación de semipresidencial cuando el Presidente de la República no sólo es Jefe del Estado propiamente dicho, sino también líder de la mayoría parlamentaria²⁹.

No obstante, una segunda razón mucho más próxima a la variable determinante de la noción semipresidencial aquí expuesta (división de órganos políticos, funciones respectivas y ejercicio efectivo) correspondería, concretamente, al hecho irrefutable de la superación del dualismo constitucional del Ejecutivo en beneficio de un único actor político: el Presidente de la República. A este respecto, el profesor Duverger ha reconocido que mientras «el

Primer Ministro en Francia es reducido al rol de jefe de equipo, por el contrario, el dualismo opera o ha operado en sentido propio en Finlandia, Portugal y la República de Weimar. Este dualismo, sin embargo, permanece puramente aparente en cuatro casos de los siete»³⁰, por lo que el caso finlandés une a su senectud su práctica política real.

Sin embargo, en la noción semipresidencial no debe omitirse el segundo importante elemento que configura la totalidad de la noción, «un gobierno responsable políticamente ante el parlamento». Por consiguiente, de la misma manera que comúnmente se hace hincapié en el modelo de elección presidencial y en las prerrogativas constitucionales que corresponden al Jefe del Estado (primer elemento), no puede minimizarse el segundo elemento, aunque subrayando el importante papel independiente atribuido al gobierno, sin proceder a un análisis más detenido del relevante papel que también debe ocupar en la noción **el parlamento**, especialmente, en cuanto a **control de la acción gubernamental** se refiere. Y he aquí que el régimen semipresidencial finlandés vuelve a mostrar su peculiar concepción de la división de poderes, convirtiéndolo en un ejemplo, verdaderamente, paradigmático.

En función de este enunciado y por lo que respecta al caso finlandés, puede y debe ser subrayadas dos dimensiones o perspectivas diferentes sobre el ejercicio del control parlamentario en este sentido amplio. Bien es sabido que el control parlamentario del gobierno es el elemento central de la relación ente el parlamento y el gobierno. Más específicamente, la responsabilidad política se constituye en el elemento más característico y esencial del sistema parlamentario. Pero, lógicamente, el control parlamentario no se agota exclusivamente en la responsabilidad política. Aunque no todo voto hostil del parlamento presupone responsabilidad política del gobierno (sólo la moción de censura o la cuestión de confianza), sin embargo, bien es posible entender que «el control parlamentario puede ser definido como la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el parlamento, actividad susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado»³¹.

El gobierno puede gobernar mientras disfrute de la confianza de la mayoría parlamentaria. Pero esta confianza no debe ser reducida exclusivamente a la no utilización del infalible mecanismo que pone su fin, la

moción de censura. El control parlamentario de la acción gubernamental es también una muestra permanente, aunque mucho menos radical, de la confianza y del apoyo que el gobierno disfruta en sus quehaceres políticos ante el parlamento.

En primer lugar, este control parlamentario se ha desvanecido con la aparición y consolidación de sólidas mayorías disciplinadas. Es evidente que cuando un Primer Ministro es reconocido como líder de la mayoría parlamentaria posee un margen de maniobra prácticamente inquebrantable. Es también de común acuerdo que en un sistema multipartidista, pero configurado alrededor de dos grandes alianzas, el sistema puede desembocar y funcionar análogamente a un sistema bipartidista si la alianza mayoritaria está fuertemente organizada y cohesionada, aunque, ciertamente, el poder mayoritario será más débil en cuanto el jefe de la coalición sólo dispondrá de autoridad directa sobre uno de los miembros coaligados.

En un sistema fragmentado, como bien representa el caso finlandés, el apoyo mayoritario es aún mucho más difícil, pero su sistema parlamentario cuenta con la contrapartida de que la confianza de la cámara hacia el equipo de gobierno no está garantizada automáticamente para toda la legislatura, por lo que la responsabilidad política del gobierno, nunca mejor dicho, es susceptible de ser demandada en cualquier momento. No se puede negar que los gobiernos en Finlandia han sido débiles, pero esta debilidad ha permitido y se ha visto reforzada por un activo papel del Presidente y la profundización en las negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios, que tanto han caracterizado al modelo de democracia consensual típicamente finlandés.

Este control parlamentario sobre la acción gubernamental es enfatizado además por dos importantísimas funciones de la Eduskunta finlandesa.

Aunque la comisión constitucional, definida por el profesor Antero Jyränki como «un nuevo modelo internacional de control constitucional»³², se encuentra limitada por ciertas restricciones considerables, presenta un característico elemento de supremacía parlamentaria en cuanto el parlamento, como representante de la soberanía nacional, no reconoce a ningún poder por encima de él; convirtiéndose, de este modo, una comisión del legislativo en un importante órgano casi judicial que vela por el control constitucional tanto del procedimiento como de los contenidos de los proyectos gubernamentales.

La segunda de estas funciones corresponde al control presupuestario. Aunque ciertamente, y al igual que en la mayoría de los sistemas parlamentarios, los numerosos gobiernos finlandeses han asumido progresivamente un rol central en la dirección de la política económica vía presupuesto, la capacidad del Ejecutivo para introducirlos y llevarlos a su final aprobación, se encuentra fuertemente limitada por un sistema histórico de mayorías legislativas cualificadas, según las cuales toda medida económica importante que el gobierno desee introducir con carácter urgente requiere del consentimiento de una mayoría parlamentaria de 5/6, y para su consiguiente aprobación la medida debe ser adoptada por 2/3 de la misma. Debe subrayarse que en el parlamento finlandés, constituido por 200 escaños parlamentarios, un nuevo impuesto o la modificación de alguno ya existente, por ejemplo, puede ser pospuesto, en caso de intención gubernamental para introducirlo por el procedimiento urgente, por tan sólo 33 parlamentarios y rechazado por 66. La necesidad de consenso entre las diferentes fuerzas políticas para sacar adelante los presupuestos y las medidas de política económica es enorme, razón que permite concluir, como ya ha sido adelantado por David Arter, que «uno de los poderes más antiguos del parlamento, el ‘poder del monedero’, es extraordinariamente fuerte en Finlandia, comparado con cualquier otro lugar en Europa occidental»³³.

Este doble mecanismo constitucional encuentra su explicación y referente histórico en el viejo sistema de representación feudal (la Dieta de los Cuatro Estados), abolido en 1906 y sustituido por el sistema unicameral actual con la intención de mitigar o suavizar los efectos de la transición y proveer a las minorías políticas con un excelente mecanismo de protección. De este doble sistema de mayorías cualificadas puede deducirse, lógicamente, que «un gobierno debe asegurarse en el parlamento un elevado apoyo como garantía para la realización de su programa político»³⁴. Es decir, que la mayoría absoluta en el parlamentarismo finlandés (101 de 200) no es suficiente, dado que sólo 67 parlamentarios pueden potencialmente obstaculizar casi todos los proyectos gubernamentales. Es de este modo que en el parlamentarismo finlandés, «estos dos mecanismos contribuyen extensamente en la formación y desplazamiento del parlamentarismo minoritario al parlamentarismo mayoritario»³⁵.

Este control parlamentario de la acción gubernamental vía presupuesto, política económica y constitucionalidad de las leyes junto a la fragmentación de la cámara en diversas fuerzas políticas permiten una lectura más detenida del segundo elemento esencial de la noción introducida por Duverger, así como la realización de una importantísima conclusión: el parlamento finlandés con sus funciones constitucionales propias y su realización efectiva gracias a la

fragmentación de su sistema de partidos, se establece como tercer órgano político en el ejercicio y desarrollo de su genuina práctica semipresidencial. **La división de poderes en el régimen semipresidencial finlandés es, de este modo, tripartita:**

<u>ÓRGANO POLÍTICO</u>	<u>ÁREA DE RESPONSABILIDAD</u>
Presidente de la República	Política exterior y de defensa
Gobierno	Política interior y económica
Parlamento	Control de la acción gubernamental

Frente al monismo del sistema parlamentario, caracterizado por la concentración de poderes en beneficio del líder de la mayoría (el Primer Ministro), y al dualismo del sistema presidencial (una relación equilibrada entre los poderes legislativo y ejecutivo), puede establecerse un tercer modelo político, el sistema semipresidencial, caracterizado por una tripartición del poder político en órganos y responsabilidades políticas diferenciadas.

Es, pues, de este modo que la noción semipresidencial, como los sistemas parlamentario y presidencial, puede ser redefinido en aras de una concepción del poder y del ejercicio de la acción política. El caso finlandés se convierte así, como sus contrapartes británica y estadounidense, en el ejemplo paradigmático del sistema denominado semipresidencial. Su senectud y su reconocida superación de los difíciles retos políticos a los que se ha visto sometido viene a apoyar sólidamente su sistema político y elevarlo a la elogiada posición de paradigma.

3.2. El semipresidencialismo como oscilación entre los modelos clásicos

Los modelos teóricos considerados puros, aunque introducen unos contenidos que son utilizados posteriormente como referentes, principalmente a la hora de realizar análisis comparativos, presentan también un conocido inconveniente. Por su propia naturaleza, la *pureza* de un modelo teórico es siempre restrictiva y, por ende, excluyente. Ciertamente es que en cualquier análisis comparado, todos los sistemas presentan unas características tan propias y tan originales que al mismo tiempo que enriquecen la variedad de modelos, dificultan toda comparación volviéndola siempre aproximada. Pero en el caso de un modelo puro, es decir, un modelo teórico elevado a la categoría de paradigma, la desviación del resto de los sistemas casi invita a hablar del surgimiento de nuevos modelos. Así sucede en el sistema parlamentario, cuyas diferencias entre

unos y otros, como por ejemplo entre el sistema británico y el italiano, son enormes.

A fin de evitar el encasillamiento del sistema semipresidencial en un único modelo posible, la noción semipresidencialismo, cuyo contenido fundamental consiste en la división de órganos políticos y distribución de tareas, puede también ser considerada y por consiguiente complementada no sólo y exclusivamente en función de una rígida delimitación conceptual, sino además en cuanto a la posibilidad que el propio sistema ofrece para incluir toda una variedad de prácticas semipresidenciales sin modificar las reglas elementales del régimen político.

Dado que el régimen político francés difícilmente podría ser calificado como semipresidencial en relación al *espíritu* gaullista de las instituciones, esta afirmación no impide sustraer la noción a la calificación de modelo con un sentido más amplio, es decir, teniendo en cuenta todas las posibilidades del juego político. De este modo, si, por un lado, entiendo que la cohabitación es considerada como desviación de la lógica gaullista, por otro lado, ella también puede ser entendida como la clave de la parlamentarización del juego, pues admitiendo que la soberanía popular se expresa por dos vías diferentes, la posibilidad de la dimensión parlamentarizadora es siempre una probabilidad verosímil. A este respecto, resultaría muy difícil poder considerar el régimen político francés como semipresidencial si se hubiera impedido, en nombre del espíritu gaullista de las instituciones, la posibilidad de la cohabitación. Pero ésto no ha tenido lugar y recientemente hemos asistido a la culminación de un fenómeno similar con la elección de J. Chirac como Presidente de la República, es por lo que asimismo no encuentro acertado denominar al régimen político francés ultrapresidencial, ya que ha permitido y permite mutaciones excepcionales y extraordinarias sin cambio alguno de sus propias bases y fundamentos constitucionales.

El semipresidencialismo, por consiguiente, no debe ser entendido únicamente en función de los elementos parlamentarios y presidenciales que le autodefinen, dado que la fusión o combinación de estos elementos originan normalmente una aproximación mayor o menor a uno u otro sistema clásico. Incluso el propio sistema semipresidencial finlandés, bautizado en estas páginas como sistema semipresidencial puro, ha producido a lo largo de su historia política fases presidenciales, como la era citada de Kekkonen, o más parlamentarias, como la iniciada por el socialdemócrata Koivisto. Así pues, todo modelo semipresidencial conllevará siempre intrínsecamente, dada la propia

naturaleza de los elementos, una oscilación permanente entre uno y otro modelo tradicional.

Esta perspectiva, como puede apreciarse, contiene una dimensión mucho más dinámica que la concepción tripartita del modelo teórico anteriormente establecido, aunque no es incompatible, lógicamente, con una práctica semipresidencial diversa en función de toda la amalgama existente de factores presidenciales y parlamentarios que parecen reproducir modelos políticos siempre distintos, originales y, por ende, alejados del modelo teórico. Estas desviaciones deben ser, pues, consideradas como sucede en el sistema parlamentario, submodelos de un modelo común.

La diversidad de factores que dinamizan la parlamentarización y la presidencialización de un sistema semipresidencial no se reduce meramente a un sistema electoral determinado. Dado que en un sistema semipresidencial el Jefe del Estado ocupa una posición central en el quehacer de la acción política, es lógico pensar que, incluso, la propia personalidad del Presidente es ya un primer factor determinante. Las coyunturas internacionales y nacionales también deben ser tenidas en cuenta. En Finlandia las relaciones internacionales vis-à-vis con la ex-Unión Soviética tras la II Guerra Mundial fueron convertidas en un importante instrumento para la acción presidencial. La crisis de Argel en Francia también representa un ejemplo extraordinario de presidencialización del sistema.

En Finlandia, donde la combinación de estos elementos es mucho más armoniosa, es habitual encontrarnos con un mismo factor con efectos parlamentarizadores y presidencializadores simultáneamente. El factor más ilustrativo es la ausencia de mayorías parlamentarias que permiten, por un lado, un control parlamentario más amplio de la acción gubernamental (factor parlamentarizador) y, al mismo tiempo, un protagonismo mayor de la figura presidencial en su necesaria participación como poder moderador, especialmente a la hora de la formación de los gobiernos (factor presidencializador).

En Francia, por el contrario, la combinación de estos elementos parlamentarios y presidenciales es más desigual y, lógicamente, menos equilibrada, en claro beneficio del guardián de la Presidencia de la República. Por consiguiente, los efectos parlamentarios/ presidenciales producen resultados mucho más radicales, es decir, ya una lectura presidencialista del marco constitucional (cuando el Jefe del Estado es simultáneamente líder de la

mayoría) ya una lectura parlamentaria (cuando uno y otro son de colores políticos diferentes). O una situación o la otra, no un equilibrio de ambas.

En Finlandia, sin embargo, encontramos, gracias a una combinación más cohesionada de los elementos parlamentarios y presidenciales, unos efectos resultantes mucho menos desgarradores. La lucha de intereses entre los tres órganos políticos involucrados no producen un estricto divorcio cuando se activa un factor de una u otra naturaleza, por más que la balanza del protagonismo político se incline siempre a favor de alguno.

A este respecto, y para concluir, utilizaré un simil extraordinario utilizado por Raymond Barre para proceder a una explicación simbólica sobre la oscilación zig-zag connatural al semipresidencialismo. En su opinión, «no se puede jugar con la función del Presidente de la República como se toca al acordeón», por lo que el sistema semipresidencial se parecería, con sus fases parlamentarias y presidenciales, a un acordeón. Imagino que la concentración de poderes en un único actor político se corresponderá cuando las alas del instrumentos se juntan y el dualismo de órganos y funciones cuando éstas se separan y se abren. La gran diferencia, en mi opinión, entre ambos sistemas semipresidenciales es que mientras el acordeón francés sólo toca algunas notas, el acordeón finlandés gusta más de melodías completas.

4. COMPARACIÓN APROXIMATIVA DE LOS MODELOS POLÍTICOS FRANCÉS Y FINLANDÉS

Es evidente que toda comparación es siempre aproximada, porque ésta versa normalmente sobre una serie de factores elegidos meticulosamente en función de los rasgos más sobresalientes que se pretende resaltar. Asimismo estos factores seleccionados no funcionan de la misma manera en los diferentes países, puesto que las tradiciones históricas, los valores culturales y las convenciones que paulatinamente van estableciéndose caracterizan tan particularmente cada estado que convierte toda comparación en una labor casi imposible o al menos aproximada.

Un importante factor de desviación es la propia dimensión de los estados a comparar. A este respecto, suele oírse con frecuencia que los modelos semipresidenciales funcionan de manera más óptima en los pequeños estados que en los mayores. Pero en realidad, tras este argumento se oculta precisamente el prejuicio bien arraigado de la creencia en la ausencia de graves

e irresolubles problemas a los que se enfrenta generalmente un pequeño país. Este no es el caso de Finlandia. Quizá a este respecto bastaría añadir que por encima de la propia dimensión de un estado, más determinante puede llegar a ser su localización geopolítica la cual podría tener que hacer frente, como hemos visto, a retos políticos inimaginables.

Por consiguiente, y para cerrar esta previa consideración, será suficiente tener en cuenta que toda comparación, al ser siempre aproximada, presentará ciertas lagunas. Intentaré en este análisis que estas lagunas resulten ser las menos relevantes.

4.1. El nacimiento de los modelos políticos

El nacimiento de los modelos políticos en Francia y en Finlandia comparten un peculiar común denominador: en ninguno de estos dos países los redactores de sus respectivas constituciones abogaron por la creación de un modelo presidencial, más aún, y puestos a importar o elegir uno u otro modelo, puede afirmarse que los padres de las constituciones francesa y finlandesa optaron preferentemente por los elementos parlamentarios. Ciertamente, a juzgar por las importantes prerrogativas constitucionales que le son otorgadas al Presidente de la República finlandesa, se podría afirmar precisamente todo lo contrario ya que tales prerrogativas constitucionales superan a las de un Jefe de Estado parlamentario ordinario como representa, por ejemplo, el derecho de veto presidencial. Sin embargo, las funciones características del poder moderador de todo Jefe de Estado, tan importante como la disolución de las cámaras o el nombramiento de los gobiernos, están igualmente reconocidas por las constituciones de los regímenes parlamentarios.

En Francia «ni el general De Gaulle, ni Michel Debré, ni a decir verdad ninguno de los redactores de la constitución de 1958 propusieron establecer un régimen a lo americano»³⁶. No obstante, no es de común acuerdo que el nacimiento de la Vª República como tal responda a la fecha de 1958, sino a la de 1962, año en que se produce la revisión constitucional del modelo de elección presidencial. El artífice de esta reforma constitucional, el general De Gaulle, conocedor de los males que aquejaban las repúblicas precedentes, concibió la revisión como un mecanismo para liberar la Presidencia de la República de las garras de los partidos políticos y dotarle de una autonomía mucho más independiente por medio de la legitimación proporcionada por el sufragio universal directo. Lo que no se sabía entonces es que el nuevo modelo de

elección del Presidente de la República repercutiría en el propio sistema de partidos, saltando de un sistema multipartidista sin mayorías parlamentarias a un sistema mayoritario, repercusión que acabó transformando la naturaleza inicial de las instituciones de la Vª República. Según el profesor Jean Charlot, De Gaulle concibió las instituciones de la Vª República para que «la República tuviera los medios de hacer política en Francia como antaño la Monarquía»³⁷. También en Finlandia, las instituciones de la República, respaldadas en una cultura política bien arraigada, incluso podría decirse casi estática e inalterable, fueron dispuestas al Jefe del Estado para el ejercicio de una labor similar: la unión entre el Rey y el pueblo procedente del pensamiento político nórdico.

La idea de este pensamiento político ha permanecido en Finlandia durante más de cien años de dominación rusa, en función de la cual el Zar encarnaba la concepción real y al cual se le debía obediencia, respeto y sumisión. A este respecto, convendría recordar que Suecia, por el contrario, tras el golpe de estado del Rey contra las instituciones representativas de *la era de la libertad*, retomó el camino de la evolución progresiva de sus instituciones democráticas. Cuando Finlandia alcanzó su independencia política en 1917 y tras una breve guerra civil el poder constituyente establece la constitución de 1919, el espíritu de la división de poderes entre el Zar, el Senado y la cámara representativa se conservó completamente inalterable, transmitiendo la división de funciones establecidas a los actores de la nueva escena política: el Presidente de la República, el gobierno y el parlamento unicameral. Esta fuerte personificación del poder político ha sobrevivido de manera especial hasta nuestros días junto a una tendencia democrática que encuentra sus raíces a comienzos de este siglo con el desarrollo del movimiento laborista y la opresión exterior principalmente³⁸, por lo que una importantísima connotación patriarcal ha caracterizado siempre la dirección de la política finlandesa en el nivel superior de la jerarquía de su poder político, que viene a explicar en gran medida el amplio y profundo respeto que el pueblo finlandés otorga a la autoridad personal que representa el Presidente de la República.

Se podría afirmar, pues, que ambos modelos surgen *a posteriori*, es decir, sin una previa elaboración teórica determinante, puesto que ni uno ni otro acaban por establecer un sistema parlamentario normal. Tanto el sistema político francés como el finlandés son ambos productos de la evolución de sus respectivos desarrollos políticos, aunque dicha evolución haya sido distinta en cada uno de ellos.

La evolución del modelo francés podría ser calificada como ruptura mientras que la finlandesa como continuidad. Partiendo ambas de un común punto de salida, en cuanto a un deseo expreso de no implantar un régimen político *a lo americano*, la reforma constitucional francesa de 1962 irrumpe en su desarrollo político para independizar la Presidencia de la República y otorgarle un resorte legitimador análogo al parlamento a fin de justificar una actividad política activa en manos del Presidente. Pero su repercusión indirecta sobre el sistema de partidos proporciona una inesperada fuente de poder político al Jefe del Estado que supera todas las previsiones sospechadas: el principal actor del ejecutivo se convierte simultáneamente en líder político de la mayoría parlamentaria.

En Finlandia, el modelo híbrido introducido en su Ley Constitucional persiste sin irrupción revisionista alguna, pero su continuidad es resultado más directo de la *herencia política* recibida que de la ausencia de relevantes reformas constitucionales, es decir, que la acción política del principal protagonista del sistema, el Presidente de la República, está garantizada, por un lado, por la imagen del Jefe del Estado en la cultura política e impedida su posterior expansión, por otro lado, por la continuidad de la fragmentación de su sistema de partidos. Se podría, incluso, concluir este primer apartado con una interesante cuestión abierta a modo de hipótesis: si la fragmentación del sistema de partidos en Francia se hubiera conservado, fragmentación por otro lado muy posible si se tiene en cuenta la naturaleza de los enclaves de la sociedad francesa, ¿no habría acabado el Jefe del Estado francés por desempeñar un rol más moderador, o si se prefiere menos partidista, en el ejercicio de su acción política a modo de monarca neutral por encima de las diferencias de los partidos?

4.2. El modelo de elección presidencial

Es evidente que el modelo de elección del Presidente de la República produce efectos muy diferentes en estos dos países. En Francia, la elección directa del Presidente ha trastocado el equilibrio de fuerzas establecido por la constitución hasta el punto de considerar el nacimiento de la Vª República a partir de 1962 en lugar de 1958. Ciertamente, la capacidad de intervención del Presidente francés se ha vuelto más intensa gracias a, precisamente, la legitimidad recibida directamente por el pueblo soberano. Muy frecuentemente, el Profesor Duverger repite una afirmación muy compartida: «la elección por sufragio universal ha transformado el fondo de la estructura política, porque un Presidente elegido por un colegio electoral hubiera sido confinado a un rol mucho

más desvanecido»³⁹. De lo que no ha habido tiempo de saber es si este rol menos activo del Presidente hubiese correspondido a un rol mucho más moderador pero determinante para las elecciones políticas más trascendentales. El increíble reagrupamiento de las fuerzas políticas hacia la bipolarización izquierda/ derecha, que ha permitido asimismo un reforzamiento de la maquinaria y de la disciplina de la partidos políticos franceses, ha posibilitado una acción presidencial muy por encima de las propias funciones que el marco constitucional le otorga legalmente.

En Finlandia, la elección del Presidente a través del mismo modelo ha sido introducida recientemente por medio de una reforma constitucional que ha permitido por vez primera en la historia política finlandesa la elección del Presidente de la República directamente por el pueblo finlandés en 1994. Sin embargo, la elección indirecta por un colegio electoral no ha impedido un ejercicio activo de la acción política presidencial. Si en Francia se ha requerido establecer este mecanismo para garantizar, permitir e incluso justificar la acción política presidencial mientras que en Finlandia no ha sido necesario es debido, precisamente, a la tan mencionada concepción de la figura del Jefe de Estado en la cultura política, gracias a ella el Presidente finlandés no ha necesitado nunca demostrar su superioridad frente a los partidos.

Por consiguiente, la creación del modelo en Francia es resultado directo de la necesidad y en Finlandia, como se ha venido diciendo, de la continuidad de la tradición histórica. Basta recordar, a este respecto, la imagen *oscura* del personaje político más importante de la Vª República resultante de la confusión de sus intenciones, «fiel a los principios de integridad territorial, de democracia y de libertad de las tres Repúblicas que se sucedieron en Francia, Charles De Gaulle dejó abierta la cuestión de las instituciones no resuelta aún. Y esta diferencia, entre los principios que él acepta y las instituciones que están aún por descubrir lo que engendrará el malentendido posterior»⁴⁰. En otras palabras, es el funcionamiento nefasto de las instituciones lo que incita al fundador del modelo a reflexionar sobre un nuevo equilibrio de poderes. Para alcanzar este objetivo, era indispensable hacer independiente la dirección suprema del ejecutivo por encima de los partidos políticos, el mal de antaño, por decirlo de algún modo, por lo que era evidente, en su opinión, que el marco constitucional de 1958 no era suficiente. Era imprescindible un mecanismo que liberase *la llave* que abre la puerta de todo régimen hacia la realidad política, el sistema de partidos. Ya incluso antes de la instauración del modelo de elección presidencial, Michel Debré había afirmado «porque en Francia la estabilidad gubernamental no puede resultar en principio de la ley electoral, es preciso originarla, al menos en parte,

de la reglamentación constitucional»⁴¹. De este modo, la introducción de la elección directa del Presidente de la República en la constitución, vía referéndum, permitiría, junto con las notables prerrogativas constitucionales, el reforzamiento de la autoridad del Jefe del Estado. A este respecto, es preciso subrayar que en Francia el sufragio universal se constituye en la fuente del poder político presidencial. La ruptura del desarrollo político iniciado en 1958 como calificativo más apropiado al modelo político francés queda, de este modo, justificada. Es evidente que la reforma constitucional de 1962 introduce la apertura de una nueva cultura política en Francia.

4.3. Las prerrogativas constitucionales del Jefe del Estado

El segundo subelemento de la noción semipresidencial introducido por Duverger, los importantes poderes del Presidente de la República, viene a mostrar también analogías y diferencias entre ambos modelos. Desde un punto de vista estrictamente constitucional, puede apreciarse que el Presidente finlandés dispone de todas las prerrogativas que la constitución francesa otorga a su Jefe de Estado, a excepción de los artículos 16 y 11, los cuales hacen referencia a los poderes de excepción del Presidente en caso de inminente emergencia y el derecho a referéndum⁴². Al margen de la excepcionalidad de la utilización del artículo 16 por parte del Presidente de la República francesa, que le convierte en un dictador constitucional en periodos o coyunturas profundamente graves, los poderes constitucionales tanto en Francia como en Finlandia convierten a sus respectivos Jefes de Estados en reguladores y árbitros del funcionamiento y seguridad del conjunto del sistema político. Sobre este punto, el art.5 de la Constitución francesa resume la esencia de la definición de la posición del Presidente de la República, según el cual «El Presidente de la República vela por el respeto de la constitución. Asegura con su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Es la garantía de la independencia nacional, de la integridad territorial, del respeto de los acuerdos de la comunidad y de los tratados». Igualmente, en Finlandia, «la Teoría constitucional ha estado dominada ampliamente por la concepción del Presidente-árbitro. En la práctica, esto significa que el Presidente debe permanecer en un segundo plano salvo si la sociedad sufre una crisis interna o externa o si el mecanismo parlamentario no funciona»⁴³. Pero el Presidente finlandés además posee entre sus manos unas más extensas atribuciones que le convierten en un verdadero director de decisiones. El Presidente, por ejemplo, puede controlar eficazmente la administración por medio de las explicaciones que le están obligadas dar los jefes de servicio sin necesidad de recurrir a la

mediación de los ministros correspondientes, y, mucho más concretamente, a través de la realización de investigaciones específicas. Por otro lado, la ambigüedad constitucional francesa sobre la relación de poderes es aún más confusa que en Finlandia, ya que en la primera, por ejemplo, el Presidente parece disponer de una especie de control general sobre la vida política, mientras que en Finlandia, cada órgano del ejecutivo tiene delimitada más rigurosamente sus competencias propias (éste es el caso de la diferenciación de las sesiones presidencial y gubernamental, siendo en ésta última donde la gran mayoría de asuntos gubernamentales son tratados sin la presencia del Jefe del Estado). A este respecto, la correspondencia poderes teóricos/aplicación práctica es mucho más exacta, o si se prefiere, coherente en Finlandia que en Francia, correspondencia que el propio Duverger reconoce en su obra «les régimes semiprésidentiels», citada en varias ocasiones a lo largo de este artículo⁴⁴. Esta rápida hojeada constitucional permite respaldar la siguiente afirmación diferenciadora, según la fórmula del profesor Jaakko Nousiainen: mientras que el presidencialismo francés corresponde más apropiadamente a un modelo de presidencialismo intenso, el presidencialismo finlandés dispone además de poderes legislativos amplios⁴⁵.

Pero lógicamente junto al esqueleto óseo que configura los artículos de una constitución, es preciso, por supuesto, tener en cuenta además lo que se ha venido denominando el sistema muscular, es decir, la doctrina constitucional que permite a los huesos moverse⁴⁶, lo que permite en Finlandia que la doctrina constitucional establezca ciertas convenciones que contraen, en ciertos momentos, los músculos poderosos de las piernas del Jefe del Estado. Únicamente, cuando las coyunturas más delicadas incitan al Presidente a una acción política activa, el Presidente finlandés supera las convenciones que sobreviven cómodamente en situaciones de normalidad y se comporta y reacciona como el verdadero jefe supremo del ejecutivo. Por ejemplo, la doctrina constitucional finlandesa establece que el Presidente nombre al Primer Ministro y constituya un gobierno en función de los resultados electorales, pero también a menudo las circunstancias resultantes de las profundas discrepancias entre los partidos políticos le obligan a formar un gobierno a su manera, o si se prefiere, a *su libre interpretación*, los denominados gobiernos presidenciales constituyen el ejemplo más ilustrativo. Ambos, factor y condición, son indispensables en el correcto funcionamiento del modelo finlandés: unas coyunturas determinadas creadas por tensiones o perturbaciones intensas y/o beligerantes internas y/o externas (factor) -por utilizar la terminología de D. Easton- y un cuadro constitucional ambiguo (constreñido por las convenciones de la doctrina

constitucional) susceptible de diversas interpretaciones según los momentos y las exigencias (condición).

Esta condición y factor mencionados permiten junto a la imagen patriarcal del Jefe del Estado finlandés ejercer una acción política puntual y neutral, normalmente ante las cuestiones más relevantes, estableciendo una nítida división de poderes entre ambos ejecutivos que sólo las tensiones o perturbaciones ponen en cierta confusión. Análogamente a las Presidencias de las precedentes Repúblicas francesas y de la actual, el Jefe de Estado finlandés representa el aval supremo de la continuidad del Estado y del respeto hacia la constitución así como de la independencia nacional y de la integridad territorial, pero además asegura o garantiza el buen funcionamiento de los poderes públicos centrales por medio de la formación de los gobiernos y de la disolución del parlamento⁴⁷. Su liderazgo del ejecutivo lo desempeña no tanto en la dirección directa de la vida política como en las posturas y decisiones que adopta puntualmente ante problemas o cuestiones de verdadera importancia nacional, situación que permite una acción más independiente y lógicamente más politizada del Primer Ministro como jefe de gobierno. Es evidente que en el carácter bicéfalo del ejecutivo finlandés, y francés, la posición del Primer Ministro en esta diarquía desigual se desvanezca pero la diferencia central reside no tanto en el papel secundario que el Primer Ministro representa en el liderazgo del poder ejecutivo en ambos modelos como en el carácter independiente o autónomo de este rol secundario. En Finlandia, el Primer Ministro no ejerce como colaborador personal del Presidente de la República por más que ciertas coyunturas difíciles hagan desaparecer momentáneamente la independencia del segundo líder del ejecutivo. En Francia, por el contrario, y precisamente gracias al efecto mayoritario, el Primer Ministro se convierte en Primer Ministro del Presidente, el gobierno es el gobierno del Presidente, y el programa del gobierno es el programa del Presidente bajo su dirección, sencillamente por ser al mismo tiempo líder de la mayoría parlamentaria y lógicamente contar con su apoyo incondicional.

Es ésta la división nítida de tareas, e incluso de órganos políticos, a la que he hecho referencia hace un momento. La Presidencia francesa y finlandesa comparten un tronco común de funciones reguladoras, aunque el Presidente finlandés constitucionalmente algunas más importantes como director en el proceso de decisiones que las convenciones procedentes de la doctrina constitucional le impide desempeñar ante situaciones de absoluta normalidad, sin embargo, el efecto mayoritario en beneficio del Presidente francés como líder de la mayoría parlamentaria, a modo de pasaporte, le permite la dirección de la vida

política ordinaria. Puestos a hacer una clasificación no habría duda en afirmar que **el Presidente francés es el líder supremo del ejecutivo en todas las materias políticas mientras que el Presidente finlandés es el líder moderador de la acción política ejercida por el Primer Ministro como jefe del ejecutivo.**

Esta despolitización de la Presidencia de la República finlandesa, en contraposición a su homólogo francés, cuenta además con un tercer factor ya mencionado indirectamente. Junto a la ausencia de una mayoría parlamentaria que pudiera respaldar su actuación en la vida política y la imagen de la Jefatura del Estado de la cultura política que le predispone a una actividad neutral por encima de los partidos políticos, la dirección de la política exterior tras la II Guerra Mundial despolitizó aún más la figura presidencial, enfatizando su posición como actor político neutral inmerso en las funciones constitucionales más importantes: garantizar la integridad territorial y la soberanía nacional por medio de la dirección personal de las relaciones internacionales.

4.4. La influencia del sistema de partidos en la acción presidencial

Por último, la variable funcional anunciada en párrafos anteriores que viene a determinar tanto la composición del gobierno como la relación general entre el ejecutivo y el legislativo, la estructura del sistema de partidos.

Bien es sabido que la elección de un determinado modelo electoral nunca es casual ni gratuita, como tampoco responde normalmente a unos principios teóricos más o menos democráticos establecidos a priori, sino más bien a unos objetivos políticos más concretos. Un sistema electoral es siempre un traductor de unos sufragios a escaños parlamentarios en función de unas operaciones matemáticas pactadas previamente para determinar decisivamente uno u otro tipo de resultados deseados, aunque la relación causa/efecto no está garantizada a un cien por cien de sus posibilidades. En general, se reconoce comúnmente que los escrutinios mayoritarios a dos vueltas tienden a establecer alianzas muy estrechas entre partidos de color político aproximado, mientras que la representación proporcional, por su propia naturaleza, permite una mayor independencia entre las diversas fuerzas políticas.

Cierto es que no siempre sucede así, ya que la representación proporcional no impide necesariamente la aparición del fenómeno de las bipolarización, por lo que la relación causa/ efecto no es siempre absolutamente

mecánica. No obstante, en los casos francés y finlandés bien puede afirmarse por el contrario que la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos es muy estrecha, por lo que el sistema electoral francés ha permitido la formación básicamente de dos grandes alianzas que responden al enclave socio-económico tradicional izquierda/derecha, mientras que el régimen electoral finlandés no sólo ha conservado su multipartidismo tradicional fragmentado, sino que también lógicamente ha permitido la irrupción de nuevas agrupaciones que fragmentan aún más el espectro político finlandés.

En Finlandia, el régimen electoral D'Hont aplicado desde su implantación inicial en 1906 hasta nuestros días, responde, como ya es habitual en el contexto finlandés, a razones de integración nacional anteriores a la adquisición de su soberanía política. La creación de una gran nación finlandesa sometida al dominio ruso requería de la participación mayor posible de todos sus sectores sociales, razón por la cual había que contar tanto con los trabajadores agrupados inicialmente alrededor del partido socialista como, y fundamentalmente, del apoyo de la minoritaria, pero influyente, población fino-sueca. El resultado ha sido un sistema multipartidista fragmentado, principalmente, en cuatro formaciones políticas (centristas, socialistas, comunistas y conservadores) y normalmente uno o dos pequeños partidos bisagras (liberales y fino-suecos), compañeros indispensables en las coaliciones gubernamentales.

En Francia, el escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas, denominado habitualmente SUMADT, ha permitido por el contrario garantizar la fabricación de sólidas mayorías parlamentarias. Tal y como su nombre indica, este régimen electoral ha limitado enormemente la representación de los pequeños partidos en beneficio de los tradicionales partidos gubernamentales: el RPR-UDF y el partido socialista. El Frente Nacional, por ejemplo, obtuvo en las elecciones de 1988 un 9'9% de los sufragios, lo que le permitió alcanzar únicamente un solo escaño, mientras que en las elecciones de 1993, con un 12'6% de los votos no obtuvo ningún asiento parlamentario. Esta peculiar traducción contradictoria del régimen electoral es aún mayor si a los resultados electorales obtenidos por el FN les hubieran sido aplicados el sistema proporcional lo que le habría permitido obtener nada menos que 35 escaños. Este ejemplo viene a confirmar la afirmación inicial de que el modo de elección no responde a principios más o menos democráticos, sino a razones puramente políticas para la consecución de un resultado muy determinado, en el caso francés, la fabricación de una mayoría parlamentaria sólida que permita la estabilidad gubernamental durante el desarrollo completo del mandato electoral. Es obvio que este sistema electoral, junto al modelo inglés, constituyen un modo

de régimen electoral que sacrifica la representación equilibrada por una garantía eficaz en la consolidación de una mayoría suficiente para gobernar. Este sistema electoral ha transformado de fondo el sistema de partidos francés permitiendo la agrupación de los partidos políticos, según sus afinidades políticas, en dos grandes bloques, lo que ha exigido una reconceptualización, que desde 1980 vuelve a estar bajo redefinición debido al refraccionamiento con la emergencia del FN en 1984 y los verdes en 1989. No obstante, y sustancialmente, el sistema, aunque modificado, sigue siendo el mismo, pues de seis partidos relevantes sólo el partido socialista y el UPF (RPR yUDF juntos) acceden alternativamente a los aparatos de gobierno.

El sistema electoral y de partidos permiten dilucidar la naturaleza de sus respectivos gobiernos. Grosso modo, en Finlandia nunca ha habido un partido mayoritario, sino un funcionamiento parlamentario y, por ende, gubernamental alrededor de las principales formaciones políticas. Es cierto que ante ciertas situaciones, los Presidentes han configurado gobiernos minoritarios compuestos únicamente por un solo partido y, en ocasiones, acompañados por algún funcionario, pero estos han sido pocos y nombrados normalmente para un periodo de tiempo muy reducido, por lo que el consenso ha sido siempre condición sine qua non para la formación coaligada de un gobierno. Esta fragmentación del sistema de partidos ha jugado, sin embargo, a favor del Presidente de la República a la hora de la formación de los gobiernos. Incluso podría afirmarse que el Presidente finlandés ha disfrutado, aunque obviamente en mucha menor medida, de su propia coalición gubernamental, como Kekkonen desde 1966 y a lo largo de los 70 con las coaliciones de centro-izquierda. Pero una vez más es preciso subrayar el carácter *no-atado* del Presidente a su propio partido, lo que no ha impedido dar quizá un trato algo más favorable a sus compañeros de partido en el proceso de formación gubernamental, aunque sin llegar más lejos en esta dirección a fin de no perder su papel como árbitro de cara a las otras fuerzas políticas, por otro lado, indispensables para la composición necesaria de las coaliciones. A este respecto, Duverger tiene un concepto muy peyorativo de esta fragmentación gubernamental caracterizada ciertamente por su vulnerabilidad en el tiempo como demuestra al afirmar que «en la Alemania de Weimar y en la Finlandia de hoy la ausencia de mayoría hace cambiar los gobiernos todos los años y hace imposible votar leyes y presupuestos sólidos ...A la vez todopoderosos e impotentes ellos (los diputados) pueden destruir y no construir»⁴⁸. Es evidente, en mi opinión, que el profesor Duverger compara con desmesura las situaciones de ingobernabilidad de las repúblicas francesas precedentes con el contexto finlandés. Y subrayo *con desmesura* porque con apariencias análogas y con los rasgos descritos bastante

acertados, omite un importante elemento de cultura política que ha permitido a Finlandia construir a pesar de la debilidad de sus gobiernos, un elogiado y complejo sistema de bienestar social, me refiero, lógicamente, al consenso político, elemento, por el contrario y dicho sea de paso, «extranjero en la cultura política francesa»⁴⁹, y, por ende, incorporado a la Vª República.

En Francia, a excepción de los gobiernos mayoritarios socialistas que acceden por vez primera en 1981, la dominación presidencial y gubernamental de la invencible derecha francesa es, sin embargo, sólo aparente, por lo que no debe ser exagerado su grado de cohesión gubernamental. A excepción del primer periodo bajo la dirección del general De Gaulle, a partir de 1969 con Georges Pompidou se inicia un cambio de relaciones en el seno de la derecha gubernamental que culmina en las elecciones presidenciales de 1974 en las que gaullistas y giscardianos presentan por vez primera candidatos diferentes y la derrota del partido de De Gaulle abre paso al candidato de su compañero de coalición Giscard D'Estaing. Esta división de la derecha facilitará el advenimiento de la alternancia en beneficio del partido de Mitterrand. Estos datos ponen en evidencia la fragmentación gubernamental y parlamentaria a la que también ha tenido que hacer frente el Presidente de la República francesa, una fragmentación que si bien por un lado ha podido quizá poner en entredicho en ocasiones el liderazgo de su mayoría, ha permitido, por otro lado, garantizar un respaldo parlamentario y gubernamental suficiente para que el Jefe de Estado francés haya podido ejercer una actividad presidencial intensa bastante similar a la establecida por el primer Presidente de la República. A este respecto, es de común acuerdo la afirmación de que el modelo de elección por sufragio universal permite a los presidentes «gobernar como De Gaulle sin ser De Gaulle»⁵⁰, o sea, sin contar con su prestigioso carisma personal pero con el apoyo mayoritario absoluto de la derecha política.

Llegado a este punto conviene hacer una recapitulación de esta argumentación sobre el sistema electoral y de partidos en Francia y en Finlandia a modo de enunciados concluyentes.

En Francia, gracias al efecto mayoritario, el Presidente de la República añade a sus prerrogativas constitucionales la dirección política de la mayoría parlamentaria que sostiene al gobierno, por lo que es común oír que si bien el gobierno requiere constitucionalmente de la confianza parlamentaria, políticamente la necesita del Jefe del Estado.

En Finlandia, el Presidente no dispone debido una vez más a la fragmentación del sistema de partidos, de una tal mayoría. Jamás el Presidente finlandés ha llegado a ser el Jefe de una mayoría absoluta sobre la cual podría haberse apoyado políticamente. Pero, por otro lado y en realidad, no tiene necesidad de ello ya que la fuente del poder presidencial en Finlandia no encuentra sus raíces en el efecto mayoritario, sino, por un lado, en la propia cultura política que moldea al Presidente como Jefe moderador del ejecutivo y, por otro lado, cuando las coyunturas, principalmente internacionales, llaman a la puerta del palacio presidencial.

Es evidente que no es suficiente señalar meramente que los factores que dinamizan la parlamentarización/presidencialización en los sistemas francés y finlandés son diferentes, sino que es indispensable además resaltar nuevamente también las diferencias de sus efectos. El Presidente francés dispone entre sus manos de los instrumentos del Jefe de Estado, del Primer Ministro, del gobierno y de la Asamblea Nacional. El no encarna, por decirlo de alguna manera, la mitad de un Bill Clinton, sino toda la representación de Clinton y de John Major conjuntamente. El Presidente finlandés por el contrario atenúa la debilidad de su parlamento y de su gobierno siendo precisamente la ausencia de mayoría parlamentaria la que imposibilita que el mismo actor político se convierta al mismo tiempo en patrón del gobierno y del parlamento.

Los cuadros 1 y 2 pretenden mostrar los argumentos precedentes. En el cuadro número uno puede constatarse tres cosas.

En primer lugar, el primero de los elementos indispensables en todo régimen semipresidencial es una constitución ambigua, esto es, un marco constitucional confuso, o si se prefiere, de lecturas contradictorias en el que la interrelación entre los actores políticos permitan servir de sostén o punto de apoyo a los procesos presidenciales. Esta confusión de funciones y responsabilidades respaldarán constitucionalmente tanto las fases presidenciales como las etapas más parlamentarias.

En segundo lugar, el abanico de factores o elementos que configuran tales dimensiones presidenciales y parlamentarias es bastante extenso:

- 1.-prerrogativas constitucionales del Presidente de la República
- 2.-modelo de elección del Presidente de la República
- 3.-la imagen del Jefe del Estado en la cultura política
- 4.-el apoyo o la ausencia de una mayoría
- 5.-las coyunturas que pueden incitar al Presidente a la acción política

En tercer lugar, a juzgar por el tipo de variables que influyen directamente sobre uno y otro modelo, puede apreciarse que las interacciones presidenciales/parlamentarias en el caso finlandés son más equilibradas, puesto que la ausencia del factor apoyo de una mayoría imposibilita al Jefe del Estado disponer de todo un arsenal político para definir enérgicamente su línea política, impidiéndole, por consiguiente, acceder al liderazgo de la totalidad de la vida política. Pudiéndose concluir, haciendo uso de una afirmación ya utilizada en un capítulo anterior, que la existencia de una mayoría presidencial causa la diferencia mayor entre la constitución y la práctica política. La coherencia del marco legal con su vida política deviene uno de los rasgos más característicos del semipresidencialismo finlandés.

El cuadro número dos pretende ser mucho más concluyente al esquematizar el resultado final que producen las interacciones que afectan a cada modelo.

En el caso francés, una pirámide manifiesta el ordenamiento rigurosamente jurídico del poder político en cuyo vértice lógicamente se encuentra el Presidente de la República y en la base el parlamento, los dos pilares de la soberanía popular. Obsérvese, además, por un lado, que el gobierno es aglutinado no produciéndose, por consiguiente, diferenciación entre los diversos órganos políticos, y, por otro lado, tampoco hay diferenciación entre las funciones que corresponden a cada uno de los órganos que configuran el ejecutivo dual.

En el caso finlandés, por el contrario, el dibujo es algo más complejo. El Presidente de la República sigue ocupando una posición preferente pero sí hay distinción entre los órganos políticos que tiene su correspondiente traducción en la separación de las funciones. La señalización de los poderes reguladores del Presidente permiten tener en cuenta que podrán ser activados en caso de conflicto entre uno y otro órgano político. Se podrá concluir afirmando que el semipresidencialismo finlandés introduce una división del poder político que queda reflejada no sólo en una especialización más clara del ejercicio de la actividad política, sino también, y especialmente, en el número de actores políticos que en ella interviene.

4.5. La transformación de la cohabitación

Pero una aproximación comparada del semipresidencialismo finlandés con el paradigma francés no puede terminar obviamente sin atender al fenómeno más polémico, aunque circunstancial, del que me atrevo considerar la verdadera naturaleza semipresidencial del régimen político francés. Me refiero, lógicamente, al fenómeno político de la cohabitación, cuya característica singular viene definida, precisamente, por una división mucho más clara de los órganos políticos y de sus respectivas responsabilidades.

En pocas palabras, la cohabitación se produce cuando el Presidente de la República se encuentra frente a un gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria de distinto color político. Esta fractura en la pirámide del poder político francés anteriormente señalada permite, o mejor dicho, impone una lectura parlamentaria de la constitución que invita a un par de reflexiones. Respecto a la primera de estas reflexiones, bastará sólo recordar nuevamente la necesidad de una constitución ambigua o contradictoria que permita la adaptación del marco constitucional a una nueva realidad política coyuntural. La expresión *coyuntural* viene a reflejar, tras contrastar el número de casos en la historia política de la Vª República, el carácter puntual de este fenómeno, ya que además, por otro lado, la cohabitación es normalmente considerada como una situación provisional y no como situación normal en el funcionamiento ordinario de las instituciones.

Con ella se produce un tipo de separación de poderes el cual, paradójicamente, responde fielmente al marco teórico constitucional mostrando que el régimen político francés también puede llegar a caracterizarse por la coherencia o la correspondencia entre lo establecido legalmente y la práctica política. La ausencia de la mayoría presidencial neutraliza el ejercicio activo del Presidente de la República como líder de la mayoría y lo reduce a sus funciones puramente constitucionales.

Esta fracturación del quehacer político invita realizar una nueva aproximación comparativa con el modelo semipresidencial finlandés (Ver Cuadro 3).

La característica más sobresaliente al contrastar ambos modelos consiste en la casi perfecta reproducción del modelo finlandés. En otras palabras, la cohabitación introduce una distribución de las funciones y de los órganos políticos que se aproxima al peculiar ejercicio de la acción política en la República finlandesa. Por un lado, la ruptura de la cúspide del orden rigurosamente jerárquico del poder político francés introduce simultáneamente

una división de las tareas y de los órganos políticos de modo que el gobierno respaldado ahora por su respectiva mayoría parlamentaria se independiza de la tutela del Presidente de la República, quedando aislado, por consiguiente, el ámbito de la actividad presidencial. Pero además, por otro lado, activa los poderes reguladores del Presidente que parecían adormecidos en las etapas presidencialistas. Obsérvese que la única diferencia entre ambos modelos, y que pretendo resaltar con figuras geométricas distintas, reside únicamente en los apoyos parlamentarios y la composición de los gobiernos que en Finlandia normalmente son de coaliciones muy heterogéneas a diferencia de los gobiernos monopartido o bipartido del caso francés⁵¹.

4.6. Conclusiones

Llegado a este punto y a modo de conclusiones finales de todo este capítulo puede enunciarse una serie de afirmaciones que han permitido esta aproximación comparativa.

1.- Si entendemos por marco constitucional a una cierta estructura jurídica que establece toda una serie de reglas respecto a la distribución y al ejercicio del poder político y contrastamos en ella los elementos teóricos de la noción introducida por el profesor Duverger, se podría concluir afirmando que desde un punto de vista *estrictamente constitucional*, los regímenes políticos francés y finlandés corresponden al modelo teórico del semipresidencialismo.

2.- El apoyo de una mayoría presidencial constante y disciplinada proporciona al Jefe del Estado una fuente de poder intervencionista y un ordenamiento jerárquico al configurarse el Presidente de la República como líder político de dicha mayoría presidencial que desvirtúa el modelo originariamente introducido en la constitución, debiéndose, pues, reconsiderar el nuevo modelo político resultante. Ciertamente se podría argüir también que la cohabitación, como las mayorías presidenciales, no encierra un único tipo, por lo que habría que hablar de tipos de cohabitación. Es evidente que tanto una mayoría presidencial débil establecerá una relación de poderes quizás agresiva ya que la oposición entre ambos ejecutivos se decantará más fácilmente por uno u otro miembro. También la experiencia es un importante factor que permite jugar mucho más tranquilamente con los mismos oponentes y las mismas reglas de juego. De este modo, puede distinguirse, al menos hasta el momento presente, dos tipos de cohabitación. La primera de 1986 podría ser clasificada como cohabitación *dura* y la segunda iniciada en 1993 como cohabitación *pacífica*, o

bien, por utilizar la terminología de Duverger, una cohabitación *dual* y una cohabitación *duo*⁵², caracterizándose la primera por un enfrentamiento abierto entre el Presidente de la República y el gobierno con el Primer Ministro al frente y la segunda manifestando más una tendencia al compromiso y la negociación. No obstante, y en cuanto atañe a este apartado, sea como fuere el tipo de cohabitación en función de sus manifestaciones externas, sustancialmente el contenido sigue siendo el mismo sin sufrir modificaciones, o sea, un Presidente sin mayoría presidencial, reducido su liderazgo al rol constitucional y, por ende, una lectura más rigurosa de la constitución.

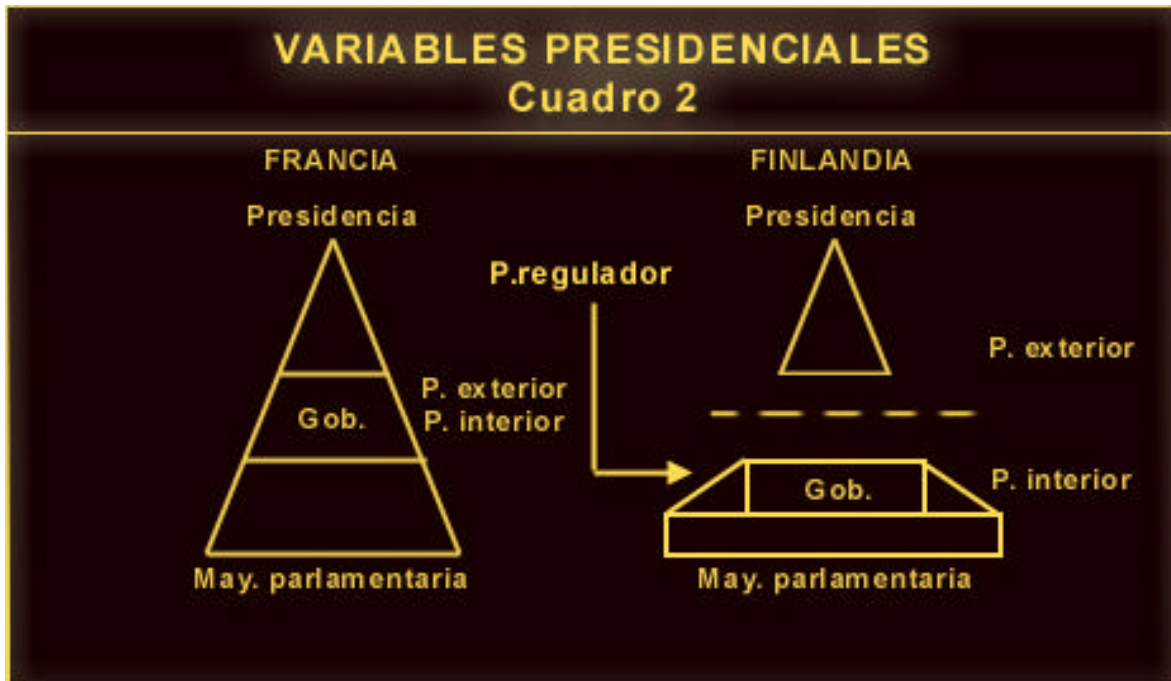
3.- El semipresidencialismo es, pues, un modelo político complejo en el que, como ya ha sido señalado, convergen elementos parlamentarios y presidenciales. Ante esta confusión sobre una realidad política ciertamente polémica sólo es posible, a mi modo de ver, dos posturas. 1) o aceptar que la noción semipresidencialismo introducida por Duverger contiene una dimensión mucho más globalizadora que permite a un régimen político ser en unas ocasiones semipresidencial propiamente dicho y en otras ocasiones nítidamente presidencialista o 2) proceder a una reconceptualización mucho más detallada de la noción profundizando en los elementos constitucionales a fin de subrayar que lo que realmente caracteriza al modelo semipresidencial, por oposición a los modelos parlamentario y presidencial, **es el número de órganos políticos que intervienen en la creación de la acción política.**

De lo que no cabe duda es que tanto tomemos la primera postura como la segunda, la República de Finlandia constituye indudablemente desde 1919 el ejemplo más ilustrativo de modelo semipresidencial que podría desplazar al régimen político francés de la elogiada posición de paradigma.

Cuadro1

VARIABLES PRESIDENCIALES Cuadro 1	
EN FRANCIA	EN FINLANDIA
constitución ambigua	constitución ambigua
poderes reguladores del Presidente	poderes reguladores y de co-decisión del Presidente
elección del Presidente por sufragio directo universal	imagen del Presidente en la cultura política
apoyo de una mayoría parlamentaria	coyunturas internas y externas

Cuadro2



Cuadro3



NOTAS

1. DUVERGER, Maurice: *Les Régimes semi-présidentiels*. Paris, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, 1986, p. 9.
2. DUVERGER, M.: *ibid*, p. 8.
3. De los siete modelos semipresidenciales reconocidos por Duverger -Austria, Irlanda, Islandia, Portugal, Francia, Finlandia y la desaparecida República de Weimar- sólo en Francia y en Finlandia se produce, actualmente, una concordancia considerable entre la teoría y el funcionamiento del modelo, mientras que en la gran mayoría, el Presidente se comporta como un Jefe de Estado parlamentario ordinario. En función de la correspondencia de la variable teoría/ práctica políticas, Duverger establece dos tipos de modelos semipresidenciales 1.-regímenes de apariencia semipresidencial y 2.-regímenes de práctica semipresidencial.
4. DUHAMEL, Olivier: *Le Pouvoir politique en France*. Paris, Éditions du Seuil, 1993. Algunos otros autores no franceses, por ejemplo, LIJPHART A.: *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1987, p. 84 y 85, se refieren, normalmente, al régimen político francés recurriendo a la expresión «presidencial» en lugar de «Semipresidencial».
5. Ya se ha visto que el propio Duverger reconoce la realidad de tal disfunción al proceder a la recalificación de los modelos semipresidenciales, pero Duverger no va más allá y el debate sobre la reconceptualización del régimen político francés está aún abierta. El mismo ha admitido que (en Francia) «los ciudadanos se han llegado a acostumbrar más o menos a la idea de que el Presidente es jefe real del gobierno, controla la política y reduce al Primer Ministro y a su equipo a una posición subordinada. Este concepto, sin embargo, ha sido siempre rechazado por la oposición, que ha mantenido que la idea del Jefe del Estado debe ser confinada a la estructura de sus poderes constitucionales. Como esta oposición representa aproximadamente la mitad del pueblo francés, no se puede hablar de 'consenso' sobre los poderes presidenciales». DUVERGER, M.: «A new political regime system. Semi-presidential government», *European Journal of Political Research*, 8/1980, p. 181.
6. Aunque Duverger aclara que junto a las reglas constitucionales deben tenerse en cuenta otras variables, sin embargo «el concepto de la forma de gobierno semipresidencial es definida sólo atendiendo al contenido de la constitución». DUVERGER, M., 1980, p. 166.
7. VÄYRYNEN, Paavo: «Valtiosääntö on uusittava harkiten», *Ilta Sanomat*, 9 de agosto de 1993.
8. DUVERGER, M.: «Conference-débat à propos de son livre: echec au roi», Association Française de Science Politique, Paris, 18 de febrero de 1978, p. 4.
9. En opinión de Georges Bourdeau, «desde que el Presidente de la República se encuentra implicado en el funcionamiento de la parte parlamentaria de la constitución, este parlamentarismo queda desnaturalizado, ya que el gobierno no es más que un instrumento del Jefe del Estado». BOURDEAU, G.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Nacional, 1981, p. 733.
10. NOUSIAINEN, Jaakko: «Semi-presidentialism in Finland in comparative perspective», International Political Science Association, presentation at the XVI world congress of the International Political Association, Berlín, del 21 al 25 de agosto de 1994, p. 13.
11. JANSSON, Jean-Magnus: «Le Président de la République: arbitre ou dirigeant?», Journées Internationales organisées par l'Institut Charles de Gaulle, EH. 389, Unesco, Paris, del 19 al 24 de noviembre de 1990, p. 9.
12. DUVERGER, M., 1986, p. 11.
13. Según G. Bourdeau, «el único calificativo que se puede aplicar a la V República es el de democracia plebiscitaria. Ningún otro calificativo puede aplicarse más exactamente al régimen...». BOURDEAU, G.: *ibid.*, p. 734. En opinión de Bourdeau, el poder arbitral del Jefe del Estado francés ha ampliado su campo de acción a todos los sectores de la decisión política por medio de la utilización del referéndum, «arruinando lo que podría subsistir de parlamentarismo». A este respecto, resulta extraordinariamente relevante la reciente reforma constitucional de 31 de julio de 1995 que viene a ampliar, precisamente, la capacidad de decisión del Presidente de la República sobre los grandes problemas del país, superando, por consiguiente, el anterior carácter restringido del campo de acción del referéndum.

14. «toda su acción política es dirigida a la instauración de una República nueva...», en opinión de BERSTEIN, S. y RUDELLE, O.: *Le modèle républicain*. Paris, PUF, 1992, p. 387.
15. COTARELO, Ramón: *Sistemas políticos de la Unión Europea*. Madrid, Ed. Universitas, 1993, p. 120.
16. DUVERGER, M.: *Le Système Politique Français*. Paris, PUF, 1980, p. 576.
17. DUVERGER, M.: *Les Constitutions de la France*. Paris, PUF, 1975, p. 118.
18. Sobre este punto, R. Cotarelo considera que «la cohabitación ... ha venido funcionando porque todo el mundo la entiende como algo provisional. Dado el carácter semipresidencialista del régimen francés, en el que no hay una rígida división de poderes como en los EEUU, sino que la existencia de un ejecutivo bicéfalo sitúa un órgano intermedio (el gobierno) entre el presidente y el parlamento, es evidente que la situación de 'normalidad constitucional' es la de que un mismo partido político sea el de la mayoría parlamentaria y el de la presidencial». COTARELO, R.: *ibid*, p. 122 y 123.
19. DUVERGER, M., 1978, p. 36.
20. En opinión del profesor Jean Charlot, con la cohabitación «el Presidencialismo es neutralizado y cede el puesto al Gubernamentalismo según la fórmula de Olivier Duhamel». CHARLOT, Jean: *La politique en France*. Paris, Éditions de Fallois, 1994, p. 188.
21. DUVERGER, M.: *La cohabitation des français*. Paris, PUF, 1987, p. 26.
22. Es preciso subrayar que las intervenciones enérgicas presidenciales en Finlandia, amparadas por la imagen del Jefe del Estado en la cultura política, procede más de las coyunturas internacionales y nacionales que del propio modelo de elección presidencial.
23. En función de este principio, el régimen parlamentario, por ejemplo, es definido como «la forma de democracia constitucional en la que la potestad ejecutiva proviene de la legislativa y es responsable ante ella». SPSTEIN, Leon D.: «Parliamentary Government», en SILLS, David L.: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and Free Press, 1968, p.119.
24. Según la fórmula de Andrés de Blas Guerrero, «la forma concreta en que se lleva a cabo la distribución y el control del poder es la que nos permite distinguir tres grandes tipos de gobierno constitucional democrático: el parlamentario, el presidencialista y el gobierno convencional». DE BLAS GUERRERO, Andrés: «El Gobierno», en *Teoría del Estado y sistemas políticos*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Económicas y empresariales, vol. 1, 1986, p. 375.
25. MARSHALL, G.: *Constitutional Theory*. Oxford, 1971, p.124.
26. R. Cotarelo ha afirmado respecto a la cohabitación a la americana, «se dirá que esta situación se ha dado en los EEUU, siempre que un Presidente ha tenido que convivir con un Congreso en el que el partido político de la oposición era mayoritario. Pero en los EEUU, la neta división de poderes amortigua tales efectos disfuncionales». COTARELO, R.: «El sistema político de la República Francesa», en *Teoría del Estado y Sistemas Políticos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, vol. 1, 1986, p. 69.
27. En opinión de M. Duverger, «todas las constituciones semipresidenciales otorgan más o menos al Jefe del Estado un carácter de regulador supremo que le permite intervenir en tiempos de crisis». DUVERGER, M., 1986, p. 13.
28. El propio Duverger reconoce al afirmar que los ejemplos de regímenes semipresidenciales son raros que «sólo Finlandia conoce una experiencia más larga, pero es difícil de interpretar a causa de las particularidades de la elección presidencial y de las condiciones particulares del país». DUVERGER, M.: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel Ciencia Política, 1984, p. 154.
29. El prestigioso politólogo Raymon Aron ha subrayado este hecho irrefutable al afirmar que «el Presidente de la República es la suprema autoridad en tanto ostente la mayoría en la Asamblea Nacional, pero tendrá que abandonar el poder efectivo al Primer Ministro, si alguna vez un partido político distinto del suyo propio alcanzara la mayoría en la Asamblea». ARON, R.: «Alternation in Government in the industrialized countries», *Government and Opposition*, 1/1982, p. 8.
30. DUVERGER, M., 1980a, p. 173. Obsérvese que de los tres regímenes semipresidenciales en los que el profesor Duverger subraya la reproducción de dicho dualismo en la práctica política, sólo Finlandia ha

conservado inalterablemente su modelo desde 1919 hasta la actualidad. En los dos restantes, la República de Weimar y Portugal, los modelos han desaparecido. Sobre este punto, también David Arter ha subrayado que «...los gobiernos en Finlandia han gobernado en lo que ellos han denominado la iniciación de la legislación, y, en este sentido, ha habido una dualidad genuina dentro del ejecutivo». ARTER, D.: *Politics and Policy-making in Finland*. New York, Brighton, 1987, p. 152. De modo que las propuestas ratificadas por el Jefe del Estado en la sesión presidencial son, en la práctica, medidas gubernamentales formuladas, originariamente, en alguno de los departamentos ministeriales.

31. GARCÍA MORILLO, Joaquín: «El control parlamentario», en *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por J.J. González Encinar, Akal, p. 148.

32. JYRÄNKI, A.: «Taking Democracy seriously. The problem of the control of the constitutionality of legislation, the case of Finland», en SÄKSLIN, Maija: *The Finnish Constitution in transition*. Helsinki, The Finnish Society of Constitutional Law, 1991, p. 9.

33. ARTER, David: «Government in Finland: a semi-presidential model?», *Parliamentary Affairs*, 38/1985, p. 487. Debe ser subrayado que este control presupuestario del parlamento, como el control sobre la constitucionalidad de las leyes, encuentra sus orígenes en el periodo histórico de la rusificación iniciada por el Zar Nicolás II, convirtiéndose el parlamento en el guardián número uno de la defensa de los derechos constitucionales frente a la arbitrariedad ejercida por el Ejecutivo. Tras la «revolucionaria» reforma electoral y parlamentaria de 1906, este sistema de mayorías cualificadas fue incorporado a los estatutos del parlamento conservando su vigencia hasta su más reciente actualidad.

34. ANCKAR, Dag: «Finland: Dualism and consensual rule», paper prepared for IX th Nordic Political Science Congress, Reykjavik, Iceland, august 16-19, 1990, p. 12.

35. ANCKAR, Dag: *ibid*, p. 13. Sobre el resto de los mecanismos parlamentarios para el control de la actividad gubernamental (interpelaciones, cuestiones orales y escritas, etc.), puede consultarse el artículo de Matti WIBERG: «Electoral cycles of parliamentary questioning in the finnish parliament 1945/87», en *The Political life of institutions*. Finland, Ed. Matti Wiberg, The Finnish Political Science Association, 1991. De este artículo cabe destacar especialmente la dinámica actividad parlamentaria sobre el control gubernamental, en la que parece además haber contribuido ciertas modificaciones legales que han facilitado su bien nutrida utilización, es por lo que en opinión de Matti Wiberg, «las nuevas posibilidades legales para realizar preguntas parlamentarias pueden también haber contribuido en la inflación de las cuestiones», p. 199.

36. DUHAMEL, Olivier: *ibid.*, p. 76.

37. CHARLOT, Jean: *ibid.*, p. 177.

38. Recordemos que a partir de 1899, la autoridad rusa inicia el proceso de absorción de las instituciones y libertades finlandesas enunciadas en el capítulo quinto conocido con el nombre de *periodo de rusificación*.

39. DUVERGER, M., 1975, p. 114.

40. BERSTEIN, S. y RUDELLE, O.: *ibid.*, p. 390.

41. *Naissance de la cinquième République. Analyse de la constitution par la revue française de science politique en 1959*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1990, p. 17.

42. En Finlandia, el 26 de junio de 1987 fue introducida al marco constitucional la incorporación del referéndum consultivo por medio de una reforma constitucional, debido principalmente a las negociaciones sobre el ingreso de Finlandia en la UE, apoyado por los ciudadanos vía referéndum, aprobado por el parlamento y ratificado por el Jefe de Estado.

43. JANSSON, Jan-Magnus: *ibid.*, p. 12.

44. En el dominio legislativo, por ejemplo, la influencia del Presidente francés es muy restringida, o prácticamente nula, mientras que el Presidente finlandés no sólo hace entrega al parlamento de los proyectos gubernamentales, sino que también dispone de un poder de bloqueo o de codecisión e iniciativa legislativa, veto legislativo, además del poder reglamentario que tampoco es otorgado constitucionalmente al Presidente de la República francesa.

45. NOUSIAINEN, Jaakko: *ibid*, p. 9.

46. El Monarca español, por ejemplo, ratifica las leyes -el fémur- pero lo hace mecánicamente -el cuádriceps- siendo de este modo cómo el sistema anatómico y muscular permite el normal funcionamiento de la vida política española.

47. Una importante diferencia sobre este punto es el amplio margen de maniobra del presidente finlandés a la hora de elegir un Primer Ministro que encabece la dirección gubernamental, dada su libre e independiente interpretación, mientras que en Francia, el Presidente de la República designa como Primer Ministro al jefe de la nueva mayoría parlamentaria, como demuestran los ejemplos recientes de la cohabitación.

48. DUVERGER, M., 1987, p. 91.

49. BERSTEIN, S. y RUDELLE, O.: *ibid.*, p. 410.

50. «aunque las diferencias de estilo entre los sucesivos presidentes pueden ser señaladas, la esencia de sus poderes es, sin embargo, la misma. La autoridad de G. Pompidou y la de V. Giscard d'Estaing sobre los gobiernos no ha sido inferior a la del General De Gaulle». DUVERGER, M., 1980a, p. 172.

51. Esta composición gubernamental heterogénea, dada la fragmentación parlamentaria en diversas fuerzas políticas, es la que permite, si se me permite la expresión, el *exquisito control* parlamentario que posibilita la naturaleza tripartita de la división de poderes del paradigmático semipresidencialismo finlandés.

52. DUVERGER, M., 1987, p. 14. En opinión de Duverger, la cohabitación-duo implica un compromiso entre el Presidente y el Primer Ministro, mientras que la cohabitación-dual se manifiesta en la victoria de uno sobre otro.

REFERENCIAS

ANCKAR, Dag y otros: *The Consensual Democracies?* Oxford, The Government and Politics in Scandinavian States, 1988.

BERGLUND, Sten y SUNDBERG, Jean: *Finnish Democracy*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä, 1991.

HELANDER, Voitto y ANCKAR, Dag: «Consultation and political culture. Essays on the case of Finland», *Commentationes Scientiarum Socialium*, 19/1983, Helsinki.

KASTARI, Paavo: *La Présidence de la République en Finlande*. Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1961.

LINDMAN, Sven: *Presidential power in focus. The case of the Finnish President*. Turku, Publications of the research Institute of the Abo Akademi Foundation, 1979.

NOUSIAINEN, Jaakko: *Suomen Poliittinen Järjestelmä*. Helsinki, Werner Söderström Osakeyhtiö, 1992.

PRIME MINISTER'S OFFICE (ed.): *The Basic Principles of the Finnish Government decision-making structure and procedure*. Helsinki, 1988.

SIVONEN, Lauri: *Presidentin tekemiset Vaasa*, 1982.