

EL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO EN EL PAIS VASCO. MOCION DE CENSURA INDIVIDUAL Y DERECHO A LA DISOLUCION ANTICIPADA *

Por F. JAVIER GARCIA ROCA

SUMARIO

1. *Virtualidad del concepto «sistema de gobierno».* 2. *Características del sistema del gobierno vasco:* 2.1. Según el bloque de la constitucionalidad: 2.1.1. Constitución. 2.1.2. Estatuto de Autonomía. 2.2. Conforme al vigente desarrollo estatutario: Ley de Gobierno y Reglamento del Parlamento. 2.3. El sistema parlamentario en la realidad: la relativización al sistema de partidos; mayoría de gobierno y mayorías parlamentarias; función de gobierno y función de oposición. 2.4. Recapitulación. 3. *La relación fiduciaria y la responsabilidad política entre el Gobierno y el Parlamento:* 3.1. Génesis de la relación: la designación del *Lendakari*. 3.2. Su reforzamiento: el planteamiento de la cuestión de confianza. 3.3. La responsabilidad política: 3.3.1. Moción de censura «constructiva». 3.3.2. Moción de censura individual. 3.4. El ejercicio del derecho a la disolución anticipada del Parlamento por el *Lendakari*. 4. *Conclusiones.*

1. VIRTUALIDAD DEL CONCEPTO «SISTEMA DE GOBIERNO»

La noción «sistema de gobierno» sirve para estudiar de forma conjunta las *relaciones interorgánicas* entre el Gobierno y el Parlamento, en cuanto

* *Advertencia previa:* Este trabajo fue finalizado en febrero de 1985; con posterioridad se aprobó la ley catalana 8/1985, de 24 de mayo (*DOG*C, núm. 548, de 10 de junio de 1985), por la que se modificó el art. 46 de la ley de Gobierno (Ley 3/1982) introduciendo el derecho a la disolución del *Parlament* por el presidente de la Generalitat. Hecho que modifica algunas afirmaciones que en el texto se hacen sobre la singularidad en este punto del caso vasco y que confío la atención del lector sabrá salvar. Por lo demás, estamos ante dos contextos distintos.

órganos situados en el vértice de los poderes del Estado y titulares de las funciones de gobierno y control (1). Es, por tanto, un concepto especialmente atento al *marco normativo*, sin perjuicio de que resulte imprescindible incluir entre sus variantes sistemáticas una serie de *coordenadas fácticas*. Así, por ejemplo, el sistema de partidos o el modelo de oposición, elementos procedentes de otras disciplinas científicas, pero que el jurista no puede ignorar, aunque, como afirma el propio Elia, «no parezca sentirse a gusto» al tener que incluirlos, pues una vez que una condición fáctica se *estabiliza* pasa a formar parte del supuesto de hecho de la norma (2), y de lo que la doctrina italiana llama el «derecho vivido» o, siguiendo a la alemana y anglosajona, «la Constitución viva»; cuestión que además aquí se enfatiza, pues nos hallamos en ese terreno fronterizo en el que política y Derecho constitucionales se entremezclan, y conviene no intentar encerrarlos en cajones separados. Por eso, el estudio de un concreto sistema de gobierno no puede sino ser un análisis de su *desarrollo* o evolución en el tiempo, es decir, de las distintas *fases o ciclos* de su existencia que sólo la experiencia puede suministrar (3). Y, a mayor abundamiento, este descenso a la realidad social resulta imperativo ineludible en un ordenamiento como el nuestro, donde se eleva a criterio hermenéutico vinculante para todo aplicador, la *interpretación evolutiva* (4) de las normas en relación con la realidad social «del tiempo en que han de ser aplicadas» (art. 3 del CC) (5). Es-

(1) Véase P. LUCAS VERDÚ: «Forma de Estado, forma de Gobierno, sistema de gobierno y régimen político», en *Curso de Derecho Político*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1977, págs. 210 y sigs., y vol III, «Teoría jurídico-política del sistema de gobierno parlamentario o de gabinete», 1976, págs. 296-317; E. STEIN: «El sistema de gobierno parlamentario», en *Derecho Político*, Ed. Aguilar, Madrid, 1983, págs. 15-37, trad. Sainz Moreno; P. VIRGA: «Il sistema di governo regionale», en *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979, pág. 373; H. P. SCHNEIDER [«El gobierno como parte del poder ejecutivo en la RFA», en *El Gobierno*, VVAA, I Jornadas de Estudios Constitucionales, Barcelona, próxima publicación, ponencia mecanografiada] emplea también el concepto sistema de gobierno parlamentario y afronta su estudio en la realidad constitucional.

(2) Vid. L. ELIA: «Forme di governo», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, XIX, 1970, pág. 638 (forme di governo... e assetto dei partiti), quien afirma que las formas de gobierno no pueden ser estudiadas, incluso desde el punto de vista jurídico, prescindiendo del sistema de partidos.

(3) Cfr. G. U. RESCIGNO: «Sulla forma di governo nella costituzione spagnola», en *Critica del Diritto*, separata.

(4) Cfr. C. LAVAGNA: «Razones específicas que imponen la interpretación evolutiva de la Constitución», en *Constitución, socialismo y Estado burgués*, de LAVAGNA, y RESCIGNO, publicación conjunta, Ed. Nacional, Madrid, próxima aparición, trad. García Roca y Santolaya.

(5) E. STEIN, *ob. cit.*, hace primero una interpretación literal de la LFB, luego una

tas razones hacen que pese al corto margen de tiempo que suponen dos legislaturas (la segunda apenas iniciada) del Parlamento vasco, lo que sin duda condiciona el valor de cualquier análisis, sea menester no contentarse con una mera interpretación literal del cuadro normativo y resulte preciso afrontar su estudio sistemático y su confrontación con la realidad estatutaria. De ahí que la noción sirva no sólo para obtener una visión más clara y global del esquema de gobierno, sino también para interpretar sistemáticamente todas y cada una de las instituciones del modelo y evidenciar sus posibles disfuncionalidades (6).

2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE GOBIERNO VASCO

2.1. *En el bloque de constitucionalidad: Constitución y Estatuto*

2.1.1. En el artículo 152 CE se recogen las características principales del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas de autonomía plena, luego generalizado al resto de las Comunidades Autónomas.

— Una organización institucional «basada» en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un presidente. Es decir, una *división de poderes bipartita* en la que dentro del *Ejecutivo* se distinguen dos órganos:

interpretación histórica sobre el origen del modelo, otra sobre las relaciones jurídicas, y, por último, busca sus contradicciones con la realidad.

(6) Coincide en esta «capacidad explicadora», M. A. GARCÍA HERRERA en un interesante escrito, «Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», en *RVAP*, núm. 2, enero-abril 1982, págs. 63-96, del que este trabajo es sinceramente deudor y del que tomo el método de análisis escalonado en distintos niveles. Sin embargo, GARCÍA HERRERA emplea el concepto «forma de gobierno», a mi juicio, mucho más amplio, como suele hacer (sin distinguir) la mayoría de la doctrina italiana: Cfr. L. ELIA, *op. cit.*; G. U. RESCIGNO, *op. cit.*; cfr. MORTATI: *Lezioni sulle forme di governo*, en *CEDAM*, Padova, 1973; G. AMATO: «Forme di Stato e forme di governo», en *Manuale di Diritto Pubblico*, VVAA, dirigido por G. AMATO, y A. BARBERA, Il Mulino, Bolonia, 1984; V. ONIDA: «Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: primi osservazioni», en *Quaderni costituzionali*, año 1, núm. 1, abril 1981, páginas 7-33. Entre nosotros, I. DE OTTO: «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, octubre-diciembre 1980, núm. 788, págs. 139-183, sobre la forma de gobierno, págs. 139-142. R. PUNSET: «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, págs. 77-95. A mi juicio, hablar de forma de gobierno supone referirse también a las relaciones intragubernamentales e intraparlamentarias, a las potestades normativas del Gobierno y del Parlamento y a otros muchos extremos que desbordan este planteamiento.

un *presidente del Gobierno*, que lo es a la vez de la Comunidad, y un *Consejo de Gobierno*. El Tribunal Superior de Justicia, al que en el párrafo segundo del artículo 152.1 se alude (7), no es un órgano de la Comunidad, sino un órgano del Estado en la Comunidad (véanse las STC de 14 de julio de 1981, Ley Antiterrorista, y 22 de junio de 1982, protocolo de la Generalitat).

— Un *órgano asambleario* con funciones parlamentarias elegido por el pueblo con arreglo a criterios de representación proporcional, en su caso corregidos por técnicas que aseguren «la representación de las diversas zonas del territorio».

— Un presidente «elegido por la Asamblea de entre sus miembros» (*relación de confianza*) que dirige el Consejo de Gobierno y ostenta no sólo la «suprema representación» de la Comunidad, sino, además, «la ordinaria del Estado en aquélla». Lo que le otorga una *naturaleza bifronte* (órgano de la Comunidad/órgano del Estado), que resulta reforzada por distintas regulaciones: las importantes facultades que la Ley Orgánica 4/1981 permite concederle en los supuestos de estado de alarma sobre todas las Administraciones públicas; incluso la situación en que la Constitución le coloca en su artículo 155.1: es el receptor del requerimiento del Gobierno, previo a la adopción de medidas de cumplimiento forzoso en los supuestos extraordinarios de control del Estado sobre los órganos de las Comunidades Autónomas; situación que le hace en cierta medida partícipe de esta función de control: el espíritu del artículo 155.1 parece querer un presidente de la Comunidad amortiguador de los graves conflictos que en este artículo se prevén (8).

— Por último, y como consecuencia de esa relación de confianza entre el presidente y la Asamblea, expresamente se afirma una *responsabilidad política* del presidente, en particular, y de todo el Consejo de Gobierno ante la Asamblea.

(7) Véase F. J. GARCÍA ROCA, y P. SANTOLAYA: «Competencias en materia de Administración de Justicia», págs. 425-28, dentro del trabajo «La asignación de competencias en el Estatuto», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto Vasco de Autonomía*, Publicaciones del Gobierno vasco, Oñati, 1983, págs. 379-493; P. SANTOLAYA: comentario al título III (Poder Judicial), en *Comentarios al Estatuto de Extremadura*, VVAA, próxima aparición, dirigidos por Torres del Moral.

(8) El admitir esa naturaleza mixta del presidente e incluso inducir la *voluntas legislatoris* de que actúe como elemento amortiguador del drástico conflicto previsto en el artículo 155 CE no quiere decir que necesariamente sea esa la *voluntas legis*, ni mucho menos que se esté defendiendo una errónea «desdramatización» de ese previo requerimiento como E. GARCÍA DE ENTERRÍA propugna (*La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983), que encaja mal en el sistema de controles ordinarios previsto en el artículo 153 CE.

El sistema diseñado en este artículo 152 CE, pese a su insuficiencia (9), no arroja dudas sobre su carácter *parlamentario* por el expreso reconocimiento de las técnicas de la relación de confianza y la responsabilidad política. Quedando a la libre discrecionalidad de los Estatutos su concreción como parlamentarismo asambleario (10), de Gabinete, canciller o primer ministro o cualquiera otra de sus múltiples variantes (11).

En efecto, poseyendo las Comunidades Autónomas competencia exclusiva para la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), correspondería al País Vasco completar los rasgos del modelo, de acuerdo con el juego del principio de voluntariedad (12).

2.1.2. Empero el Estatuto de Autonomía (LO 3/1979, de 18 de diciembre) no supuso un grado de concreción mucho más alto, limitándose a innovar e integrar el diseño constitucional fundamentalmente en los siguientes extremos:

— Mantenimiento de las instituciones de autogobierno de los territorios históricos (art. 24.2) y afirmación de su derecho a la igual representación en el Parlamento vasco (art. 26), en una especie de *equal footing clause* como la existente en el Senado norteamericano.

— Establecimiento de una legislatura con una duración de cuatro años (art. 26.4) y de unos períodos de sesiones como mínimo de ocho meses (art. 27.2); circunstancias que, unidas al reconocimiento de la autonomía reglamentaria de la Cámara (art. 27) y a un Estatuto de los parlamentarios basado en su inviolabilidad, inmunidad reducida y fuero especial (art. 26.6), hacían pensar en el deseo del legislador estatutario en configurar un órgano parlamentario de innegable relevancia. La composición de la Cámara se reen-

(9) Cfr. L. VANDELLI: «La forma de gobierno regional», en *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, págs. 243-246.

(10) L. VANDELLI, *op. cit.*, pág. 244, destaca esta posible opción asamblearia pura en la Constitución, luego en ningún Estatuto seguida. Y evidencia el parecido entre el modelo español estatal y comunitario, a diferencia de lo que ocurre en Italia. Tras los acuerdos de 1981 esta afirmación de su similitud no es tan cierta.

(11) Véase, por ejemplo, entre los numerosos trabajos que estudian este tema, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1979, págs. 89-141 (Los tipos de gobierno de la democracia constitucional): parlamentarismo clásico (por ejemplo, la Francia de la III y IV República), *híbrido* o de ejecutivo dualista y doble confianza (por ejemplo, Weimar), *controlado* o «castrado» (Ley Fundamental de Bonn), *frenado* o de primacía del presidente (por ejemplo, V República francesa). LOEWENSTEIN distingue de estas variantes del gobierno parlamentario el *gobierno inglés de gabinete*.

(12) Véase F. J. GARCÍA ROCA: «El principio de voluntariedad: teoría y realidad constitucionales», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 21, primavera 1984, páginas 111-141, especialmente, págs. 132-133 y 135, sobre las características de los sistemas parlamentarios autonómicos influidos por los acuerdos.

viaba a una futura *ley electoral* (art. 26.5), mientras los demás extremos quedaban para su regulación en el *Reglamento del Parlamento*.

— Respecto del poder ejecutivo, se sentaba el *principio de colegiabilidad del Gobierno* (art. 29) junto a algunos preceptos que permitían deducir, en íntima conexión con aquél, otro *principio monocrático o presidencial* (13), *verbi gratia*, el presidente designa y separa libremente los consejeros, y dirige la acción del Gobierno (art. 33.2). Se decía también que es designado de entre sus miembros por el Parlamento y nombrado por el rey (art. 33.1), sin precisar si esa designación o voto de investidura debía realizarse sobre un mero *intuitu personae* o debía además contener el nombre de los demás miembros del equipo de gobierno o, incluso, el programa político que debía presidir el ejercicio de la función de gobierno. Todos estos extremos, así como la organización del Gobierno (art. 30), se dejaban a una ley que determinaría la forma de elección del presidente, sus atribuciones y las relaciones del Gobierno con el Parlamento (art. 33.3), la futura *Ley de Gobierno*. No obstante, la Disposición Transitoria 1.^a proveía a regular las primeras elecciones al Parlamento, aceptando como derecho supletorio el estatal previsto para las elecciones de 15 de junio de 1977, y, por ende, el nombramiento del presidente, para lo cual, en primera vuelta, se exigía la mayoría absoluta, bastando en sucesivas mayoría simple; de resultar imposible la designación del presidente, debía procederse a la disolución automática del Parlamento y a la convocatoria de nuevas elecciones.

— Finalmente, al regular la *responsabilidad política* del Gobierno ante la Asamblea, junto a la clásica responsabilidad *solidaria* del órgano colegiado, se admitía la responsabilidad «directa» e individualizada de cada miembro por su gestión respectiva (art. 52.1), circunstancia que luego tendría innegable relevancia.

Como conclusión, en el Estatuto no se avanzaba mucho en el desarrollo del modelo constitucional, aunque puede decirse que se estaba ante un sistema parlamentario que apuntaba ya rasgos de parlamentarismo de primer ministro o canciller y cuyas originalidades más relevantes eran: la cláusula de igual representación en el Parlamento de los territorios históricos y la posibilidad, aún no articulada, de una responsabilidad individualizada de los consejeros.

(13) Sobre la perfecta combinación en el Gobierno alemán (a la luz del artículo 65 de la GG) de los principios de colegialidad, autonomía de los ministros y monocraticidad o principio de canciller, modelo no tan lejano a la Ley de Gobierno vasca, véase G. RIZZA: «La Cancelleria nel sistema di Governo della repubblica federale tedesca», en *Costituzione e Struttura del Governo*, VVAA, edición a cargo de Spagna Musso, Padova, CEDAM, 1982, págs. 373-436.

2.2. *Conforme al vigente desarrollo estatutario: Ley de Gobierno y Reglamento del Parlamento*

Una serie de leyes autonómicas vinieron a cerrar algunos de los espacios abiertos por el bloque de constitucionalidad, entre las que cabe destacar:

— La Ley 1/1980, de 23 de mayo, por la que se fijaba en Gasteiz (Victoria) la *sede de las instituciones* de la Comunidad, cumpliéndose de este modo el mandato del artículo 147.2 CE y rellenando el reenvío a la ley ordinaria realizado por el artículo 4 EVA, de cuya oportunidad política al dejar sin prejuzgar el problema no cabe dudar, pero cuya constitucionalidad planteaba problemas al exigir el artículo 147.2 CE que estos extremos se contuvieran en la propia norma estatutaria. Sea como fuere, se resolvía por fin la cuestión.

— La Ley 2/1981, de 12 de febrero, que regulaba el *Estatuto de los parlamentarios vascos* y que fue declarada parcialmente nula en la STC de 12 de noviembre de 1981, en su intento de extender la inmunidad de los mismos al suplicatorio para su procesamiento y, por tanto, más allá de lo previsto en el Estatuto.

— La Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre *Designación de senadores representantes de Euskadi*, admitida como constitucional por el TC en su decisión de 18 de diciembre de 1981.

— La Ley 8/1982, de 30 de junio, *reguladora de la sustitución de los parlamentarios vascos*, que modificaba parcialmente el Real Decreto-ley 20/1977 sobre normas electorales del Estado, vigente como derecho supletorio, para permitir la sustitución de los parlamentarios fallecidos, declarados incapaces o sujetos de renuncia, por el candidato siguiente en el orden de su lista.

Pero, sin duda, las piezas centrales de este desarrollo fueron la Ley 7/1981, de 30 de junio, *Ley de Gobierno*, y la aprobación del *Reglamento del Parlamento vasco* el 11 de febrero de 1983. Normas con las que el sistema de gobierno vigente adoptó una mayor concreción.

Conceptualmente cabría distinguir también entre la situación en el Reglamento del Parlamento y en la Ley de Gobierno, alegando una mayor vocación de permanencia (14) o estabilidad de los reglamentos parlamentarios (la tradición anglosajona, por ejemplo, se refiere a ellos como *Standing Or-*

(14) Conviene recordar en este sentido que los Reglamentos parlamentarios se entienden como una garantía de las minorías frente a los posibles abusos de la mayoría en cada legislatura, por eso tanto su aprobación como su reforma requiere una mayoría absoluta (véase la disposición final 2 del Reglamento del Parlamento vasco).

ders, literalmente, «permanentes») que no existiría en la Ley de Gobierno, modificable acaso por nuevas mayorías parlamentarias (así, por ejemplo, si recurrimos a la experiencia adquirida en el Derecho Constitucional Comparado, en la República Federal Alemana la Ley que regula las relaciones jurídicas entre los miembros del Gobierno, *Bundesministergesetz*, BMG, de 17 de junio de 1953, ha sido objeto de numerosas reformas: en 1968, dos veces en 1974 y de nuevo en 1979; lo que paradójicamente no ha ocurrido con el propio Reglamento organizativo interno del Gobierno de 11 de mayo de 1951 (15). Ello no obstante, analizaré el sistema de gobierno a la luz de ambas normativas, y no sólo por razones de mayor claridad expositiva, sino porque, además, y este último argumento resulta de mayor importancia, la llamada «ley de Gobierno» no regula únicamente las relaciones intragubernamentales (como ocurre con las normas alemanas citadas), sino que por razones de economía legislativa y/o oportunidad política (motivos de urgencia política) reglamenta también materias referidas a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento que muy bien podrían haber sido objeto de regulación en el Reglamento del Parlamento. Y, de hecho, entre una y otra norma existen frecuentes zonas de intersección, *verbi gratia*, la designación del *lendakari*, la disolución del Parlamento o la responsabilidad política del Gobierno. La propia Ley de Gobierno, en su Exposición de Motivos (párrafos 1.º y 3.º) reconoce ese doble ámbito normativo y dedica luego a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento todo su título V. Por estas razones se estudiarán las distintas instituciones conforme a la regulación conjunta que en ambas normas se hace.

Sucintamente, y por eso con riesgo de esquematizar y simplificar, conviene destacar los siguientes rasgos del sistema de gobierno:

2.2.1. Siguiendo el límite impuesto por la Constitución y el Estatuto, estamos ante un *sistema parlamentario*, pues no sólo existe la característica esencial de este sistema: un gobierno «que emerge *de* y es responsable *ante* el Parlamento» (16), circunstancias que distingue este sistema del presidencialismo y de otras fórmulas, sino que además de esta relación fiduciaria entre el Gobierno y la Cámara, se dan muchos otros de los elementos que «naturalmente» (no son, pues, «esenciales», pero suelen estar habitual e his-

(15) Los textos de las disposiciones alemanas que en el texto se citan resultan fácilmente accesibles en un apéndice normativo a G. RIZZI, *op. cit.*, págs. 423-436.

(16) L. D. EPSTEIN: «Parliamentary government», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The MacMillan Company & The Free Press, 1968, vol. II, página 419. Indudablemente, en nuestros días, el «emerge de» tiene mucha mayor importancia que el «es responsable ante».

tóricamente presentes) acompañan a aquella relación orgánica (17): existencia de un poder de disolución del Parlamento por el ejecutivo, compatibilidad entre los puestos de consejero y diputado, configuración del gobierno como órgano colegiado, etc., y sin ánimo de exhaustividad, pues conviene no sobrevalorar ninguno de estos elementos naturales aisladamente considerado.

2.2.2. Es, además, un sistema parlamentario *fuertemente racionalizado*, es decir, un parlamentarismo que, continuando las tendencias iniciadas en el período de entreguerras (18), luego reforzadas tras la segunda guerra mundial, trata de someter al Derecho toda la vida colectiva y de construir ejecutivos fuertes y para ello establece, en las propias Constituciones, procedimientos jurídicos tasados (denegación del voto de confianza y moción de censura constructiva) y de difícil consecución para la exigencia de la responsabilidad política al Gobierno. El sentido político de este parlamentarismo, según Mirkine, ya «no está en que el Gobierno deba tener la confianza de la mayoría del Parlamento, sino en el hecho de que es esa mayoría la que forma el Gabinete» (19).

Aunque esta afirmación puede parecer evidente, la cuestión no estaba tan clara en el Estatuto de Autonomía, pues aunque en el artículo 31 se tasaban las causas de cese del Gobierno, luego en el artículo 33 se reenviaba a la ley la regulación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Es, por tanto, la Ley de Gobierno de 30 de junio de 1981 la que perfila el modelo parlamentario como racionalizado, siguiendo el ejemplo de la Constitución. Del mismo modo, tampoco los Estatutos catalán y gallego preveían técnicas como la moción de censura constructiva, pero, en cambio, tras los Acuerdos Autonómicos UCD-PSOE de julio de 1981 (apenas un mes después de la Ley de Gobierno), esta técnica y otras que denotaban una cierta minusvaloración de los sistemas parlamentarios autonómicos fueron recogidas en todos los Estatutos aprobados con posterioridad y en términos prácticamente idénticos. Por eso hoy puede decirse que los sistemas parlamentarios autonómicos, con excepción del vasco, son prácticamente *uniformes* (20).

(17) Tomo esta distinción entre elementos *esenciales* y *naturales* aplicada al sistema parlamentario y la insistencia en no sobrevalorar ninguno de los elementos simplemente «naturales» de L. ELIA, *op. cit.*, págs. 643 y sigs.

(18) Cfr. MIRKINE-GUETZEVITCH: Estudio preliminar a *Las nuevas Constituciones del Mundo*, Ed. España, Madrid, 1931, 2.ª ed., págs. 7-57; del mismo autor: «Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel», en *Revue du Droit Public*, 1928, pág. 1-53; R. REDSLOB: «Le régime parlementaire en Allemagne», en *Revue de Droit Public*, 1923, pág. 511-559.

(19) B. MIRKINE: «Les nouvelles...», *op. cit.*, págs. 18-24.

(20) Véase J. SOLÉ TURA: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipre-

El propio Tribunal Constitucional, al enjuiciar el caso de la designación del presidente del Gobierno de Navarra (STC 16/1984, de 6 de febrero, Fundamentos Jurídicos 6, 7 y 8), dice: «el modelo que establece la normativa examinada... se configura como una *variante del sistema parlamentario nacional*, con la peculiaridad de que trata de reglamentar su funcionamiento, en sus diversos aspectos..., tanto en la elección del Gobierno como en la cuestión de confianza o la moción de censura...», «... en lugar de dejar tales extremos —como es el caso en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad— a la costumbre o a Convenciones de diverso origen...», «... dentro de esa peculiaridad propia de lo que se ha llamado parlamentarismo *racionalizado*». Y más adelante: «junto al *principio de legitimidad democrática* de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo (art. 1.2 de la CE), y la *forma parlamentaria de gobierno*, nuestra Constitución se inspira en un principio de *racionalización* de forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas».

Frente a esta uniformidad, y aunque también racionalizado, el sistema parlamentario vasco es relativamente original y tiene importantes diferencias con el de otras Comunidades: *a)* esa formalización de los procedimientos de responsabilidad política no se hizo a nivel estatutario (como ocurre con las Comunidades Autónomas de autonomía menos plena, o en la propia Constitución, con las Cortes Generales), sino que es fruto de disposiciones jerárquicamente inferiores y, por tanto, más fácilmente modificable o menos formalizado; *b)* se reconoce el derecho de disolución anticipada del legislativo por el presidente, siendo una de las dos Comunidades en que esto ocurre; *c)* se regula una original moción de censura individual que no existe en el resto del Estado-ordenamiento.

2.2.3. Se trata, obviamente, de un parlamentarismo *dualista*, con dos poderes estructuralmente separados pero en estrecha colaboración funcional, y *sin jefe del Estado*, como consecuencia lógica de la descentralización política, circunstancia que podría hacer temer generase problemas teóricos, pues junto a las relaciones entre el cuerpo electoral y el Parlamento, y el Gobierno y el Parlamento, respectivamente, en el parlamentarismo clásico (si es que de parlamentarismo «clásico» puede hablarse...) y en el moderno se plantean situaciones basadas en la relación tripartita entre jefe del Estado,

sidenciales», en *El Gobierno*, VVAA, *ob. cit.* Empero restan sensibles diferencias (la duración del período de sesiones entre otras) entre Comunidades Autónomas de autonomía plena y menos plena.

Gobierno y Parlamento, *verbi gratia*: la designación del presidente del Gobierno o el ejercicio del derecho de disolución. Sin embargo, a mi juicio, ni esto supone una verdadera novedad teórica o histórica ni plantea problemas insalvables. En efecto, ya en el período de entreguerras, Mirkine-Guetzevitch hablaba de «una nueva forma de parlamentarismo sin jefe del Estado» (21), refiriéndose a Estados cuyas Constituciones no tenían presidente de la República (Baviera y Prusia), o bien a supuestos como el de Austria, en que el Gobierno lo formaba el Parlamento. Pero, además, como se verá, ese doble carácter del lendakari como presidente del Gobierno y del «Pueblo vasco» no plantea problemas jurídicos irresolubles, aunque condicione algunas regulaciones y produzca interesantes consecuencias políticas.

2.2.4. Obviamente también, no se trata de un sistema parlamentario basado en el *equilibrio* de poderes. Es difícil precisar si alguna vez existió históricamente un parlamentarismo fundado en el equilibrio, con el cuerpo electoral como árbitro, tal y como teorizaron Duguit y Redslob (22), o incluso si la teoría del equilibrio tiene sentido en democracia (23), porque la ligazón que los partidos establecen entre el Parlamento y el Gobierno impide y hace innecesario cualquier contrapeso y conviene además recordar que junto al dualismo organizativo pueden existir monismos funcionales. Pero para nuestros efectos interesa simplemente reseñar si existe un principio asambleario o, en cambio, predomina otro de superioridad del Gabinete, en cuanto *leader* de la mayoría en el Parlamento (dentro de una tendencia monista en las relaciones entre Gobierno y Parlamento) y, en este supuesto, si dentro del Gabinete existe un principio de canciller (*Kanzlerprinzip*) o una *leadership* o supremacía del presidente del Gobierno, que permita calificar al sistema vasco como *parlamentarismo de presidente* (24). Como se

(21) *Vid.*, B. MIRKINE: «Estudio preliminar...», *op. cit.*, págs. 18-23, al analizar el «principio del parlamentarismo» emplea la expresión en pág. 18; J. GOUET: «Qu'est-ce que le régime parlementaire», en *Revue du Droit Public*, 1932, págs. 197-243, se planteaba la calificación de estas Constituciones, donde además abundaban las técnicas de democracia directa y cuyo carácter parlamentario fue discutido.

(22) *Cfr.* L. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnell*, París, 1924, vol. II, página 639; R. REDSLOB, *ob. cit.*, y *Le régime parlementaire*, Marcel Girard, París, 1924. No obstante, la teoría del equilibrio inspiró la Constitución de Weimar.

(23) *Vid.* B. MIRKINE: «Estudio preliminar...», *ob. cit.* En el mismo sentido, C. OLLERO: *El Derecho Constitucional de la postguerra*, Bosch, Barcelona, 1949, páginas 16-18: «el proceso de democratismo radical que se inició hace justamente un siglo rompió con su consagración definitiva el sistema de equilibrio entre poderes» (las relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo).

(24) L. D. EPSTEIN, *op. cit.* (*changing conception and institution*, págs. 420 y siguientes), afirma que en el siglo XX, el modelo parlamentario volvió a cambiar acen-

recordará, fue Carl Schmitt quien clasificó los sistemas parlamentarios en relación con las especies de dirección política (25).

A mi entender, la regulación que se hace en la Ley de Gobierno y el Reglamento del Parlamento coloca al *lendakari* en una situación jurídica de supremacía dotada de fuertes poderes políticos (26), independientes del resto del Gabinete, y que me parece puede llevar a concluir con la existencia de un fuerte *principio de dirección política del Gobierno por el presidente*, que, además, puede decirse se extiende a las relaciones del Gobierno con el Parlamento:

tuando la cohesión de la mayoría de forma que un Parlamento no pudiera dimitir a un Gobierno. Se transfirió la función electiva de los Comunes a la opinión pública, quedando el Parlamento como simple Cámara de registro de las decisiones electorales. Este proceso fue paralelo al *reforzamiento del papel del primer ministro*, que en cuanto líder de la mayoría respondía directamente ante los electores y su gabinete «has tended to become more a changing team of minister carrying out the leader's program than a genuine *collegial policy making power* (41). Para EPSTEIN, el canciller alemán es un *German counterpart of the British Prime Minister* (421), simple variante de ese liderazgo del primer ministro en el partido y ante la opinión pública.

Entre nosotros, ha destacado esta primacía del presidente, A. BAR CENDÓN: *El Presidente del Gobierno en España*, Cívitas, Madrid, 1983. Refiriéndose a las Comunidades Autónomas, J. SOLÉ TURA, *ob. cit.*, las define como *sistemas semipresidenciales*: «en estricto sentido político puede decirse que los diputados son un epifenómeno de una elección presidencial que reviste cada vez más un carácter plebiscitario» (pág. 9 de la ponencia mecanografiada); afirmación que, como el propio autor admite, jurídicamente no es cierta, pues no existe una elección formalmente directa del presidente ni una dualidad presidente/primer ministro, y que políticamente en el caso vasco tiene una respuesta algo más compleja (véase M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5.ª ed., pág. 294 y sigs., «Los regímenes semipresidenciales»). Sin embargo, la postura de SOLÉ TURA destaca acertadamente la primacía política de la presidencia.

(25) Vid. C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, EDERSA, Madrid, 1934, 1.ª edic., traducción de F. Ayala; en general «el sistema parlamentario», págs. 352 y sigs., y en especial esta distinción entre sistema presidencial, sistema parlamentario en sentido estricto o asambleario, sistema de gabinete y sistema de premier en págs. 355-395; como es conocido, SCHMITT busca con precisión la esencia del parlamentarismo para destruirla; sin embargo, MARTIN KRIELE (*Introducción a la Teoría del Estado*, De Palma, Buenos Aires, 1980, págs. 231-273) ha reelaborado brillantemente en nuestros días la idea schmittiana de «discusión pública» como transferencia de la idea de proceso judicial al proceso político de legislación: un proceso dialéctico conforme a reglas procesales.

(26) No se juzga la posición institucional del presidente. Vid. M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, págs. 84 y sigs., quien niega que el *lendakari* tenga una «posición institucional» jerárquicamente superior al Gobierno, cuestión muy discutible en la que aquí no se entra, pero puede argüirse en sentido contrario: el poder de cese de los consejeros, la potestad del presidente de emanar Decretos propios (y actos distintos provienen de órganos distintos), y la Presidencia de toda la Comunidad.

a) El presidente recibe personalmente la *confianza* del Parlamento, antes de formar Gobierno y sobre un programa de gobierno cuyas directrices él mismo ha fijado (art. 128 RPV, art. 33.1 EVA y art. 5 LG).

b) En un momento posterior, *nombra y cesa* libremente a los consejeros (art. 33.2 EVA).

c) «*Dirige y coordina*» las acciones del Gobierno (art. 8 LG) y, aunque es difícil precisar la naturaleza jurídica de estas directrices (27), su eficacia y sus mecanismos de control, no puede negarse su importancia política y la existencia de una sanción frente a su incumplimiento: el cese del consejero [artículo 8 b) LG]. En este sentido, el Gobierno vasco parece enmarcarse dentro de las tendencias modernas del Derecho comparado a incrementar las *potestades de coordinación y dirección* del presidente, para evitar un peligroso y centrífugo «gobierno de consejeros» (28). Entre estas potestades, no sólo convoca, preside y dirige al Gobierno, sino que, además, conforme al artículo 8 LG, resuelve los conflictos de competencias entre los distintos Departamentos cuando no hubiere acuerdo entre sus titulares; «define», es decir, interpreta el programa del Gobierno en los casos de duda; «coordina» el programa legislativo del Gobierno, esto es, establece prioridades entre los proyectos de los consejeros; promueve y coordina la ejecución de los acuerdos del Gobierno y de sus comisiones, y «acuerda la *sustitución* de los miembros del Gobierno» en caso de enfermedad; incluso puede dictar Decretos organizativos de los departamentos [art. 8, c) LG] distintos de los decretos en ejecución de ley que apruebe el Gobierno [art. 18 c) LG]; extremos todos ellos que resulta imposible detallar aquí y, aunque es bien cierto que estas manifestaciones del principio monocrático o de presidente se ven en cierta medida compensadas por los artículos 18 LG, donde se fijan las competencias del Gobierno, y 26, donde se regulan las atribuciones de los consejeros, no puede negarse la existencia de fuertes potestades de coordinación.

d) Pero, además, el presidente es la pieza nuclear del diseño de los mecanismos de *responsabilidad política* ante el Parlamento: es el titular

(27) Cfr. Carles VIVER PI-SUNYER: «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *El Gobierno, op. cit.*, próxima publicación. Donde además se explican los distintos modelos autonómicos de atribución de la actividad de dirección política. En Italia, V. CRISAFULLI: «Intorno ai provvedimenti emessi del Capo del Governo sulle divergenze tra ministri e alla loro impugnabilità inanzi al Consiglio di Stato», en *Stato e Diritto*, 1940, págs. 231 y sigs.; MORTATI: «Natura ed effetti delle decisioni del Capo del Governo sui conflitti fra i ministri», en *Giur. it.*, 1940, III, págs. 171 y sigs.

(28) Cfr. E. SPAGNA MUSSO, y otros: *Costituzione e struttura del Governo, ob. cit.*, Conclusiones, págs. 573 y sigs.

del derecho al planteamiento de la cuestión de confianza «previa deliberación del Gobierno» (art. 46 LG y art. 150 RPV); es el objeto de la moción de censura constructiva (art. 47.2 LG y art. 153.2 RPV) que, sin embargo, se entiende como censura de todo el Gobierno (véase art. 47.1 LG y 153.1 RPV) y, por último, como contrapeso de estos importantes mecanismos, es el titular del derecho de disolución del Parlamento «bajo su exclusiva responsabilidad» con simple «previa deliberación del Gobierno» (art. 50 LG).

e) A mayor abundamiento, como ha destacado García Herrera, «el *Lendakari* ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria» (artículo 1 LG), no distinguiéndose entre Pueblo Vasco y Comunidad Autónoma vasca (29), con lo que se adopta, entiendo, una técnica de integración ciudadana muy próxima a la del presidencialismo norteamericano, donde suele decirse que el Congreso «representa» al pueblo, pero el presidente lo «personifica» (*embodies*); aquí se va más allá, sin existir elección directa del presidente, al atribuirle la representación del Pueblo Vasco en su conjunto hurtando esta dimensión, como dice García Herrera, a su verdadero titular, el Parlamento. Más correcta me parece la solución catalana, donde se distingue entre Cataluña como nacionalidad y la «Generalitat» como institución, y el presidente lo es sólo de esta última (30).

Quiere con esto decirse que la relevancia del *Lendakari* en el Gobierno, antes que de una superior posición jerárquica, se deriva de ese principio de dirección política. En efecto, las decisiones que la Ley de Gobierno atribuye al Gobierno como órgano colegiado se toman por principio de mayoría y en este supuesto el *lendakari* no es sino un *primus inter pares*. Ahora bien, el deslinde entre lo que es competencia del Gobierno (art. 18) y lo que corresponde al presidente (art. 8) no siempre será fácil, sobre todo teniendo en cuenta que algunas de las atribuciones que a este último se le conceden son de tan difícil concreción como «definir el programa de gobierno», cláusula que puede monopolizar de hecho el establecimiento de «los objetivos políticos generales bajo la dirección del *Lendakari*», que teóricamente se asigna al Gobierno (art. 16). En suma, el *Lendakari* tiene reconocida una facultad para emanar directivas de dirección política que recuerdan mucho las *Richtlinien* del canciller alemán, sobre cuya difícil naturaleza jurídica y su eficacia tanto jurídica como práctica la doctrina alemana discrepa y que resultaría exorbitante matizar aquí, pero interesa destacar que la distinción entre la competencia del Gobierno y del *lendakari* es susceptible, en muchos casos, de una interpretación política por el propio *Lendakari* que puede, además, fácil-

(29) Vid. M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, págs. 84 y sigs.

(30) Vid. J. SOLÉ TURA, *op. cit.*

mente, cesar al consejero discrepante, como sanción. De hecho, el que define dónde se produce el punto de equilibrio entre colegialidad y monocraticidad, más allá de las dos listas de los artículos 8 y 18, es siempre el propio presidente; por eso parece estarse ante un sistema análogo al del artículo 65 LFB: «dentro de esas directrices (*Richtlinien*) cada ministro federal dirigirá su ámbito de competencia con independencia y bajo su propia responsabilidad». Circunstancia que tendrá innegable relevancia a la hora de distinguir dos ámbitos de responsabilidad política: el del presidente y el de los consejeros.

En definitiva, debe concluirse afirmando la existencia de un *principio de dirección política del Gobierno por el presidente*, que, de hecho, puede serlo también de toda la Comunidad, porque para el líder del partido que forma la mayoría no tiene excesiva importancia que sus decisiones se impongan a través de sus miembros en el Gobierno o en el Parlamento (31). Ahora bien, esta conclusión debe ser matizada a la luz de la estructura del sistema de partidos.

2.3. *El sistema parlamentario en la realidad: la relativización al sistema de partidos; mayoría de gobierno y mayorías parlamentarias; función de gobierno y función de oposición*

Como es notorio, el Estado liberal-democrático es sustancialmente un Estado de partidos (32), es decir, un Estado en el que los partidos controlan los canales de la representación política y condicionan decisivamente la vida del Estado hasta el punto de pasar del Estado-comunidad al Estado-aparato, convirtiéndose en verdaderos sujetos constitucionales, titulares fácticos de las decisiones de los órganos del Estado. Intentar explicar el sistema de gobierno vasco ignorando este hecho sería construir en falso, pues a menudo

(31) Parafraseo a E. STEIN, *op. cit.*, pág. 34 (El sistema de gobierno parlamentario en la realidad política) e insiste: «tampoco le interesa demasiado al constitucionalista la forma en que la mayoría parlamentaria imponga sus decisiones. La cuestión fundamental es saber si todos los poderes del Estado deben ser ejercidos por la mayoría parlamentaria o han de ser compartidos con otros factores sociales».

(32) Cfr., entre otros muchos, SONNHEIMER: «Treinta años de parlamentarismo alemán», en *REP*, núm. 14, 1980, págs. 5-21; G. LEIBHOLZ: *La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX*, IEP, Madrid, 1971, especialmente «problemas fundamentales de la democracia moderna», págs. 49-95; como recuerda L. LOMBARDI, la alternativa está entre el Estado de partidos y no se sabe qué («Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», en *REP*, núm. 27, 1982, páginas 7-29, estas afirmaciones en pág. 8).

Gobierno y Parlamento, en cuanto órganos constitucionales, no son sino las dos sedes en que se manifiesta la voluntad de un único sujeto constitucional: un mismo partido. Por otra parte, la necesidad de conectar sistema de gobierno y sistema de partidos la impone el propio artículo 6 CE, cuando dice que los partidos políticos son el instrumento fundamental de la participación política y manifestación de la voluntad popular (33).

Por eso, todo análisis de un sistema de gobierno requiere una referencia previa al sistema de partidos como contexto, pues, por ejemplo, no juega igual el derecho de disolución en un sistema bipartidista que en otro multipartidista. Pero, por tratarse de un simple marco de referencia, bastará con reproducir en este punto los resultados de otras indagaciones.

Esto supuesto, del análisis de las elecciones autonómicas de 1980 y 1984 conviene recordar los siguientes datos:

— Existencia de un *partido hegemónico y dominante*, el PNV, que no sólo vence en 1980, sino que en 1984 incrementa su número de escaños y el tanto por ciento sobre el total de escaños (34). Obtiene en 1984 el 41,80 por 100 de los votos, superando su 38,1 por 100 de 1980, y 32 escaños sobre un total de 75 (25/60 en 1980).

— Un alto y preocupante porcentaje de *abstención electoral* que, sin embargo, disminuye del 41,5 por 100 en 1980 al 31,5 por 100 en 1984, y que podría estar relacionado con un elevado grado de violencia política (35). Significativamente esa abstención es sensiblemente menor en las elecciones a Cortes Generales: un 24,03 por 100 en 1977, un 34,06 por 100 en 1979 y sólo un 19,97 por 100 en 1982.

— Un amplio abanico de otras seis fuerzas políticas (en total, contando al PNV, siete con más de 10.000 votos sobre un censo de 1.582.719 electores): Herri Batasuna (coalición compuesta a su vez de varios partidos), Euskadiko Eskerra, PSOE, PCE, Coalición Popular y Auzolan, que se reparten el 58,20 por 100 restante de los votos. Finalmente, cinco fuerzas obtienen representación parlamentaria: PNV (32 escaños), PSOE (19 escaños),

(33) Un enfoque análogo, y ampliado incluso al sistema electoral, en H. MEYER: «Considerazioni sulla forma di Governo nella Repubblica Federale Tedesca», en *Diritto e Società*, 1981, núm. 4, pág. 681.

(34) Tomo estos datos de E. LARAÑA: «Las elecciones autonómicas en el País Vasco: la nueva distribución del poder entre partidos y bloques políticos», en *REP*, núm. 38, 1984, págs. 259-274, y de *Anuario de El País*, 1984, pág. 119. Hay otros datos interesantes en J. BERRIATUA: «La praxis autonómica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1982, págs. 395-427.

(35) J. BERRIATUA, *op. cit.*, pág. 397, indica entre los «factores retardatarios» del proceso autonómico la crisis económica, la violencia, la contestación institucional, la resistencia del poder central.

HB (11 escaños), CP (7 escaños), EE (6 escaños). Dentro de éstos se aprecia: un fuerte crecimiento del PSOE, que pasa en 1984 a ser la segunda fuerza política con un 23,07 por 100 de los votos (un 14,2 por 100 en 1980); un pequeño descenso en el porcentaje de votos de HB (un 14,6 por 100 frente a un 16,5 por 100 en 1980), y de EE (un 8 por 100 frente a un anterior de 9,8 por 100); un fuerte incremento de Coalición Popular, que dobla su porcentaje de votos (4,7 por 100 en 1980, 9,4 en 1984); y, por último, una práctica desaparición del PCE, que pasa de tener un 4 por 100 de los votos en 1980 a un 1,4 por 100 en 1984, sin obtener ningún escaño.

Partiendo de estos datos, puede calificarse este sistema de partidos, siguiendo a Corcuera y García Herrera, de *multipartidismo extremado*, calificación en la que parece haber unanimidad doctrinal (36). En efecto, si retomamos la teoría de Sartori del *pluralismo polarizado*, nos encontramos que la mayoría de sus rasgos se encuentran presentes en el sistema de partidos vasco (37):

a) Se trata de un sistema en el que el espectro de la opinión pública es extremado, es decir, los polos (o puntos de convergencia) del sistema se encuentran literalmente en las antípodas.

b) Existencia de partidos antisistema, como es el caso de Herri Batasuna, donde es notorio el rechazo de las instituciones autonómicas (38).

c) Una vasta área de centro, fragmentada en centro-derecha (PNV)

(36) J. L. CORCUERA, y M. A. GARCÍA HERRERA: «Sistema de partidos, instituciones y comunidad nacionalista en Euskadi», en *Revista de Política Comparada*, número 2, págs. 155-190, y M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, pág. 95. Véase también A. PÉREZ CALVO: «Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco», en *REP*, número 14, 1980. En los tres casos basándose sólo en la experiencia de las primeras elecciones. Un amplio estudio con datos estadísticos en F. H. LLERA: «La estructura electoral y el sistema de partidos en las CCAA del País Vasco y Foral de Navarra, después de las elecciones generales de 1982», en *Los procesos de formación de las CCAA. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, ed., varios Parl. autonómicos, Granada, 1984, páginas 365-401. El acuerdo entre los distintos autores se explicita en E. MANCISIDOR: «Sistema electoral y partidos políticos en el EVA», en *Los procesos...*, *ob. cit.*, páginas 557-625, en págs. 618 y sigs., se matizan las características del caso vasco en el contexto del pluralismo polarizado.

(37) G. SARTORI: *Teoría dei partiti e caso italiano*, Sugarco Ed., Milán, 1982 («la teoría del pluralismo polarizado», págs. 25-36), y *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1976.

(38) La contestación a la propia institución parlamentaria por Herri Batasuna es obviamente un fuerte factor de inestabilidad política. Vid. A. FIGUEROA: «Crónica de la actividad del Parlamento vasco (1980-83)», en *Revista de las Cortes Generales*, número 1, 1984, pág. 240-258. Vid., también, J. SUBIRATS: «La actividad legislativa de los Parlamentos de Cataluña y el País Vasco al final de su primera legislatura (1980-84)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, pág. 161.

y centro-izquierda (PSOE), como polo central de gravedad, en intersección con dos bloques de polos que se entremezclan: «nacionalistas»/«estatalistas», derecha/izquierda, trazando líneas divisorias de la sociedad. Es ésta la nota más característica del sistema de partidos vascos, la *pluralidad de polos*, que modifica el modelo como pluralismo polarizado, antes que el número de partidos, circunstancia que en este supuesto no se debe sobrevalorar (39). No obstante, Sartori analiza tres casos para elaborar esta teoría del pluralismo polarizado en los que cada sistema contaba con siete-ocho partidos; la coincidencia no es esencial, pues bastaría con seis o podría elevarse a nueve, pero por buscar un mínimo denominador común basta, según el mismo autor, con más de cinco partidos, para poder pasar de un pluralismo moderado (generalmente tres o cuatro partidos) a otro extremado (40).

d) Varias fuerzas pequeñas de oposición que pueden tender a hacerse «irresponsables», al no ser llamadas a responder ante el electorado mediante su alternancia en el gobierno, lo que aumenta la tentación de oponerse «irresponsablemente», afirmación que al menos es cierta respecto de las pequeñas minorías.

e) Consecuentemente, posibilidad de una concurrencia política desleal o «política de acoso y derribo» (*politica di scavalcamento*): una pequeña oposición que no responde nunca en el Gobierno siempre puede ofrecer más que el propio Gobierno.

f) Una acentuada configuración ideológica que produce un bajo grado de flexibilidad para la coalición y un escaso pragmatismo, haciendo muy difícil los desplazamientos de votos.

En este contexto (con la grave condición que supone la corta experiencia de tiempo analizada) no es difícil deducir la tendencia del partido dominante a configurarse como partido de gobierno de forma permanente, relegando a la oposición a una también permanente función de oposición sin posibilidad de alternancia. De no invertirse esta tendencia, función de gobierno y función de oposición correrán el riesgo de estabilizarse, como por ejemplo ha ocurrido en Italia, cayéndose en el peligro de una *democracia bloqueada* o sin alternancia.

Ahora bien, el ejercicio de esa función permanente de gobierno por el partido dominante, el PNV, puede verse condicionada por: a) su nivel de cohesión interna como partido; b) su flexibilidad y la de los demás partidos, para la coalición e íntimamente unido por; c) la estructura de la oposición.

a) *La cohesión de los partidos en el Gobierno* es una de las principales

(39) J. L. CORCUERA, y A. M. GARCÍA HERRERA, *ob. cit.*, pág. 167.

(40) Vid. G. SARTORI: *Teoría...*, *ob. cit.*

causas de la estabilidad de los ejecutivos (41), y una de las características principales del *executive leadership* británico o del principio alemán de *canciller*. Los presidentes del Gobierno, allí donde juega este principio de dirección política presidencial, se sienten responsables directamente ante el electorado antes que ante sus propias bases; cuestión agravada en nuestros días por la existencia de *partidos de electores* (42), en los que se sustituye, en gran parte, la actividad de los militantes por la conexión del líder con la opinión pública a través de los medios de comunicación social. Ahora bien, si la cohesión interna del partido falla, el liderazgo presidencial queda sin basamento y la mayoría de las potestades de dirección del presidente pueden verse sensiblemente condicionadas, a la par que la base partidaria que otorga estabilidad al ejecutivo desaparece.

La polémica en el seno del PNV sobre la Ley de Territorios Históricos y la pugna entre defensores de las Diputaciones forales y del Gobierno vasco es un claro ejemplo de disensión interna que actúa como correctivo de las potestades de dirección política del presidente, pero que además puede crear serios problemas de estabilidad del ejecutivo y, por ende, de gobernabilidad. La combinación de un sistema de pluralismo polarizado con un bajo nivel de cohesión interna del partido en el Gobierno parece aproximarnos mucho más a modelos como el italiano, con graves problemas de gobernabilidad, que a otros como el sueco, noruego y holandés (43).

b) y c) *La flexibilidad para la coalición y la estructura de la oposición*: según R. Dahl, existen varios extremos que inciden en la estructura de la oposición: el número de organizaciones y su cohesión interna; su competitividad; el lugar de encuentro entre oposición y Gobierno; el grado de identidad y distinción de las distintas fuerzas; sus metas y sus estrategias (44).

En el País Vasco, el número de organizaciones existentes es alto: en las elecciones autonómicas, siete fuerzas obtienen más de 10.000 votos y de ellas cinco cuentan con representación parlamentaria; su competitividad y discrepancia ideológica elevada, entremezclándose además dos tipos de indicadores: nacionalistas/bloque estatal, derecha/izquierda; sus metas teóricas, bien distintas, tanto respecto del modelo de sociedad como respecto

(41) Cfr. L. D. EPSTEIN, *op. cit.* («cohesion and party government», pág. 421).

(42) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982; partidos de notables/de militantes/de electores, página 14.

(43) R. A. DAHL, y otros: *Political oppositions in Western democracies*, Yale University Press, 1966. Tomo de este autor la combinación de ambos criterios: sistema de partidos y estructura de la oposición (pág. 332-347), 7.ª edic. 1976.

(44) *Ibidem.*

de la consideración de la autonomía y de la independencia y, consecuentemente, también sus estrategias, etc. Estos extremos pueden hacer que la capacidad de coalición en este sistema multipartidista no sea tan alta como ocurre en otros modelos ciertamente multipartidistas, pero políticamente más homogéneos.

En la práctica, la cuestión no se planteó durante la primera legislatura, porque el abandono de Herri Batasuna del Parlamento autonómico (entonces segunda fuerza política) convirtió al PNV de mayoría relativa en mayoría absoluta. Ahora bien, la situación en la segunda legislatura es bien distinta (tantos votos a favor del Gobierno como en contra, contando siempre con la abstención de HB) y se evidencia la necesidad bien de un Gobierno de coalición (*mayoría de Gobierno*) o, al menos, de una *mayoría parlamentaria* (45), mediante pactos coyunturales o estables.

En este contexto se enmarca, entre otras, la propuesta realizada al Gobierno por la segunda minoría, el PSOE, de «pacto de legislatura», que condujo a la investidura del señor Ardanza. La teoría no es nueva (46): el *contrato de legislatura* es una idea con fuerte arraigo en la izquierda francesa, siendo formulada por primera vez por Pierre Mendes France (junio de 1954) y retomada varias veces. Consiste en lograr un apoyo estable del Gobierno en el Parlamento, en torno a un programa que se entiende como «contrato» y con la finalidad de conseguir *Gobiernos de legislatura*, aunque la naturaleza de este acuerdo sea discutible (ver *infra*, programa de gobierno). Se articula como un doble compromiso político entre el Gobierno y la mayoría de los diputados, y entre éstos y los electores, que además actúan como árbitros de su cumplimiento. Puede incluso aprobarse este «contrato» mediante la presentación de una cuestión de confianza o incluyéndose en el programa del voto de investidura, como ocurre en el caso del señor Ardanza. Sin embargo, por ejemplo, Burdeau se muestra escéptico respecto de

(45) La distinción entre mayoría de gobierno/mayoría parlamentaria procede de C. LAVAGNA y de las circunstancias concretas de la ingobernabilidad en Italia («Maggioranza al Governo e maggioranza parlamentari», en *Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, Milán, 1977; pero significativamente está escrito en el verano de 1974, página 241-265.

(46) Entre nosotros J. NICOLAS: «Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura», en *Documentación administrativa*, número 188, 1980, págs. 385-415, quien encuentra rasgos de esta institución en los Pactos de la Moncloa que recibieron el espaldarazo del Congreso, el 27 de octubre y, del Senado, el 11 de noviembre de 1977. Sobre el trasplante de la idea a Italia, S. GALEOTTI: *Alla ricerca de la governabilità*, Giuffrè, Varese, 1983, «il patto di legislatura, come farlo, come garantirlo?», cap. XIII, págs. 331-344.

la eficacia práctica de esta fórmula y apunta los principales inconvenientes que plantea (47).

Pero la estructura del sistema de partidos puede condicionar también el ejercicio de la *función de oposición*.

Es manifiesto que el supuesto de hecho sobre el que se construyó la doctrina de la separación de poderes es bien distinto al de nuestros días. Esta teoría fue elaborada desde la perspectiva de dos fuerzas sociales distintas (monarca/Parlamento) que apoyaban dos órganos contrapuestos (ejecutivo/legislativo); situación en la que, además, el Gabinete debía poseer la confianza regia (48).

Ahora bien, en el estado de partidos el dualismo Parlamento/ejecutivo sólo tiene sentido como momento organizativo, viéndose superado en la realidad, como afirma Vergottini, por la separación funcional entre gobierno y oposición, o lo que es lo mismo entre mayoría y minoría, pudiéndose hablar a menudo de *relaciones monistas* entre mayoría parlamentaria y Gobierno (49). En la práctica, la forma en que se logra el acuerdo entre el grupo parlamentario del gobierno y el propio Gobierno del Estado en torno a proyectos legislativos concretos, y mediante la coordinación de un órgano gubernamental, la Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes, es un buen ejemplo que ofrece la presente legislatura española de lo que aquí se dice (50). En este caso, la autoridad del Gobierno frente a su grupo parlamentario es incontestada.

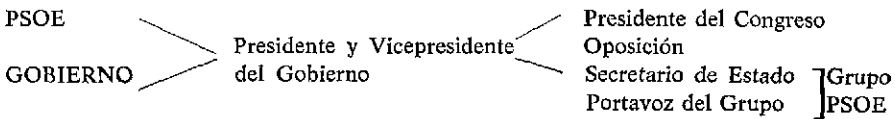
Dentro de este contexto se habla de forma de gobierno con oposición ga-

(47) Cfr. G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1979, tomo IX, págs. 213-218 (El contrato de legislatura): encontrar un *leader* comúnmente aceptado; elegir a los contratantes, lo que no es un problema sencillo, pues cuanto más próximos están políticamente, más enemigos son; determinar el objeto del contrato, lo que probablemente supone silenciar los medios con los que se llega a esos fines y mantener la suficiente cohesión interpartidista e intrapartidista que permita su cumplimiento, no es fácil.

(48) Vid. G. DE VERGOTTINI: *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1983, trad. P. Lucas Verdú, págs. 255-261 (La separación entre legislativo y ejecutivo y su evolución...).

(49) *Ibidem*.

(50) D. LÓPEZ («Gobierno y Parlamento: las relaciones internas», en *El Gobierno*, VVAA, *op. cit.*, próxima publicación) ofrece el siguiente esquema que demuestra su imbricación:



rantizada (51), entendiendo la existencia de una oposición como único medio para el recto ejercicio de la función parlamentaria de control del Gobierno.

Sin embargo, para el ejercicio de esta función de oposición es cuando menos preciso (52): un cierto grado de consenso sobre los valores autoproclamados por el ordenamiento (ordenamientos políticamente homogéneos); una relación equilibrada entre los partidos y una tendencia a la compenetración entre Estado-aparato y sociedad.

Pero, además, no puede confundirse las simple garantías formales o jurídicas del derecho a la oposición de las minorías, con la posibilidad real de la alternancia. En los ordenamientos políticamente heterogéneos con pluralismo polarizado, como el vasco, las profundas diferencias entre los partidos hacen difícil el ejercicio de la función de oposición, a la par que, en un sentido paradójicamente contradictorio, tienden a perpetuarla, con las crispaciones que sin duda esto ocasiona, en un modelo que suele llamarse conflictivo sin alternancia.

2.5 *Recapitulación*

a) Estamos ante un sistema parlamentario «sin jefe de Estado», como consecuencia de la descentralización política, racionalizado y de presidente, análogo a los de primer ministro o canciller, pues cabe deducir del derecho estatutario un principio de dirección política del *Lendakari* que se articula en un amplio elenco de potestades jurídicas y facultades políticas de distinta naturaleza, eficacia y rango.

b) Sin embargo, esta supremacía presidencial se puede ver condicionada, e incluso desvirtuada, en la realidad política por la estructura del sistema de partidos (multipartidismo extremada con un partido dominante), y la falta de cohesión de su propio partido.

c) La polarización, grado de rigidez ideológica y otros extremos de un sistema de pluralismo polarizado con bajo nivel de coalición pueden hacer difícil la consecución de amplias mayorías de gobierno y/o parlamentarias, y el mismo ejercicio de una función de oposición mediante la alternancia.

Es en este contexto en el que deben situarse las distintas técnicas parlamentarias que a continuación serán analizadas.

(51) Cfr. G. DE VERGOTTINI: «Opposizione parlamentares», en *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Giuffrè, Milán, 1980, 532-561.

(52) *Ibidem*.

3. LA RELACION FIDUCIARIA ENTRE GOBIERNO Y PARLAMENTO

Conforme a la teoría de la Constitución, entre el Gobierno y el Parlamento se establece una *relación fiduciaria* o de confianza que constituye el elemento jurídico nuclear del sistema de gobierno parlamentario. Con ello, el Derecho no hace sino recibir lo que la sociología entiende como un hecho: toda autoridad viene basada en la confianza. A simple vista, esta afirmación de esencialidad puede parecer discutible; no en balde algunos autores han defendido el momento de la *crisis* (la santificación de la crisis) como momento central del parlamentarismo cuando, en realidad, como afirma Galizia, no es sino una simple interrupción de la relación fiduciaria (53); para otros, la médula sería el proceso de *policy making* o de elaboración del *indirizzo politico*, pero la función de orientación política que desarrollan conjuntamente Gobierno y Parlamento (y otros órganos constitucionales que a menudo «inciden en ella»), se asienta sobre esta relación institucional que une a ambos órganos y permite sus labores funcionales. Parece, por tanto, posible afirmar que la relación fiduciaria estableciendo los términos de la conexión entre Gobierno y Parlamento sienta las bases del mismo sistema parlamentario y permite ahondar en la función de control y en todos los mecanismos de responsabilidad política que se deducen de ella. En un sistema parlamentario, el Gobierno emerge del Parlamento siempre, pero sólo responde ante él a veces; cuestión agravada en nuestros días por la preocupante tendencia a constituir *Gobierno de legislatura* que, en realidad, sólo responden ante el cuerpo electoral, cuando caduca su mandato. El mismo BVG, en su Sentencia de 16 de febrero de 1983 (en relación a la disolución del *Bundestag* en el caso Kohl) parece reconocer el lugar nuclear de la relación de confianza (véase BJC núm. 24, págs. 437 y 438) en el sistema parlamentario y admitir que «esta confianza no esté por su naturaleza, asegurada permanentemente».

En efecto, admitida su esencialidad, «la confianza no se identifica ni con el acto que la acuerda ni con el acto que la revoca, integra una relación continua y recíproca, que se instaura institucionalmente entre Gobierno y Cámara, que afecta... a todas las relaciones entre ambos órganos constitu-

(53) Cfr. M. GALIZIA, a quien sigo en este punto: *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milán, 1972; del mismo autor: «Fiducia parlamentare», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, 1968, XVII, págs. 388-426, con copiosa (casi rebosante...) bibliografía. M. A. GARCÍA HERRERA, *op. cit.*, pág. 72, adopta también la misma postura. Igualmente, G. DE VERGOTTINI: «Curso...», *op. cit.*, pág. 310, «La relación fiduciaria y la responsabilidad política en la forma de gobierno parlamentaria».

cionales, y a través de la cual se articula en el ordenamiento vigente la función de orientación política» (54).

Como variante del sistema parlamentario, lo mismo ocurre en el subordenamiento vasco, donde el cuadro normativo en el que esta relación fiduciaria y su correlativa responsabilidad política se articulan es amplio. Pero, además, es *relativamente original* porque aunque no se creen instituciones desconocidas en el parlamentarismo, se introducen técnicas inexistentes en el resto de las Comunidades Autónomas. Realizada una discutible opción por la *generalización* autonómica en distintos niveles: regímenes preautonómicos y acuerdos autonómicos de julio de 1981, se opta también (y hay que admitir que con 17 Comunidades Autónomas acaso no había otra opción) por la *uniformidad o la homogeneización*; y esta uniformidad tendencial se produce no sólo a nivel competencial, sino sobre todo institucional (55). Así, la organización de los ejecutivos y legislativos autonómicos en todos los Estatutos aprobados tras los acuerdos autonómicos sigue unas mismas líneas generales. En cambio, en el País Vasco existen rasgos del sistema que no se reproducen en otras Comunidades Autónomas: un sistema electoral basado en la igualdad de los territorios históricos (cuestión que pese a su relevancia escapa de este trabajo), una moción de censura de los consejeros y del vicepresidente y un derecho a la disolución anticipada del Parlamento por el *lendakari*. Tras la incorporación de estas dos últimas técnicas en la Ley de Gobierno, de 30 de junio de 1981, no vuelven a recibirse en ningún otro subordenamiento autonómico.

3.1 Génesis de la relación: la designación del «Lendakari»

Las fuentes normativas son el artículo 3 del EVA; el capítulo II, título I, de la LG (arts. 4 a 6) y el capítulo I, título VIII, del RPV (arts. 128 a 131).

Prima facie, la designación del *Lendakari* se asemeja al modelo establecido en la Constitución y seguido en los parlamentarismos autonómicos, pero sin embargo, posee sustanciales diferencias derivadas de la legitimación para la propuesta de candidatos.

Para su exposición, la designación del *Lendakari* puede descomponerse en las siguientes fases (56):

(54) M. GALIZIA: *Studi...*, *op. cit.*, pág. 86.

(55) *Vid.* J. SOLÉ TURA, *op. cit.*, y J. GARCÍA ROCA, *ob. cit.*

(56) Un estudio detallado de la designación y nombramiento del *lendakari* es el que hace J. PORRES: «La posición institucional del *lendakari*», en *I Jornadas de Estu-*

— *Convocatoria del Pleno del Parlamento vasco* por su presidente, oída la Mesa y la Junta de portavoces, después de la celebración de elecciones y en los demás supuestos de cese del *Lendakari* que la Ley de Gobierno prevé: a) cuatro meses ininterrumpidos de *suspensión* temporal en el ejercicio de sus funciones (art. 12 de la LG en relación con el 9), por imposibilidad para el desempeño de las mismas; b) *pérdida de la confianza* parlamentaria por denegación de un voto de confianza (art. 13 de la LG en relación con el artículo 48.1); c) por *dimisión* que, como la experiencia ha demostrado en diciembre de 1984, es el mecanismo normalmente utilizado en todos los importantes supuestos de *crisis extraparlamentarias* por disensiones intestinas en el seno del partido, o entre los distintos partidos que, en su caso, forman el Gobierno o la mayoría en el Parlamento; d), por último, por *fallcimiento*.

Conviene destacar que es una facultad del presidente del Parlamento, «oída» la Mesa y la Junta de portavoces, establecer la fecha en que se convoca el Pleno para la elección del *Lendakari*, facultad que aparentemente no viene limitada por ningún plazo (salvo lo que se diga en el Decreto que convoque las elecciones), aunque desde esta fecha la elección debe producirse en sesenta días; esta potestad puede incrementar la función mediadora, en la fase de búsqueda de un candidato, del presidente del Parlamento, facultad que en el caso vasco y a diferencia de en otros modelos, es prácticamente inexistente.

— En efecto, la *propuesta de candidato(s)* a *Lendakari* no corresponde al presidente del Parlamento como sucede en Cataluña (art. 50 de la Ley 3/1982), o en Galicia (art. 136 del Reglamento del Parlamento), por ejemplo, supuestos donde ese órgano personal de la Cámara suple la función mediadora que el artículo 99 CE asigna al rey, sino que vienen legitimados para esa propuesta: *los grupos políticos con representación parlamentaria*, directamente, sin fase previa alguna de consultas para la búsqueda de un único candidato y, en su caso, distintas propuestas sucesivas. El diseño del RPV prevé, por tanto, la posibilidad de *varios candidatos contrincantes* en el debate parlamentario, recurriendo a los desempates si se diera la imposibilidad de un candidato que obtenga mayoría absoluta o simple. Lo que plantea algunos problemas: a) otorgar legitimación simplemente a «los grupos políticos con representación parlamentaria» parece excesivo, y debería quizá haberse dicho los «grupos parlamentarios», como garantía de un candidato con un mínimo de respaldo y para evitar debates de investidura

dio del Estatuto Vasco de Autonomía, VVAA, ob. cit., págs. 933-983, especialmente, páginas 943-964.

a muy numerosas bandas; la expresión empleada reproduce la frase que el artículo 99 CE utiliza para describir los interlocutores del rey en la fase de consultas previas, pero la situación en este caso ni la finalidad son las mismas; b) en teoría, podría pensarse en intentar construir una Convención entre los partidos en el sentido de que el presidente del Parlamento cumpliera análoga función mediadora en la fase de consultas previas, para la búsqueda de un solo candidato (o, al menos, no más de dos) y en su caso propuestas sucesivas, pero c) se plantea un obstáculo formal, conforme al artículo 128.2 del RPV, esa legitimación de los grupos políticos con representación parlamentaria debe ejercerse «con una antelación mínima de setenta y dos horas a la *celebración del Pleno*», luego, parece no existir posibilidad de nuevas propuestas alternativas si los desempates no surtieran efecto; la Cámara limita así su misma capacidad decisoria sin que se vea razón suficiente para ello (57); a la misma conclusión parece llevar la interpretación del artículo 129.4 que establece que tras el primer empate, entre los candidatos con mayor número de votos, se realizará otra votación «exclusivamente sobre dichos candidatos» y del 129.5, donde se dice que si se produjera un nuevo empate se establecerá el calendario para las «sucesivas propuestas», cuando la práctica demuestra que a menudo el mejor desempate entre dos candidatos es la búsqueda de un tercero que pueda formar gobierno en aplicación del principio de gravedad.

— *Debate parlamentario.* Tras la lectura de los candidatos propuestos y la exposición por éstos de su programa de Gobierno, intervienen los grupos parlamentarios, a los que pueden contestar los distintos candidatos. A continuación, se suspende la sesión hasta la hora en que la Mesa determine se produzca la votación. Pese a su brevedad, este plazo de suspensión puede utilizarse de nuevo como tiempo de enfriamiento, destinado a perfeccionar el compromiso entre los distintos grupos.

(57) En contra, J. PORRES, *ob. cit.*, pág. 944, quien defiende el modelo vigente, explicando su génesis y alegando: a) la no idoneidad del presidente como órgano mediador por ser elegido por un grupo político y deber disciplina al mismo, lo que no siempre es cierto, pues puede venir elegido por mayoría absoluta (circunstancia que el propio RPV, artículo 5.2 parece desear), pero que, además, de serlo, negaría la misma posibilidad de la Presidencia como órgano de representación externa de toda la Cámara (art. 25 del RPV) y su labor interna como órgano interpretador y de integración del Reglamento; b) que se refuerza así el protagonismo de la Cámara: pero no se ve donde hay mayor protagonismo en un debate con tantos candidatos como partidos; c) que se fortalece a los grupos políticos: resta saber si en un Parlamento moderno interesa primar a éstos o a los grupos parlamentarios y, de nuevo, si es beneficioso un voto de investidura con numerosos candidatos, lo que lógicamente debe facilitar la dispersión de votos.

— *Votación*: resultará elegido *Lendakari* el candidato que obtenga la mayoría absoluta de la Cámara (38 votos sobre 75). Si ningún candidato la alcanzara, se repetirá la votación veinticuatro horas después, bastando entonces con la mayoría simple. Si se produjera empate, se efectuará nueva votación en el plazo de veinticuatro horas, exclusivamente entre los candidatos empatados. Desempate que puede volver a plantearse en sucesivas votaciones. No se establece expresamente la garantía de votación nominal o secreta, pero entiendo debe aplicarse el artículo 77 RPV en el que se dice que toda elección personal se hará por papeleta.

— *La disolución autonómica como cláusula de salvaguardia*. Si se insistiera en el empate, durante sesenta días —y advirtiéndose por el Reglamento (art. 130) que mientras la Cámara no designe *Lendakari* no se podrán incluir nuevos temas en el orden del día— el *Lendakari* en funciones deberá disolver automáticamente el Parlamento y convocar nuevas elecciones para que el cuerpo electoral como árbitro supremo resuelva ese callejón sin salida. La solución adoptada, *in extremis*, parece acertada ante la imposibilidad del acuerdo entre los parlamentarios y resulta técnicamente más correcta, que la prevista en el artículo 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982 del Régimen Foral de Navarra, donde en análoga situación, se prevé un procedimiento extraordinario de designación al atribuir la presidencia al «candidato» del partido que tenga mayor número de escaños; precepto cuya interpretación produjo un importante conflicto que el Tribunal Constitucional resolvió en su decisión 16/1984, de 6 de febrero, antes aludida; amén del riesgo que supone un presidente elegido con tan escasos apoyos parlamentarios.

— Por último, el *nombramiento del «Lendakari»* por el rey.

De esta regulación conviene matizar algunos extremos:

— La confianza que el Parlamento otorga al *Lendakari* no se otorga a ciegas, sin debate (como en el art. 63.1 de la LFB), ni se presupone salvo voto de desconfianza sino que se concede tras debate y sobre un concreto *programa de Gobierno* cuyas líneas generales el candidato expone. Este programa actúa en un doble sentido: como acto en el que se formaliza esa relación de confianza entre el *Lendakari* y el Parlamento que surge por su doble acuerdo de voluntades (58) y como momento teleológico, nuclear y prima-

(58) A mi juicio, así se deduce del artículo 128.3 del Reglamento del Parlamento vasco, pues ése es el único sentido posible de la exigencia de la exposición de un programa, de no haberlo querido así, el Reglamento hubiera guardado silencio en este punto. La cuestión no arroja dudas en el tenor literal del artículo 51 de la Ley 3/1982 de la Generalitat, que cumple las funciones de la Ley vasca de Gobierno, y dice con mejor técnica: «... para que resulte investido deberá obtener los votos de la mayoría absoluta. Esta elección comportará, asimismo, la aprobación del programa de Gobierno». Hay ahí un consenso de voluntades de ambos sujetos en torno al programa.

rio, en la determinación de la orientación política de gobierno que, como hemos visto, compete al *Lendakari* (59). Y no se trata de una matización baladí pues de resultar esta hipótesis cierta tendría innegables efectos: ciertamente no estamos ante un verdadero contrato cuya garantía resulte rescindible ante un Tribunal, pero tampoco ante una simple vinculación moral, sino ante una relación política dotada de una sanción, también política, frente a su incumplimiento: cualquier modificación sustancial del programa de gobierno, no convalidada por el planteamiento de una cuestión de confianza, puede dar lugar al planteamiento de una moción de censura o a la ruptura de la mayoría de Gobierno o parlamentaria; amén de la responsabilidad política difusa ante el electorado que puede general un Gobierno que autónomamente modifica su programa sin contar ni con el cuerpo electoral ni con el Parlamento. Esta dimensión del programa de gobierno resulta ahondada en la presente circunstancia en la que se incluye dentro del mismo, el llamado «pacto de legislatura» entre el PNV y el PSOE. Conviene poner de manifiesto el lugar central del programa en la teoría de la representación política, frente a una práctica viciada, cada vez más generalizada, tendente a concebir el programa electoral del partido, primero, y, luego, el programa de investidura como un mero trámite formal, sin ninguna vinculación; práctica, a mi juicio, francamente antidemocrática, pues convierte la intervención del cuerpo electoral en un simple acto de fe ciega en el liderazgo y relega la participación del Parlamento en la elaboración de la orientación política a un simple momento de elección.

Por otra parte, hay que suponer que aunque la potestad jurídica de dirección política compete al *Lendakari* y el programa de gobierno sea el principal acto en que esa potestad se manifiesta, en realidad, ese programa reflejaría normalmente el *programa electoral del partido*. Ahora bien, tras la investidura hay una serie de actos en cascada (iniciativas de ley, reglamentarias, actos políticos...) derivados del programa que vienen condicionados por la interpretación que el *Lendakari* haga del mismo, tal y como la Ley de Gobierno permite.

— Sin embargo, el *Lendakari* no viene obligado a presentar ante el

(59) Sobre la íntima conexión entre esta consideración del programa político y la misma idea de *autonomía política* de las Comunidades Autónomas, véase el trabajo clásico de T. MARTINES: «Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, págs. 100-190. Entre nosotros, C. VIVER PI-SUNYER, *op. cit.* Siguen siendo clásicas también las afirmaciones de VEZIO CRISAFULLI (programa político e indirizzo político) realizadas en el capítulo II de *Per una teoria giuridica del indirizzo politico*, Ed. da Studi Urbinati, 1939.

Parlamento a su *equipo de Gobierno*, sino que puede designar libremente a sus consejeros, sin más límites que los que *fácticamente* su propio partido le imponga o, en su caso, los derivados de pactos políticos sobre coaliciones de gobierno o mayorías parlamentarias. No obstante, aunque nada se dice ni en el Reglamento del Parlamento Vasco ni en la Ley de Gobierno, entiendo que por uso de cortesía entre los órganos estatutarios, debe comunicar su designación al Parlamento, a los efectos de simple conocimiento. Resulta más importante destacar que el titular de la confianza que el Gobierno recibe del Parlamento sea no el órgano en su conjunto sino su presidente, lo que es decisivo para admitir una potestad de dirección política del presidente y configurar, como ya he hecho, el sistema como parlamentarismo de *presidente*; mas este extremo plantea problemas teóricos, pues el Parlamento puede retirar la confianza a un consejero en cuya designación no ha participado, y hay que admitir que difícilmente puede retirarse lo que no se ha dado, a no ser que se entienda que la confianza que se otorga al *lendakari* se extiende tácitamente a todo el equipo de gobierno que aquel designe, en cuanto partícipes del programa en que se sustancia la confianza, lo que viene a ser un argumento a añadir a una consideración nuclear del programa en relación de confianza en el ordenamiento vasco.

— Conforme a la Ley de Gobierno, artículo 4.2, el *nombramiento del Lendakari*, por el rey, mediante Real Decreto, debe ser refrendado por el presidente del Parlamento vasco tal y como parece materialmente acorde con la lógica de un sistema parlamentario; no obstante, se plantean frente a ello fuertes argumentos de constitucionalidad formal, básicamente: a) el carácter tasado de los sujetos del refrendo regio según el artículo 64.1 CE, donde no se distingue entre actos que afecten al Estado-aparato o al Estado-comunidad (y dentro de éste a las Comunidades Autónomas): normalmente el rey, o en su caso, los ministros competentes y excepcionalmente, sólo en los supuestos en que expresamente se prevén (arts. 99.3 y 99.5), el presidente del Congreso, lo que parece plantear dudas sobre la constitucionalidad de los actos de extensión de los titulares del refrendo en un nivel jerárquicamente inferior al constitucional; b) incluso el carácter del presidente de la Comunidad como órgano bifronte o mixto entre la Comunidad y el Estado (art. 152). Pero estando planteados dos conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional sobre el refrendo del Real-Decreto para el nombramiento del señor Garaikoetxea y luego del señor Ardanza, pendiente aún de sentencia, parece prudente una espera. Una solución transaccional quizá no jurisprudencial, podría estar en el *doble refrendo* (por el presidente del Gobierno y por el Parlamento vasco), salvando ambos intereses contrapuestos, aunque habría que admitir que la asunción de la res-

ponsabilidad política que supone todo refrendo (por los motivos formales apuntados) se trasladara al presidente del Gobierno.

3.2 *Su reforzamiento: el planteamiento de la cuestión de confianza*

Las fuentes normativas en este punto son los artículos 31.1 EVA, 46 y 48 LG y la sección primera (de la cuestión de confianza del capítulo IV, título VII (del control parlamentario) del RPV (60). Donde se reglamenta que su *presentación* debe hacerse por escrito motivado del *Lendakari* ante la Mesa, acompañado de una certificación donde se acredite la reunión del Consejo de Gobierno. Tras la *admisión* del escrito a *trámite* por la Mesa, admisión que puede ser denegada por ausencia de alguno de estos requisitos formales, la presidencia dará cuenta a la Junta de portavoces y convocará el Pleno (de nuevo sin límite de plazo). El *debate parlamentario* se desarrollará comenzando por una intervención del presidente del Gobierno en que se exponga la cuestión; es facultad del presidente del Parlamento interrumpir luego la sesión por un tiempo máximo de veinticuatro horas, tras lo cual intervendrán los representantes de los grupos parlamentarios y el presidente y los miembros del Gobierno, cabiendo la réplica después de los grupos. Por último, se efectuará una *votación* en la que la confianza se otorga por mayoría simple. La negativa del Parlamento exige la dimisión del *lendakari* y el inicio de un procedimiento para la designación de otro nuevo.

De estas normas se deduce:

— Que el *titular de la decisión* sobre la conveniencia del planteamiento de una cuestión de confianza es estrictamente el *Lendakari*, se trata de una manifestación política y una consecuencia lógica de que sea personalmente él quien obtenga la investidura. Sin embargo, es preceptiva una deliberación previa del Gobierno, es decir, el presidente debe «oír» al Gobierno, pero no viene obligado a sentirse vinculado por su parecer, pudiendo asumir bajo su estricta responsabilidad política, e incluso en contra de la opinión del resto del órgano colegiado, el planteamiento de la cuestión. Esta potestad puede tener mayor relevancia todavía en circunstancias de gobiernos de coalición. Excepcionalmente, el *Lendakari interino* que sustituye al titular impo-

(60) Un análisis de la cuestión de confianza en A. SAINZ: «El ejecutivo, relaciones con el Parlamento», en *I. Jornadas de Estudio del EVA*, VVAA, *op. cit.*, pág. 1260, y «Las relaciones Gobierno-Parlamento en el País Vasco», en *Los procesos*, VVAA, *ob. cit.*, pág. 635 y sigs.

sibilitado transitoriamente puede plantear también la cuestión de confianza, pues esta potestad recogida en el artículo 8 e) de la LG no figura entre las que el artículo 11 prohíbe se le asignen.

— Que el *objeto* sobre el que se plantea la cuestión de confianza puede ser tanto *su programa* como *una declaración de política general*, términos ambos que igualmente utiliza el artículo 112 CE, donde probablemente tienen su origen. Parece ser clara su delimitación negativa. se intenta evitar que se formule la cuestión de confianza en relación con un determinado proyecto de ley, como medio de presión para su aprobación, esto es, se vedan los llamados estados de necesidad legislativa, expresamente previstos, por ejemplo, en el artículo 49, párrafo 3, de la Constitución francesa, no prohibido por el artículo 68 de la LFB, ni por el artículo 94 de la Constitución italiana, que afirma que el Gobierno no viene «obligado» a dimitir por el rechazo de una de sus propuestas, lo que no impide que aquél anuncie su dimisión en caso de rechazo como en la práctica ocurre; también al menos en dos casos, el Derecho estatutario comparado permite estas situaciones: artículo 18 del Estatuto de Valencia, donde pueden vincularse a «proyectos de ley» y más confusamente el artículo 20 del Estatuto de Castilla-La Mancha, donde la cuestión puede plantearse sobre «cualquier tema de interés regional», exceptuando algunas clases de leyes: Presupuestos y «legislación electoral, orgánica o institucional»; la doctrina suele criticar estos estados por entenderlos como una coacción cesarista en detrimento de la necesaria discusión parlamentaria. En cambio, su delimitación positiva es más difícil, pero entiendo abarca cualquier modificación esencial de las «líneas generales del programa de gobierno» sobre el que se obtiene el voto de investidura y, además, cualquier otro extremo de relevancia para la política general que no viniera recogida en el programa. Así, por ejemplo, el artículo 90 de la Ley 3/1982 de Cataluña, alude también a «una decisión de especial trascendencia», extremo que puede reproducirse fácilmente a las dos expresiones empleadas. Como ya he explicado, el planteamiento de una cuestión de confianza puede ser también un buen medio para sancionar un «contrato» de *legislatura* entre diversos partidos entre sí, y entre ellos y el cuerpo electoral, en los casos en que el pacto para formar una nueva mayoría parlamentaria se realice después de la investidura de un *Lendakari*.

— Que la oportunidad y el momento de su planteamiento es *un acto discrecional del presidente*: «El *Lendakari*... podrá plantear» (art. 150 del RPV), pero como toda discrecionalidad viene sometida a límites: una modificación esencial del programa de Gobierno tras la investidura exige su planteamiento, como se deriva de la misma lógica contractual que supone la relación fiduciaria, que es algo continuado que no se agota en la investi-

dura; evidentemente, no se trata de una obligación jurídica, pero tampoco de una simple obligación moral, sino de una obligación política cuya sanción en caso de incumplimiento puede ser el planteamiento de una moción de censura por la Cámara, como mecanismo de responsabilidad institucional o, en su caso, una responsabilidad difusa ante la opinión pública, por suponer una clara transgresión de la noción de representatividad política: ¿Si cualquier modificación sustancial del programa de investidura no requiere del planteamiento de una cuestión, cómo puede sostenerse que la confianza entre el Gobierno y el Parlamento es una relación continuada? ¿Dónde queda la participación del Parlamento en la función de la dirección política? ¿Y si el Gobierno no responde ante el Parlamento, y sólo necesita de su confianza en un primer momento qué hacer con el principio de parlamentarismo que debe presidir la interpretación de todas estas cláusulas? Conviene caer en la cuenta de la importancia política de estas cuestiones para no hacer tambalear el mismo edificio de la democracia representativa, porque, de lo contrario, tendría razón el viejo Schmitt cuando con perverso afán decía: «desaparece el carácter representativo del Parlamento y del diputado, el Parlamento ya no es el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento. El Parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado» (61), ¿y luego qué?

— Que, por tanto, el *significado* de este instituto se encuentra en mantener la confianza parlamentaria como una relación continuada y permanente, que no se extingue con el acto de nombramiento y que, además, puede necesitar ser renovada cuando se modifiquen las bases en las que tuvo su origen.

— Que la confianza se obtiene *otorgada* por mayoría simple de votos; en cambio, el *Lendakari* viene obligado a dimitir (iniciándose un procedimiento para la designación de otro nuevo) caso de que le fuera negada. La denegación de la confianza no supone una disolución del Parlamento, sino la apertura de un proceso de designación del presidente. Evidentemente, esa denegación no deja de ser un mecanismo de responsabilidad política, pro iniciándose bajo el impulso del *Lendakari* y no del propio Parlamento, parece más oportuno estudiarla como un mecanismo para fortalecer la relación fiduciaria, pues esa es su finalidad ordinaria, que no como una causa de ruptura, aunque extraordinariamente pueda también serlo.

(61) C. SCHMITT, *op. cit.*, pág. 370.

3.3 *La responsabilidad política*

Esa relación de confianza puede ser rota mediante las variantes de la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno, que se engloban bajo la llamada responsabilidad política. Por eso, confianza y responsabilidad política no son sino dos caras de una misma moneda.

Como es sabido, la responsabilidad política traza la diferencia entre los miembros del Gobierno y otros altos cargos del ejecutivo; aunque conviene matizar que, como *responsabilidad objetiva* que es, la responsabilidad política de un Consejero abarca también los actos y omisiones de los funcionarios jerárquicamente dependientes de él. Se trata de una responsabilidad que se extiende tanto como el poder de decisión de cada sujeto, que es exigible no ante los Tribunales sino ante el Parlamento, a través de medios tasados, que se efectúa de acuerdo con criterios de oportunidad política y no de legalidad (aunque puede haber zonas de intersección con la responsabilidad penal) y, por último, que tiene como sanción específica la privación del cargo (62).

Sin embargo, la preocupación por la estabilidad constitucional y gubernamental que surge tras la II Guerra Mundial en los países que salen del fascismo, ha hecho que los medios en que el ejercicio de esa responsabilidad se articula sean no sólo constitucionalizados o reglamentados previamente (lo que ya ocurría en el parlamentarismo racionalizado de la primera posguerra), sino que además se introduzcan requisitos que hacen prácticamente imposible su consecución; dicho de otra manera, la responsabilidad política no sólo se juridifica o somete al Derecho sino que, además, se dificulta en lo que se ha llamado *sistema parlamentario debilitado*.

En este marco se inserta el Estatuto que admite la responsabilidad política solidaria de todo el Gobierno y, en su caso, directa de cada consejero

(62) Cfr. G. U. RESCIGNO: *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967; y «Sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica», en *Comentario della Costituzione*, dirigida por G. A. Franca, Zanichelli e del Foro, Bolonia, Roma, 1978, página 184, comentario al artículo 87. Entre nosotros, L. SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», en *REP*, 113-4, 1960, págs. 35-36; J. SANTAMARÍA: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, CEC, Madrid, 1978, págs. 121-143, especialmente págs. 123-128: «responsabilidad política y estabilidad»; L. MORELL: «El Estatuto de los miembros del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, págs. 73-105, sobre responsabilidad política, pág. 85 y sigs.; D. MARTÍNEZ: «La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por la Asamblea», en *El control parlamentario del Gobierno en la democracias pluralistas*, VVAA, Ed. Labor, Barcelona, 1978, pág. 327-341.

(artículo 33); normativa desarrollada por la Ley de Gobierno que introduce una moción de censura «en sentido positivo» (§ 5 EM) y mociones de censura individuales.

3.3.1 *Moción de censura «constructiva»*

La Ley de Gobierno (art. 47) introdujo la llamada moción de censura «constructiva», probablemente por mimetismo con el parlamentarismo español, influido a su vez por la LFB; y según se nos dice en el párrafo 5 de la EM «a fin de hacer compatible la responsabilidad política... con la necesaria estabilidad» del Gobierno. El Reglamento del Parlamento (artículo 153 al 157) vino a detallar su regulación en un procedimiento que posee las siguientes fases:

— *Propuesta*: la sexta parte de los diputados, es decir, doce, 75/6 (bastan cinco para constituir un grupo parlamentario) pueden plantear esta moción ante la Mesa del Parlamento, incluyendo en todo caso un candidato alternativo al presidente del Gobierno, como únicos requisitos reglamentariamente exigibles para su *admisión a trámite*. Empero, y aunque el Reglamento del Parlamento vasco nada dice, parece obvio, y así ocurre en el Derecho comparado, que la moción debe presentarse mediante escrito en que se motive la iniciativa. Dentro de dos días siguientes a la presentación de la moción pueden presentarse *mociones alternativas*, fórmula ambigua, procedente del art. 113.3 CE, con la cual, según el artículo 153.3 del RPV, parece que quiere decirse propuestas con otros candidatos alternativos o contrincantes, que reúnan los mismos requisitos y que serán discutidas conjuntamente y votadas en el mismo plazo, aunque puede entenderse también como una reafirmación del derecho del *Lendakari* a adelantarse a la censura planteando una cuestión de confianza.

— *Debate parlamentario*: realizada la propuesta(s), la Cámara debatirá conforme a un procedimiento previsto (art. 155 RPV) sobre la moción de censura, comenzando con su defensa por uno de los firmantes y la exposición de las líneas generales de su programa por el candidato alternativo.

— *Votación*: tras un *plazo de enfriamiento* de «al menos cinco días» computables desde la presentación de la primera moción, plazo previsto para formalizar acuerdos entre los distintos grupos, la moción será votada, requiriéndose para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento (en la actualidad 38).

Si la moción no resultare aprobada se aplicará a los proponentes de la misma una *cláusula de penalización* por la que no podrán volver a firmar otra durante los dos períodos de sesiones del mismo año. Si, en cambio, el

Parlamento aprobare la moción, el *Lendakari* presentará su dimisión y el candidato incluido en aquélla, se entenderá investido de la confianza del Parlamento a los efectos de su automática designación por el rey. Se deja ahora a un lado la censura del *Lendakari* interino y en funciones que serán analizadas al ver la moción de censura individualizada.

Cabe plantearse si el plazo de «al menos cinco días» desde la presentación de la primera censura para poder proceder a su votación, se entiende compuesto de días hábiles o naturales. El artículo 155.5 RPV nada dice. La situación de precariedad en que sitúa un presidente censurado parece aconsejar reducir al máximo ese plazo, por lo que nada impide no extender su duración (pues dice «al menos») más allá de cinco días naturales y utilizar el mecanismo previsto en el artículo 51.2 RPV para celebrar sesiones en cualquier día. Puede ser útil recordar que siendo censurado el señor Azaña en la II República, interpretó este plazo de cinco días (también previsto en la CE, 1931, art. 64) como intolerable, y que en la RFA (artículo 68.2 de la LFB) basta con cuarenta y ocho horas.

Surge también el interrogante, ante el silencio del Reglamento, sobre el procedimiento de votación, dada la relevancia de esta moción parece deseable un sistema especial o secreto, según se solicite por los legitimados para ello por el artículo 76 RPV. Optar por la publicidad o el secreto es cuestión harto discutible, a mi entender, como técnicamente lo que se censura no es la persona del presidente ni su honorabilidad sino la confianza que inspira a la Cámara su programa, la opinión pública puede tener un noble y amparable interés en poder singularizar qué fuerzas políticas le prestan su confianza. En este sentido, el Reglamento del Congreso, artículo 85.2, dice que las votaciones para la investidura, la censura y la confianza serán públicas por llamamiento. No obstante, pueden argüirse razones formales de simetría en sentido contrario: conforme al artículo 77 RPV toda elección de personas, y entre ellas la del *Lendakari*, debe hacerse por papeletas; puede por eso decirse que de igual forma que se le inviste debe censurarsele, pero la simple simetría parece un argumento de menos peso que la existencia de cualquier interés político.

La contradicción lógica insalvable que inspira la censura constructiva lleva al absurdo de que el debate parlamentario se sustancie en torno al programa del candidato alternativo y no como sería coherente, a la censura del todavía presidente. Empero, el artículo 155 RPV remedia esta contradicción otorgando igual tiempo (noventa minutos) para la censura, que para la defensa del candidato alternativo que solicita su investidura.

En sus grandes líneas, esta regulación sustancialmente coincide con la prevista en el artículo 113 CE y en los distintos Estatutos o, en su

caso, leyes autonómicas, con algunas leves diferencias que pienso no permiten extraer conclusiones relevantes: a) así, por ejemplo, la Constitución Española y la Ley 3/1982 de Cataluña exigen sólo un décimo de los diputados para su presentación en vez de un sexto como aquí se hace, requisito que puede parecer excesivo, pero en otros Estatutos es preciso un cuarto (Andalucía) o un quinto (Valencia) y en la mayor parte de los casos se establece un mínimo de un 15 por 100 de los diputados, siguiendo la convención establecida en los acuerdos autonómicos de julio de 1981; b) algunos Estatutos regulan distintas duraciones de la cláusula de penalización: «el mismo período de sesiones» (Andalucía, que coincide con el art. 113.4 CE), en vez de los dos períodos de sesiones del mismo año, o el término más amplio de «un año desde su presentación dentro de la misma legislatura», de nuevo siguiendo lo pactado en los acuerdos; c) las exigencias de un candidato alternativo, mayoría absoluta para su aprobación, un plazo de enfriamiento de cinco días y otro plazo de dos para plantear mociones alternativas, presentes en el modelo de la Constitución, se reproducen en todos los casos.

Ahora bien, si poco puede objetarse a la regulación técnica de esta moción de censura «constructiva», pues, por otra parte, no son complejos los problemas que su reglamentación plantea (63), queda, en cambio, pendiente la sempiterna pregunta de ingeniería constitucional sobre la *oportunidad política* de su introducción. Como es sabido, los defensores de la moción de censura constructiva alegan razones de estabilidad gubernamental. Se pretende con ella evitar parlamentarismos con mayorías negativas incapaces de edificar mayorías positivas de gobierno, pero susceptibles de derribar constantes ejecutivos. La misma expresión, «constructiva», para calificar esta moción, es un adjetivo de origen doctrinal que la Ley Fundamental de Bonn (norma en que esta técnica tiene su origen) no emplea y que parece denotar, con una fuerte carga ideológica, una consideración de cualquier otra clase de responsabilidad política como destructiva o irra-

(63) Vid. para el análogo instituto en la Constitución Española y una crítica pormenorizada, F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La moción de censura (art. 113)», en *Comentario a la Constitución*, EDERSA, vol. VI, Madrid, 1985; también J. R. MONTERO, y J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, donde se dedica el capítulo 5.º a esta cuestión; J. R. MONTERO ha dedicado especial atención a este objeto de estudio, entre sus trabajos: «La moción de censura en la Constitución Española de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas», en *REP*, 12, 1979; «La moción de censura en la Constitución Española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, VVAA, Ed. Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 273-307; «Moción de censura y mociones de reprobación», en *El desarrollo de la Constitución española*, VVAA, Ed. Pórtico, Zaragoza, 1982.

cional. Sin embargo, los detractores de este instituto han denunciado que convierte la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en una entelequia, permitiendo la existencia de Gobiernos débiles privados de todo apoyo parlamentario e incapaces de asumir decisiones, pero que paradójicamente no pueden ser cambiados, con lo que la estabilidad gubernamental no sólo se lograría a costa del sistema parlamentario sino incluso poniendo en tela de juicio la misma democracia representativa. Se ha dicho también que la llamada moción de censura constructiva o «positiva» (como dice la Ley de Gobierno, EM § 5 con un eufemismo) mezcla dos momentos lógicamente necesitados de separación: la censura gubernamental o retirada de la confianza (*Misstrauen*, desconfianza) a un Gobierno, con el voto de investidura de otro nuevo, sin recurrir a la opinión del cuerpo electoral.

Parece ser que la obsesión por la estabilidad gubernamental en los países que huyen del totalitarismo (Alemania, España...) ha sacralizado esta técnica que hace prácticamente imposible la exigencia de la responsabilidad política, trasladándose el control gubernamental del Parlamento al electorado al acabar cada legislatura (*Gobiernos de legislatura*); ello no obstante, como ha destacado Montero, este instituto cumpliría una función como *mito* legitimador del sistema (64), de nula eficacia salvo en los supuestos de disensiones internas del partido en el Gobierno o rupturas de Gobiernos de coalición o de mayorías parlamentarias alternativas.

A mi juicio, siguiendo a von Beyme, conviene no sobrevalorar la estabilidad de los Gobiernos que no es sino un indicador más de la estabilidad de un sistema político y acaso ni tan siquiera el más importante, frente a otros, como el grado de violencia política o de rechazo de las instituciones que resultan cuando menos de igual relevancia (65). Pero, además, von Beyme ha demostrado estadísticamente que la frecuencia de Gobiernos derribados en la actualidad por los Parlamentos es bajo respecto de otras causas de raíz extraparlamentaria (66).

Por último, conviene no olvidar que el constituyente de Bonn, al introducir esta técnica tenía su mirada puesta en la República de Weimar y en la situación política de esa época, pero sería absurdo pensar y confundiría las causas con los efectos, que la inestabilidad gubernamental o la fragmen-

(64) Vid. J. R. MONTERO: «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en *El Control parlamentario...*, VVAA, *op. cit.*, pág. 246-277; la función de este mito estaría en dar una apariencia de responsabilidad, legitimando el sistema.

(65) Vid. K. VON BEYME: «El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado», en *El control...*, VVAA, *ob. cit.*, pág. 375-390.

(66) *Ibidem*.

tación partidista fuera la única razón de la ascensión nacional-socialista; las convulsiones de una sociedad antagónica como la alemana del período de entreguerra (67), difícilmente hubieran podido sanarse sólo con otro ordenamiento constitucional ni con la simple introducción de esta técnica. Quiere con esto decirse que acaso se ha producido una cierta magnificación de esta institución. La estabilidad de un sistema político depende de instituciones como la moción de censura, pero también del sistema electoral y del grado de fragmentación, polarización, cohesión interna y capacidad para coaligarse del sistema de partidos, así como, y fundamentalmente, de las características del sistema social (violencia política, conflictividad) y de la situación económica (68).

Como la doctrina italiana suele decir, los medios jurídicos, la arquitectura y la ingeniería constitucional, sólo son suficientes en sociedades y ordenamientos dotados de algún grado de homogeneidad política y por ello capaces de acatar esas reglas (69).

Por otra parte, los supuestos poco frecuentes en que la moción de censura constructiva llega a tener éxito (generalmente ruptura de gobiernos de coalición o de su disciplina parlamentaria), por su misma anormalidad, producen la sensación de una conmoción del aparato del Estado, cuando no un sentimiento de «traición» al compromiso electoral ante la opinión pública, como ocurrió en el reciente caso Kohl en la RFA, debiendo buscarse los medios para la intervención del cuerpo electoral, como en cualquier

(67) Cfr. C. MORTATI: *La Costituzione di Weimar*, Sansoni Ed., Florencia, 1946.

(68) *Vid.* K. VON BEYME, *ob. cit.*

(69) Este escepticismo sobre la eficacia de los medios exclusivamente jurídicos en determinadas situaciones patológicas de ingobernabilidad se evidencia, por ejemplo, en todos los trabajos en su constante preocupación por la cuestión en Italia del recientemente desaparecido C. LAVAGNA: «Brevi annotazione in tema di ingovernabilità, en *Il Politico*, 1981, núm. 1-2, págs. 157-166 donde, no obstante, y con la humildad del maestro, insiste en facilitar las condiciones electorales mediante reformas parciales del sistema electoral como son los grupos de listas, el voto de coalición de los electores o el voto de ratificación de las coaliciones previas; extremos sobre los que conviene reflexionar por estar sugeridos en una situación política, el multipartidismo extremado italiano, no tan lejana de la vasca; «Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentare», *ob. cit.*; también «una proposta innovativa», en *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1982 (sistema elettorale e riforma dello Stato), pág. 105-108, donde se hace un análisis concatenado de las causas de ingobernabilidad distinto al de von BEYME; sobre las crisis extraparlamentarias y la experiencia del tránsito de las «crisis al vacío» a las «crisis dirigidas» con conversaciones previas antes del cese del gobierno, tendentes a facilitar la formación de otro nuevo, véase *Istituzioni di Diritto Pubblico*, UTET, Turín, 1977, pág. 753.

moción ordinaria, con vistas a legitimar el nuevo Gobierno (70). Podemos, por ello, decir que la realidad constitucional a veces se venga de la racionalización haciendo necesaria, de hecho, la intervención del cuerpo electoral.

En suma, parece sensato albergar serias dudas sobre la oportunidad de la moción de censura «constructiva», pero partiendo del dato de su existencia como norma y ante la necesidad, *lege data*, de buscarle alguna funcionalidad no puede negarse que las características del sistema de partidos vasco (pluralismo polarizado) le aproximan bastante al supuesto de hecho en el que esta institución, de tener alguna eficacia, puede resultar de utilidad como cláusula de salvaguarda de los gobiernos frente a mayorías simplemente negativas.

3.3.2 *Moción de censura individual del vicepresidente y de los consejeros*

Sin embargo, el ordenamiento vasco, a mi juicio con buen tino, permite atenuar la rigidez de esta moción de censura constructiva, con la posibilidad de una censura individualizada bien del vicepresidente o de los consejeros que, utilizada con prudencia, puede permitir acompasar las necesarias exigencias de *responsabilidad política*, inherentes a todo sistema parlamentario, con la no menos necesaria *estabilidad gubernamental*. Y con esto no quiere decirse que censura constructiva y censura individual sean dos técnicas sustitutivas, sino que estamos, como veremos, ante dos mecanismos alternativos referidos a distintos ámbitos de responsabilidad, aunque la voluntad parlamentaria pueda relativizar este *criterium* hasta hacerlo desaparecer.

Se rompe así una tendencia que había hecho prácticamente desaparecer del Derecho comparado actual los mecanismos expresos para la exigencia de la responsabilidad individual de los ministros. De todas formas, la técnica, no es nueva, era un instituto común en el parlamentarismo alemán del período de entreguerras, de donde se recibió en los artículos 64 y 91, así como 75, de la Constitución Española de 1931 (que en la práctica se usó

(70) Véase I. LASAGABASTER: «La cuestión de confianza en la Ley Fundamental de Bonn y la Sentencia del BVG, de 6 de marzo de 1983», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, págs. 259-276; y F. SAINZ: «Acercas de la disolución del Burdestag», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, pág. 209, las Sentencias controvertidas aparecen en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, número 24, págs. 427-450, donde se recoge también el interesante texto de la intervención del presidente federal, señor Carstens, el 8 de enero, justificando la decisión de la disolución.

como una vía alternativa para evitar el requisito de mayoría absoluta), precedente del artículo 54 de la Constitución de Weimar (en relación con los artículos 50 y 56); viniendo regulada, por ejemplo, de forma exhaustiva en el artículo 55 de la Constitución de Baviera de 14 de agosto de 1919, y en el artículo 57 de la Constitución del Estado libre de Prusia, de 25 de enero de 1919 (71). Tampoco puede ignorarse que la *práctica* del actual parlamentarismo alemán conoce, de hecho, la moción de reprobación individual contra los ministros federales, a la que se alude con distintos términos (*Missbilligungsgesbeschulss*, etc.), aunque la doctrina discuta no sólo su constitucionalidad sino también su eficacia (72).

En España no es recogida en la Constitución, aunque no faltan intentos para su construcción en torno al artículo 98.2 CE que admite la responsabilidad directa de los ministros en su gestión y a algunos preceptos de los que igualmente puede deducirse una responsabilidad individual distinta de la colegiada y solidaria de todo el Gobierno (por ejemplo, el refrendo ministerial del art. 64); el procedimiento de una moción de reprobación tras una interpelación art. 111.2) espontáneamente surgido en la *praxis* parlamentaria, pero admitido a trámite, y, por tanto, regularizado como precedente, puede ser un cauce para ello (73). Sin embargo, este instituto no viene expresamente previsto y aunque debe admitirse la posibilidad de una responsabilidad política directa de los ministros, ciertamente no puede negarse que el presidente del Gobierno no tiene por qué sentirse jurídicamente vinculado por una moción de reprobación de uno de sus ministros que adopte el Congreso, pudiendo incluso alegarse su dudosa constitucionalidad por *fraus legis* o rodeo a la Ley. Bien es cierto también que políticamente no parece probable que un presidente mantenga en el cargo a un ministro reprobado por la Cámara y que, incluso, de aprobarse varios precedentes podría quizá construirse una convención o, más correctamente, una costumbre constitucional en defecto de ley, en este sentido. Pero una po-

(71) Estos dos últimos textos son fácilmente accesibles en B. MIRKINE: *Las nuevas...*, *ob. cit.*

(72) Por ejemplo, en contra E. STEIN: *Derecho Político, ob. cit.*, quien entiende que de la confrontación entre el artículo 67 de la LFB, y el 54 de la Constitución de Weimar, se deduce la inconstitucionalidad de la reprobación individual (pág. 270), pues la admisibilidad de un voto de censura depende sólo de requisitos formales, no materiales, por tanto, el canceller no puede sentirse obligado.

(73) Véanse las conclusiones del Seminario de Derecho Político de la Universidad Complutense, tras una ponencia de M. JIMÉNEZ DE PARCA recogidas por P. SANTOLAYA: «La reprobación individual de los Ministros», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, págs. 253-256, y J. R. MONTERO, y J. GARCÍA MORILLO, *ob. cit.*, pág. 192.

sibilidad de sanción no supone la imperatividad que requiere toda norma jurídica.

La primera moción de reprobación individual de un ministro en las Cortes Generales se planteó en el Pleno extraordinario del Congreso de los Diputados de 14 de septiembre de 1977, en el llamado «caso Blanco», supuesto en el que el PSOE planteó una moción de hecho (no existía normativa en que apoyarse) del ministro del Interior y del gobernador civil de Santander por malos tratos a un diputado, moción que fue derrotada (74). Tras ese precedente fáctico, y reprobablemente impulsado por él, se dictó provisionalmente la Ley 14-XII-1977, de «Relaciones con el Gobierno a efectos de la moción de censura y de la cuestión de confianza», técnicamente muy discutible, donde se admitía la censura del Gobierno «o de cualquiera de sus miembros» (art. 2), pero no existen casos surgidos al amparo de esta Ley de escasa vigencia, derogada al aprobarse la Constitución que, como es sabido, recoge en su artículo 113 una regulación bien distinta. Significativamente, las enmiendas 284 y 418 de los grupos parlamentarios socialistas de Cataluña y socialistas del Congreso, que pretendían introducir este tipo de censura, fueron retiradas sin alcanzar su discusión. Ya bajo la Constitución, los sucesivos debates sobre el síndrome tóxico, «Caso del Aceite de Colza», dieron lugar a las propuestas del PSOE de reprobación respectivamente de cinco ministros (septiembre de 1981) y dos (junio de 1982), sin que en ambos casos fueran aprobadas; de nuevo, en octubre de 1984, Coalición Popular planteó la reprobación de cuatro miembros del Gobierno tras el debate sobre el estado de la nación, igualmente sin éxito. Pero, al menos, la experiencia de las Cortes Generales sirve para demostrar que la responsabilidad individual y la censura de un ministro no es un mero supuesto académico o teórico, exento de perspectiva práctica, sino que puede tener sentido la intervención normativa vasca.

En efecto, la Ley de Gobierno, escrupulosamente respetuosa con el equilibrio de los principios de colegialidad y *Lendakari*, distingue entre lo que es estrictamente competencia del *Lendakari* (art. 18) y las atribuciones de las que, en todo caso, están investidos los consejeros (art. 26), sin perjuicio de las que, además, posean como miembros del Gobierno. Es decir, se sienta una diferencia entre el consejero como miembro de un órgano colegiado y como titular o vértice de un departamento administrativo. Es dentro de esta esfera de atribuciones autónomas donde debe considerarse lógico que el consejero responda de forma directa y singularizada, distinta a la del resto del Gobierno. Quiere con ello decirse que la responsabilidad política directa

(74) Cfr. J. R. MONTERO: *La moción de censura, ob. cit.*

del consejero que en los artículos 49 y 45 se reconoce, es una consecuencia ineludible de la asignación de una esfera autónoma de atribuciones que en el artículo 26 se hace, conforme al principio fundamental de que nadie puede decidir sin venir sometido a responsabilidad. Creo que por eso puede sostenerse frente a afirmaciones demasiado apresuradas, que en absoluto puede considerarse la introducción de este instituto como un desatino.

Estamos, por tanto, ante *dos ámbitos de responsabilidad política*, fácilmente diferenciables: la que incumbe al *Lendakari* por elaborar la dirección política y, por ende, a los consejeros, en cuatro miembros del Gobierno, por participar en el programa de gobierno y en esas directrices; y la que corresponde al consejero en el área de su conocimiento como vértice de un departamento administrativo. Por eso, la lista de atribuciones del artículo 26 LG debe ser el punto de conexión necesario para discernir entre una y otra responsabilidad y de uno u otro consejero. Esta distinción de ámbitos conecta con el requisito de *motivación* de la moción de censura que, aunque comúnmente admitido por la doctrina, lamentablemente el RPV no prevé; sin embargo, no creo que pueda sostenerse, por la misma naturaleza de la relación de confianza, que la censura sea un acto simplemente formal; empero es obvio que la voluntad parlamentaria puede relativizar al máximo este *criterium* teórico hasta desdibujarlo.

No faltan voces que alegan como un obstáculo teórico insalvable la consideración de la *responsabilidad colectiva* del Gobierno como un dogma del sistema de gabinete, pero, como ocurre con la mayoría de los dogmas, resiste mal un análisis histórico (lo que la doctrina alemana llama una historia del dogma) y debe ser interpretado en sus justos términos. Me valdré para ello de las afirmaciones de Jennings, en este punto clásicas (75). La responsabilidad colectiva surge como un medio de mantener la disciplina del partido frente a la Corona y, a la par, de doblegar la cerviz del monarca: desde G. Pitt todo el Gobierno dimitía si el rey cesaba a un ministro sin la anuencia del primer ministro, pero como el partido continuaba teniendo la mayoría de la Cámara Baja, el monarca se veía obligado a disolver el Parlamento o a llamar al mismo Gobierno, sometiéndose a sus exigencias. Con posterioridad, la finalidad de la responsabilidad colectiva va a ser mantener la cohesión del Gabinete ante la opinión pública (76), para

(75) Vid. sir I. JENNINGS: *El régimen político de la Gran Bretaña*, Ed. Tecnos, 1962 («El régimen de gabinete», especialmente págs. 166-167).

(76) En el mismo sentido, S. LABRIOLA («revoca del Ministro e rapporto di fiducia», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1982, pág. 802) quien evidencia el enfrentamiento entre el ministro del Tesoro, Andreatta, y el de Finanzas, Formica, ante los medios de comunicación social, estando el presidente del Gobierno fuera del

evitar aparocer desunido y, por tanto, débil y arriesgarse a perder las elecciones, pero precisamente por esa finalidad es un principio que admite excepciones y, ocasionalmente, quiebra, permitiendo que un ministro se convierta en chivo expiatorio y cargue con toda la responsabilidad, para salvar la imagen del Gabinete. Así, por ejemplo, en 1935, el señor Hoare ante la avalancha de críticas que suscitaron los acuerdos sobre la guerra de Abisinia y aunque había decidido con la aquiescencia del Gabinete, dimitió para salvar al resto del Gobierno. En definitiva, el Gobierno responde colectivamente y de forma solidaria sólo hasta donde el presidente desea. Es ése sin duda el sentido moderno de la responsabilidad colectiva.

Por otra parte, aunque se puede dudar de la efectividad de la Convención y de su obligatoriedad (es decir, de la vinculación a la sanción: el cese) como demuestra Finer (77), el propio parlamentarismo inglés ofrece en el período 1855-1955 más de cien casos de intentos de ejercitar la *responsabilidad individual* de los ministros.

Si recurrimos al parlamentarismo germánico, Amphoux (78) sostiene que la regla de la responsabilidad solidaria se introdujo en Alemania tardíamente y que, históricamente, la regla general fue la responsabilidad individual.

Al cabo, parece posible admitir la censura individual como: un supuesto real de la vida política (de acuerdo con la experiencia de la República Federal de Alemania y de las Cortes Generales) dotado de precedentes en Derecho comparado (Baviera, Prusia...), fundado en la existencia en el ordenamiento vasco de competencias individuales de los consejeros que requieran unos mecanismos en que se articule su responsabilidad personal y frente a lo que no constituye un obstáculo teórico un bien entendido principio de responsabilidad colectiva, perfectamente compatible. Empero, cabe plantearse todavía los riesgos que podría ocasionar un uso cotidiano de este instituto por definición excepcional. Hay que admitir que el planteamiento país en misión oficial, como causa ruptura de la solidaridad gubernamental y de la relación de confianza entre el ministro y el presidente; como se recordará, el incidente desencadenó la crisis del segundo gobierno Spadolini.

(77) S. E. FINER: «The individual responsibility of Ministers», en *Public Administration*, invierno 1976, vol. XXXIV, págs. 377-396, cita en pág. 393. FINER discrepa de JENNINGS, KEITH, y otros, sobre la existencia en Gran Bretaña de una Convención sobre la responsabilidad individual de los ministros: un ministro debe en todo caso explicarse ante el Parlamento (*answerable to*) por sus actos y omisiones y las de sus funcionarios, pero eso no quiere decir que su reprobación le fuerce por convención a dimitir (*answerable for*). Las estadísticas (16/100) parecen estar a su favor, si son ciertos los datos.

(78) J. AMPHOUX: *Le chancelier federal dans le régime constitutionnel de la République Federale d'Allemagne*, París, JGDJ, París, 1962, págs. 300 y sigs., «¿existe una responsabilidad parlamentaria de los ministros federales?».

abusivo de mociones de censura individuales podría mantener en jaque al Gobierno, perjudicando la estabilidad, pero el requisito de mayoría absoluta para su aprobación es probablemente una garantía suficiente frente a mociones inmotivadas o reiteradas. No obstante, dado que la responsabilidad de un miembro del Gobierno es también la responsabilidad vertical de un sector importante de su departamento administrativo que cae con él, convendría, con el objeto de no dificultar la labor de gobierno, crear un acuerdo político o Convención entre los partidos para realizar un uso moderado o excepcional de esta técnica, siempre residual respecto de otras técnicas con las que la oposición puede ejercitar su control político ordinario del Gobierno: preguntas, interpelaciones, etc.

Pero, en cualquier caso, el estudio de este riesgo evidencia su mayor virtualidad, la moción de censura individual puede ser un buen medio para hacer eficaz la responsabilidad política del Gobierno sin recurrir a otra técnica parlamentaria mucho más gravosa e impracticable: la censura constructiva del *Lendakari* que, por definición, lo es de todo el Gobierno y además intenta mezclar el agua de la censura con el aceite de la investidura.

En suma, la introducción de la moción de censura individual resulta, a mi entender, positiva y puede permitir desempolvar la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento en un momento en que muchos defienden que los Gobiernos sólo respondan ante el electorado al final de cada legislatura, como si todo el juego de la democracia representativa se agotara en el momento de las elecciones, languideciendo luego, en largos períodos de vacaciones, el ejercicio de la soberanía. ¿Dónde queda la teoría de la representación política?

Sin embargo, la regulación que de esta institución se hace en la Ley de Gobierno y en el Reglamento del Parlamento Vasco es, ciertamente, discutible, dispersa y confusa y parece requerir, cuando menos, una sistematización. Se distingue, en primer lugar, la censura del vicepresidente primero de la de los demás consejeros.

A) El *vicepresidente* primero puede ser sometido a responsabilidad política en las funciones asumidas por delegación (art. 49 de la LG), expresión que requiere de interpretación. Normalmente, el *Lendakari*, por razones de división del trabajo y «sin perjuicio de su responsabilidad política», puede delegar en el vicepresidente 1.º el ejercicio de algunas funciones establecidas en los supuestos *d)*, *f)*, *h)*, *i)*, *j)* y *k)* del artículo 8 (art. 25 de la LG), que no tiene relevancia recordar aquí para nuestras finalidades. Pero, además, *extraordinariamente*, en casos de enfermedad o ausencia (hay que entender que por ausencias cortas y enfermedades breves que no lleguen a producir

la inhabilitación del *Lendakari* y su sustitución por un interino) puede también delegarle las recogidas en los apartados *g*) y *m*) del artículo 8 (art. 39 de la LG), que parecen considerarse de mayor relevancia. En ambos casos, se entiende responden tanto el *Lendakari* como el vicepresidente delegado, mediante mecanismos distintos y alternativos (pues, de utilizar el primero carece de sentido plantear también el segundo).

Pero junto a estos casos de delegación de funciones debe situarse el supuesto de *suspensión de las funciones* del *Lendakari* en acuerdo del Gobierno, por encontrarse aquél imposibilitado temporalmente; supuesto en el que el vicepresidente primero (y en su defecto los demás vicepresidentes si los hubiera o los consejeros) pasa a ejercer la presidencia interinamente. Este vicepresidente que actúa como *Lendakari interino* podrá ser sometido a censura, pero si prosperase, su cese no supondrá el de todo el Gobierno sino tan sólo el suyo propio, con lo que la Ley de Gobierno, acaso preocupada por la inestabilidad que genera toda interinidad, parece dar a entender que el sustituto se subroga por razones de necesidad en algunas funciones del *Lendakari*, pero no en su situación jurídica, argumento que viene reforzado, además, por el hecho de que otras funciones expresamente se le ven den (art. 11.2 de la LG).

A ninguna de estas situaciones se asimila la del llamado *lendakari en funciones* que en ningún caso puede ser objeto de moción de censura (artículo 14.2 de la LG). En efecto, el *Lendakari* cesante (por cualquiera de las causas de cese) continuará como *Lendakari* en funciones hasta la toma de posesión del nuevo presidente, sin poder ser sometido a este mecanismo de responsabilidad política. La duda se plantea ante la exégesis del artículo 14.2 que exceptúa de esta prohibición «lo previsto para el *Lendakari* interino en el artículo 11.2», conforme ya se ha analizado; ahora bien, por virtud del artículo 12 transcurridos cuatro meses de imposibilidad del *Lendakari* titular se produce automáticamente su cese, debiendo continuar el interino, lógicamente ahora como *Lendakari* en funciones, por lo que parece coherente que desde ese momento tampoco pudiera ser censurado; sin embargo, no es ésta la solución de la Ley de Gobierno.

B) Menos problemas plantea la censura individual de un consejero (ver artículos 49.2 de la LG y 158.2 del RPV) *en el área de su conocimiento*: la expresión es, sin duda, más amplia que sus estrictas atribuciones jurídicas y debe entenderse como cualquier cuestión que «incida» directa o tangencialmente en esas atribuciones, pues la responsabilidad política no tiene ni debe tener la delimitación precisa que caracteriza a la responsabilidad jurídica, empero, es preciso buscar ese punto de conexión que suponen las atribuciones del consejero.

Es una práctica común en Derecho comparado, que entiendo lógicamente trasplantable, que el ministro responda no sólo de sus actos y omisiones, sino también de los de sus funcionarios: *the minister is not only a channel between Parliament and Civil Service: he is a wall*; pero no está tan claro que el ministro no pueda escudarse culpando al funcionario que incumplió sus instrucciones o que actuó en circunstancias en las que el ministro no pudo estar advertido; en este sentido, son reveladores distintos casos extraídos del parlamentarismo inglés que Finer recoge: *The Lowe Affair* (1864); *the Captain Affair* (1870-71); *the Trafalgar Square Riots* (1886) y el caso MacDonnell de 1904 (79).

Ni la Ley General ni el Reglamento detallan separadamente el planteamiento de estas censuras individuales. No cabe plantearse la aplicación como Derecho supletorio del Reglamento del Congreso (ex. art. 149.3 de la CE), pues, amén de que este instituto no se conoce en las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional (Sentencia de 12 de noviembre de 1981, RI-7, inmunidad parlamentarios vascos) negó dicha supletoriedad por entender que su ámbito es estrictamente el previsto en los artículos 71.2 y 3 CE. Las otras dos soluciones posibles son: bien permitir que el presidente del Parlamento supla la omisión (art. 24 RPV), lo que parece arriesgado dada la conflictividad política del tema, o entender aplicable lo que con carácter general se regula para la censura constructiva, solución más fácil, que puede además apoyarse en el temor literal de 158.1 RPV, que exceptúa la propuesta de un candidato de los requisitos de la censura individual, luego *sensu contrario* todos los demás caracteres (sobre la propuesta absoluta, plazo de enfriamiento, cláusula de penalización, etc.) deben entenderse también de aplicación. Esta solución puede apreecer políticamente rigurosa, pero es jurídicamente la más segura, ante el silencio del Reglamento que debía haber regulado esta cuestión con más detalle y precisión y requisitos más flexibles. Además, de no admitirse que lo que está previsto para la censura constructiva con carácter general juega también, en lo no exceptuado, para la individual, el presidente podría disolver el Parlamento cuando se plantease una censura individual, pero no cuando se le censurase a él mismo (ver art. 50 de la LG y 47), lo que cuando menos resulta un contrasentido.

Sí se prevén, en cambio, los efectos jurídicos de la censura que se sus-

(79) Vid. S. E. FINER: *ob. cit.*, tomo la cita de pág. 381. En el mismo sentido de ese principio, extraído del caso Crichel Down, el caso del escándalo Scudamore (1873), alto oficial de Correos, que dio lugar a una Convención: «This house has nothing to do with Mr. Scudamore. He is not responsible to us. We ought to look at he heads of Departments» (pág. 380).

tancian en la obligación de presentar la dimisión al *Lendakari*, quien procederá a su sustitución. Pero no puede descartarse como hipótesis teórica que se desencadene un proceso político de crisis extraparlamentaria o el planteamiento, por el *Lendakari*, de una cuestión de confianza para reforzar su posición.

3.4 *El ejercicio del derecho a la disolución anticipada del Parlamento por el «Lendakari»*

Aunque la técnica de disolución de las Cámaras desborde el ámbito de la responsabilidad política, pudiendo tener muy diversas finalidades no siempre conexas, como contrapeso, a los mecanismos en que esta responsabilidad se articula, interesa estudiarla (por razones que se verán relacionadas con sus fines) como causa de ruptura de la relación de confianza (80).

Es éste otro de los rasgos singulares que, dentro del Estado español, posee el sistema parlamentario vasco, a imagen y semejanza de lo que en la Constitución se contempla (art. 115) para el presidente del Gobierno. Tras la Ley de Gobierno que introdujo esta técnica en su artículo 50, los acuerdos autonómicos de julio de 1981, recomendaron sólo recoger en los nuevos Estatutos la disolución y convocatoria de elecciones por imposibilidad para el nombramiento de un presidente, regulando además que las elecciones siguientes deberían celebrarse el mismo día que las de las restantes Comunidades. Se temía someter a todo el Estado a una permanente confrontación electoral, amén de otras posibles disfuncionalidades como puede ser, por ejemplo, que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum de 18 de enero de 1980, prohíbe la convocatoria de éstos entre los noventa días anteriores y noventa posteriores «a la fecha de celebración, en el territorio que afecte, de elecciones *parlamentarias* o locales, generales o de otro referéndum»; lo que no es un argumento insalvable, pues ya se modificó una vez esta Ley cuando interesó... Abandonados, en parte, estos riesgos (siempre derivados de la errónea generalización en diecisiete Comunidades) por la convocatoria armonizada de elecciones en las

(80) Entre la bibliografía reciente que se ocupa de la disolución, puede destacarse P. ALBERTINI: *Le droit de dissolution*, Presses Universitaires de France, París, 1977, y PH. LAUVAUX: *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, París, 1983, ambos con amplios repertorios bibliográficos en sus págs. 401-402 y 491-500, respectivamente. Entre nosotros, I. MOLAS: «La disolución del Parlamento», en *Parlamento y sociedad civil*, Univ. de Barcelona, VVAA, 1980, págs. 93-105.

Comunidades de autonomía menos plena y por la ausencia de derecho a la disolución anticipada, en todas las demás Comunidades de autonomía plena (81) queda como objeto de estudio el sentido de este instituto en el parlamentarismo vasco.

Tradicionalmente, desde la teoría del equilibrio de poderes, se ha explicado el *sentido* de la disolución como un medio para recurrir al supremo arbitrio del electorado en los conflictos entre Gobierno y Parlamento (82). O se ha destacado su relevancia como medio de manifestación de la voluntad popular en la tensión entre identidad y representación presente en toda democracia (83). Pero el Estado de partidos cambia radicalmente el sentido de esta técnica, pues se recurre al arbitrio del electorado, ciertamente, pero ya no para resolver un conflicto inexistente entre Gobierno y Parlamento (ambos distintos momentos organizativos de una mayoría única) ni para permitir un momento de participación popular, sino para dilucidar una pugna entre partidos o dentro de una mayoría (84).

Históricamente, son diversos los posibles *sujetos* del derecho de disolución (85): *a)* generalmente, el *jefe del Estado*, aunque a veces se trate de una intervención formal a petición del presidente del Gobierno o del Gobierno; *b)* cabe también una *autodisolución* del propio Parlamento, por ejemplo, el *Knesset* en Israel o el *Bundesrat* en Austria, según el artículo 29.2 de su Constitución; *c)* e incluso era frecuente en el parlamentarismo del período de entreguerras una disolución a *iniciativa popular*, generalmente, mediante la petición de convocatoria de un referéndum y la exigencia

(81) Así, por ejemplo, el artículo 46 de la Ley 3/1982 de Cataluña, decía antes de su modificación: «cada legislatura finalizará: *a)* cuando haya expirado el mandato legal; *b)* cuando se produzca el supuesto de no investidura, previsto en el artículo 54»; no existía, por tanto, un derecho a la disolución anticipada. Véase la advertencia previa.

(82) Una exposición de las teorías clásicas sobre el derecho de disolución puede verse en P. ALBERTINI, *ob. cit.*, págs. 223 y sigs.; o en P. COUZINET: «La dissolution des Assemblées politiques et la démocratie parlementaire», en *Revue de Droit Public*, 1983, págs. 495-564, especialmente, «El derecho de disolución y la teoría del equilibrio», págs. 523 y sigs.

(83) Cfr. P. LUCAS VERDÚ: «La disolución del Parlamento y la voluntad popular», ejemplar mecanografiado de próxima aparición, al que agradezco su acceso.

(84) Tomo esta relativización del derecho de disolución al sistema de partidos de G. BURDEAU: *Traité de Science Politique, ob. cit.*, tomo IX, págs. 445-459», «La dissolution», donde se hace meridiana al analizar el juego de la disolución en Inglaterra.

(85) Para el estudio de los sistemas de disolución, véase PH. LAUVAUX, *ob. cit.*, páginas 55-303, que ocupa toda la «partie primera» del trabajo. Es clásica la clasificación de las disoluciones por los sujetos que hace C. SCHMITT, *ob. cit.*, págs. 407 y sigs.

de una mayoría cualificada para su aprobación (véase, por ejemplo, los artículos 10, I, 3 y 30, V de la Constitución de Baviera, de 14 de agosto de 1919, y los artículos 6 y 14.1 de la Constitución de Prusia de 30 de noviembre de 1920); *d*), por último, puede negarse el derecho como ocurre en Noruega o reducirse a una potestad discrecional del presidente de la República, cuando el canciller sea derrotado al plantear una cuestión de confianza (art. 68 de la LFB); pero la experiencia de la República Federal de Alemania en los casos Brandt (1972) y Kohl (1983) parece permitir extraer la lección que un sistema parlamentario donde no se reconoce el derecho a la disolución puede tener problemas de gobernabilidad, como el propio presidente Carstens reconoció en su intervención pública, de 8 de enero de 1983, justificando su decisión de disolver el *Bundestag*, tras un procedimiento formalmente discutible; incluso llegó a hablarse de reformar la LFB para admitirse el derecho a la autodisolución del *Bundestag*.

Varían, también, según los distintos ordenamientos, las clases de disolución, los límites jurídicos que se establecen y su sentido, de acuerdo con las características de cada sistema de partidos.

Dentro del subordenamiento vasco se contemplan dos *clases* de disolución: una, estrictamente *técnica* y *automática*, que se produce transcurridos sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección del *Lendakari* sin que éste pueda llevarse a efecto y que se realiza mediante Decreto del *Lendakari* en funciones (art. 6 de la LG y disposición transitoria primera del EVA para las primeras elecciones). Se trata de una disolución que tiene como finalidad resolver el *impasse* generado por la impotencia del Parlamento, mediante el recurso al electorado que, movido por la situación de ingobernabilidad, puede quizá variar sus posiciones sobre los partidos en búsqueda de mayorías más claras. Por otra parte, la fijación de un plazo de caducidad actúa como un medio de presión a favor del compromiso en torno a un candidato, puniendo al Parlamento incapaz con su disolución. Pero no es éste el supuesto que aquí nos interesa ni tampoco la disolución *natural* por caducidad de la legislatura, que no es una verdadera disolución, sino otra disolución *potestativa* y con un sentido marcadamente *político* cuyo titular es el *Lendakari*.

Conforme a la regulación que en los artículos 50 y 51 de la LG se hace, el *Lendakari* «bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Gobierno», puede disolver el Parlamento. Es, por tanto, una *potestad discrecional del presidente* que no tiene por qué sentirse vinculado por el parecer del resto del Gobierno, pudiendo asumir personalmente la responsabilidad política de la decisión; argumento que, de nuevo, viene a reforzar el principio de dirección política del *Lendakari*. Se sigue en este punto a la

Constitución Española, en contra de la tendencia del Derecho comparado, que suele predicar este Derecho del Gabinete (86).

La disolución debe adoptar la *forma* de Decreto en el que se haga constar la fecha de convocatoria y celebración de las nuevas elecciones (art. 51 de la LG) y cumplir los requisitos sobre publicidad de la convocatoria y plazo entre la publicación del Decreto y la votación que en los artículos 45 a 47 de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento vasco se prevén. Se corrobora así la permanente relación dialéctica entre *disolución* y *convocatoria electoral*: se disuelve para convocar elecciones y obtener una nueva Cámara (87), abandonado ya el sentido autoritario del instituto en la monarquía absoluta.

Únicamente se establece como *límite* de este derecho la imposibilidad de ejercerlo cuando esté en trámite una moción de censura «en los términos establecidos en el artículo 47 de la LG». Como ya hemos visto, es discutible que lo previsto en el artículo 47 para la censura de todo el Gobierno resulte de aplicación el artículo 49, donde se contempla la censura individual; de admitirse esta interpretación, el *Lendakari* no podría disolver el Parlamento cuando se censurase a todo el Gobierno en su persona, pero nada impediría el ejercicio de este derecho en los casos de censura individual; por la razones expuestas, entiendo que esta argumentación no es de recibo. Por otra parte, resulta extraño que no se añadan otros límites más rigurosos, usuales en el Derecho comparado, por ejemplo, un plazo de tiempo desde la anterior disolución (un año en el caso del artículo 115.3 de la CE, y también en Francia; seis meses en Italia) para evitar el abuso de este instituto.

La disolución de la Cámara, obviamente, no tiene como efecto la muerte civil de la Asamblea parlamentaria, sino que la Diputación permanente se prorroga en el ejercicio de las funciones parlamentarias (88) hasta la constitución de la nueva Cámara según lo previsto en el artículo 18.2 del RPV. Por un principio de lógica economía, la misma Comisión de Urgencia Le-

(86) Cfr. J. C. COLLIARD: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Ed. Blume, Barcelona, 1981, trad. F. Carreras, y otros, «la disolución de las Cámaras», páginas 69 y sigs.

(87) D. LÓPEZ-GARRIDO, de forma gráfica, aunque discutible, habla de un «sinalagma constitucional», entre disolución y elecciones, aplicando la teoría civilista de las obligaciones sinalagmáticas («La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento», en *Parlamento y sociedad civil*, *ob. cit.*, pág. 147-153).

(88) Un estudio teórico de la situación de las Cámaras disueltas que resulta imposible matizar aquí en G. MORANGE: «Situation et rapports des pouvoirs en cas de dissolution», en *Revue du Droit Public*, núm. 3, 1978, págs. 621-645, quien revisa la teoría de BERLIA de 1956.

gislativa, Reglamento y Gobierno, que es la más importante de las Comisiones permanentes, se constituye en Diputación permanente, desempeñando las funciones y asuntos que correspondan al Pleno y no admiten aplazamiento, debiendo dar cuenta al nuevo Pleno de las decisiones adoptadas (41 del RPV).

Son múltiples las *funciones* que la disolución puede cumplir y existen buenas clasificaciones de ellas (89), y no debe aventurarse a teorizar careciéndose todavía de experiencia; pero en cualquier caso, el ejercicio de este derecho parece venir sensiblemente condicionado por las características del sistema de partidos (90), es decir, se produce una nueva relativización de un instituto jurídico, el derecho del presidente a la disolución, al sistema de partidos.

En un sistema de pluralismo polarizado, con bajo nivel de cohesión interna del partido dominante (como demuestran los sucesos que provocaron la crisis extraparlamentaria de diciembre de 1984) y bajo capacidad de coalición (lo que no impide la posibilidad de pactos ocasionales como evidencia el actual pacto de legislatura PNV-PSOE), la utilización del derecho de disolución anticipada puede situarse en el marco de distintas *hipótesis* teóricas:

a) Puede convertirse en un arcaísmo si ante el temor a su empleo (por definición, extraordinario) cae en desuso.

b) O verse reducido al papel residual de un mero «empujón» al partido que desde el Gobierno convoca elecciones anticipadas en el momento, próximo al fin de la legislatura, que le es más favorable. Lo que el BVG llama «un premio a la posesión global del poder». Aunque tal premio puede resultar una trampa: en Gran Bretaña la oposición ha conseguido la mayoría en la mitad de los casos en los que desde 1975 se han celebrado elecciones anticipadas a la Cámara Baja; y el riesgo del error es evidentemente mayor en un sistema multipartidista.

c) Pero puede tener también importantes funciones reguladoras y *estabilizadoras del sistema político* (91) o relacionadas con la *búsqueda de mayorías* necesarias para gobernar, tal y como puede resultar a veces necesario en un sistema de pluralismo polarizado.

En efecto, partiendo de la existencia de un principio de dirección polí-

(89) Es exhaustiva la que presenta PH. LAUVAUX: «Clasification des fonctions positives de la dissolution», en *La dissolution...*, *ob. cit.*, págs. 419-469. Entre nosotros, I. MOLAS, *ob. cit.*,

(90) BURDEAU, *ob. cit.*, págs. 445-459, analiza el juego de la disolución en distintos países.

(91) *Vid.* PH. LAUVAUX, *ob. cit.*, págs. 421-469.

tica del *Lendakari*, el derecho a la disolución anticipada, puede utilizarse como instrumento para la *búsqueda de una mayoría* (92) parlamentaria o de Gobierno, de muy diversas maneras: como medio de amenaza en el seno del Gobierno o del partido o del grupo parlamentario gubernamental, en supuesto de graves disensiones intestinas y con la finalidad de favorecer la labor presidencial de mediación; también para reforzar una mayoría existente que se piensa puede incrementarse o bien para reconstruir una mayoría desaparecida o tambaleante, e incluso para gestionar nuevas mayorías cuando el Gobierno carezca de suficiente apoyo parlamentario y se prevea que el simple planteamiento de la cuestión de confianza en nada puede ayudar.

Prima facie, el ejercicio de este derecho por el *Lendakari* puede parecer envenenado de antiparlamentarismo y hay que admitir que el derecho de disolución anticipada es susceptible de un empleo abusivo o cesarista, dirigido estrictamente a reforzar el poder personal del presidente. Pero amén del argumento de su existencia como norma (siempre un pobre argumento), cabe perfectamente un empleo democrático de esta técnica, es decir, un uso motivado por el *telos* de la búsqueda de la gobernabilidad y limitado en su ejercicio por el poder del propio partido presidencial. Conviene, además, recordar que la existencia del derecho de disolución, para muchos autores, marca la frontera con el sistema de asamblea. En definitiva, aunque la potestad jurídica se atribuya al *Lendakari* es previsible un ejercicio controlado por el partido en el Gobierno, que es el titular fáctico de la disolución, antes que un poder indiscriminado y personal del presidente.

No puede tampoco descartarse como hipótesis teórica (largamente reflejada en la *praxis* italiana) que el derecho se transforme en la realidad en un *instrumento consensual* de los partidos, como una especie de *autodisolución fáctica* del Parlamento, para verificar su fuerza electoral (93). En la medida en que el ordenamiento vasco, políticamente heterogéneo, necesita de gobiernos de coalición, la hipótesis puede hacerse cierta.

Pero junto a aquella finalidad primordial, la disolución puede ser empleada también como medio de *estabilización de sistema político* (94). Así, tras graves conflictos sociales o ante el hecho de una sistemática e importante oposición extraparlamentaria, la disolución puede tener el sentido de

(92) *Ibidem*.

(93) Cfr. M. J. MAZZONI: «Aspetti giuridici e prassi costituzionali dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1978, pág. 1307.

(94) LAUVAUX, *ob. cit.*, págs. 456 y sigs., enumera y analiza algunos ejemplos concretos.

situar en el terreno electoral un conflicto político que comienza a desbordar el cauce del funcionamiento normal de las instituciones, amortiguando las luchas y pacificando la convivencia política. Aunque en estos casos, no siempre resulte de utilidad.

d) Por último, el hecho de que el parlamentarismo vasco se integre en un Estado-ordenamiento más amplio puede imponer algunos condicionamientos, en la medida en que la proximidad de fechas con otras elecciones, generales o de otros Parlamentos autónomos, o con convocatorias de *referenda*, pueden llevar a pactos que intenten evitar esas coincidencias, bien por razones técnicas (véase el citado artículo 4 de la LOMR) o de oportunidad política.

Claro está que el partido que al ejercer el derecho de disolución anticipada genera la crisis viene sometido a un cierto *principio de culpabilidad* ante la opinión pública (*Schuldprinzip*) por la situación creada, con lo cual no quiere decirse que necesariamente deba ser el partido encargado de formar nuevo Gobierno, pues el principio que en realidad rige la formación del Gobierno en nuestros días es el *principio de mayoría* a través de elecciones (como evidencia el caso Kohl y el fracaso político de ligar censura e investidura) y ocasionalmente el *principio de gravitación* (cuando un pequeño partido de centro es encargado de constituir un gobierno de coalición, como evidencia el Gobierno Spadolini), sino que este principio de culpabilidad supone un freno frente a disoluciones temerarias, por la sanción que el cuerpo electoral (siempre en el terreno de la responsabilidad política difusa) pueda infringir al Gobierno que de forma precipitada o gratuita disolvió la Cámara.

4. A MODO DE CONCLUSION

Tras la aprobación de la Ley de Gobierno y del Reglamento del Parlamento, el País Vasco se configura como un sistema de gobierno parlamentario de presidente, pues existe un importante principio de dirección política del *Lendakari* que se articula en un elenco de amplias potestades jurídicas y facultades políticas. Sin embargo, de mantenerse la falta de cohesión interna del partido en el Gobierno y el pluralismo polarizado, ese principio puede venir fuertemente condicionado en la realidad al desaparecer su basamento, a la par, que podrían producirse problemas de gobernabilidad.

Aunque racionalizado, la formalización del parlamentarismo vasco no se

hace en el Estatuto, por lo que posee una flexibilidad mayor que otros sistemas. Por otra parte, ni el Estatuto ni la Ley de Gobierno (por razones cronológicas) sufren la «armonización» que se realiza en los acuerdos de julio de 1981. Quizá, por eso, el modelo posee rasgos relativamente originales frente a las demás Comunidades, entre ellas: la propuesta de candidato al nombramiento como *Lendakari*, la moción de censura individual y el derecho a la disolución anticipada del Parlamento. Pero mientras cabe dudar de la oportunidad de la primera de estas técnicas, las otras dos pueden cumplir funciones bien precisas respectivamente: desempolvar la responsabilidad política y coadyuvar a la gobernabilidad.