

# LA HUELLA PRESIDENCIALISTA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

M. GARCIA CANALES

*SUMARIO:* INTRODUCCIÓN.—I. TENDENCIA PRESIDENCIALISTA DURANTE LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN.—II. PERÍODO CONSTITUYENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA.—III. POSIBLES SALIDAS NO RUPTURISTAS DE LAS LEYES FUNDAMENTALES.—IV. NOTAS FINALES CON LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 DE FONDO.

## INTRODUCCION

Unas notas sobre nuestra historia constitucional es, probablemente, una buena forma de homenajear a quien fue un notable cultivador de tal género (\*).

En una historia constitucional tan dilatada e intensa como la española, pueden apreciarse grandes ciclos en la forma de concebir la ordenación del Estado, así como el papel asignado a los ciudadanos, tanto en lo que respecta al ejercicio de la autodeterminación de su voluntad como en relación con la influencia que éstos pudieran ejercer respecto de la orientación de la actividad del propio Estado. Ciclos liberales, reaccionarios, progresistas, democráticos, autoritarios o conservadores se suceden con alternancia casi pendular, con tal frecuencia que se comprometía, inexorablemente, la estabilidad deseable para el derecho y para el arraigo de las instituciones.

Junto a los ciclos pueden apreciarse ciertas modas o corrientes de simpatía o antipatía, coyunturales o permanentes. Las soluciones globales o modelos de los regímenes políticos que se quiere ver en cada concreta constitución española, en cada momento, es de una entidad muy diferente. En ocasiones, es la

---

\* Este trabajo ha sido realizado con intención de participar en el libro homenaje al profesor Joaquín Tomás Villarroya.

propia forma de gobierno monárquica o republicana, pero también la inspiración parlamentaria o autoritaria y, con la periodicidad e intensidad con que nos proponemos ver en forma aproximativa en este trabajo, de inspiración presidencialista; opción que está presente en algunos períodos de nuestra historia constitucional, siempre en forma muy minoritaria y, a veces, en forma confusa si no camuflada.

Como es de dominio común, y si se tiene en cuenta que tal ley pendular ocasiona frecuentemente una programación constituyente de signo distinto y contrario a la que, a más de precedente, se considera fracasada, la corriente presidencialista se ofrece más acuciadamente tras períodos de un parlamentarismo no satisfactorio, que sitúa al gobierno en una posición subordinada y dependiente, en ocasiones de extrema debilidad, siempre necesitado de la confianza de la mayoría parlamentaria. De aquí que se haya podido hablar, más bien en época reciente (aun cuando se trate de designar un fenómeno más visible cuanto más próximo al constitucionalismo clásico, o de las versiones que han permanecido más fieles a aquel modelo) de la «centralidad» del parlamento o de un poder de *dirección política* del Parlamento.

El modelo presidencialista surge en los Estados Unidos en un contexto muy peculiar, pues se alza sobre un solar libre de las tradiciones y resabios con que se dan las revoluciones inglesa y francesa y con las doctrinas no contaminadas de Locke y Montesquieu. Sea cual fuere la proporción en que influyen el modelo constitucional inglés, o su interpretación, el primitivo derecho colonial (en gran medida derivado de las cartas de asentamiento dadas por la Corona), y algunos textos muy iniciales en el proceso constitucionalista americano, lo cierto es que las formas políticas emergen probablemente con una preocupación progresista, que antes que propugnar la semejanza con la metrópoli posterior a la revolución, atendía a aspiraciones democráticas. Roto el pacto político con la Corona por causa de la acción considerada desleal de ésta, sólo quedaba la legitimidad suprema del pueblo, legitimidad basada en una cierta tradición de pactos, un cierto espíritu o fe en los acuerdos libremente expresados por los destinatarios de los contenidos acordados, y, de otra parte, una preocupación o aspiración de eficacia en la solución de los asuntos que interesaban a todos, de las cuestiones políticas, que no estaban bien resueltos en la forma en que los Artículos de la Confederación había regulado las estructuras político-administrativas existentes hasta la Constitución federal de 1787.

Y, sin embargo, el diseño constitucional se encuentra, en punto de la distribución y separación de órganos distintos, con funciones diferentes, muy próximo a aquellas monarquías constitucionales y limitadas con que se realiza la primera andadura en el siglo XVIII y muy a comienzos del siglo XIX, o durante

dicho siglo en las monarquías alemanas (1). Sólo la filosofía política subyacente muestra claras diferencias. Si el equilibrio en la distribución del poder entre los diferentes órganos se hace en la práctica difícil (2), la razón profunda de la preponderancia de uno de los poderes sobre los demás se funda en causas diferentes.

La doctrina francesa marca bien pronto la superior influencia del parlamento en base a su legitimación procedente de la representación nacional que ostenta. El ejecutivo, aún dominio del rey en la primera Constitución, surgía con una sombra de desconfianza. En Inglaterra y, en parte, en la tradición germana, aun contando con una distinción, siquiera sea vaga, entre la sociedad civil y el Estado, se ve a éste como un conjunto de poderes públicos entre los que no se realizan inicialmente tales distingos. En la colonia inglesa independiente no se da ni siquiera la desconfianza hacia el ejecutivo; antes al contrario, se le desea fuerte y eficaz. Su legitimación será, en definitiva, muy similar a la del Congreso, y con el tiempo, y en virtud de las interpretaciones y prácticas constitucionales, un órgano cuyo poder se alza con el liderazgo del país.

La tesis francesa, con sus remotos fundamentos más o menos afincados en Rousseau, no tanto en orden a la forma de concebir la representación cuanto a los orígenes de la superioridad del parlamento, se impone a lo largo del siglo XIX en Europa. Con todo, además de algunos rasgos concretos de la fugaz

---

(1) Como había dicho Émile Guiraud, hay una cierta semejanza entre la monarquía limitada y el régimen presidencialista. El Rey es el centro del Ejecutivo y los ministros que tienen su confianza no tienen, en principio, necesidad del Parlamento. La monarquía limitada estrictamente practicada supone que el monarca, debido al tradicional prestigio de la institución monárquica, representa una fuerza, y que el pueblo, depositando una larga confianza en la dinastía, acepta que ella desempeñe el papel de árbitro entre los partidos. Con todo, Guiraud advierte que tal régimen es un régimen de transición entre la monarquía absoluta y la democracia parlamentaria, y esta cualidad hace de ella un sistema que permite hacer una transición pacífica y sin tribulaciones hacia la democracia (*Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, 1938, pág. 394).

(2) En efecto, la aceptación de la tesis de la división de poderes, que Montesquieu cree ver en Inglaterra, se aprecia en todo caso. Pero la dificultad de su puesta en práctica se debió en gran medida a haber creído posible «regular el juego de los poderes públicos por medio de la separación mecánica y, en cierto modo, matemática; como si los problemas de organización del Estado fueran susceptibles de tal rigor y precisión» (CARRÉ DE MALBERG: *Teoría General del Estado*, México, 1948, pág. 770). Como Montesquieu había previsto, y expresa con toda rotundidad Carré, los diferentes órganos han de actuar con cierta unidad de criterio. «Esa unidad sólo puede salvarse, con una condición: es necesario que entre la multiplicidad de las autoridades y la especialización de competencias, la organización del Estado se combine de modo que produzca en él una voluntad unitaria, y esto implica que las voluntades y actividades de los órganos estatales deben estar ligados y coordinados entre sí, de tal modo que converjan hacia el bien común y hacia resultados idénticos» (*ibidem*, pág. 764).

Constitución francesa de la II República (1848), hay también una excepción española notable.

Si las raíces del republicanismo histórico español tienen fundamentalmente influencia francesa, lo es por causa conocida. Los sentimientos republicanos españoles, ya adentrado el XIX, se alimentan de las imágenes y aspiraciones un tanto idealizadas y utópicas de la Primera República francesa. Su soporte populista, alentado por los estratos medios y bajos de la sociedad española, antes que mostrar predilección por una forma de gobierno, atribuyen mecánicamente a la república las metas de la democratización, por la extensión del sufragio, la eliminación de los privilegios sociales y la inspiración laica de la vida española; caminos inexorables para alcanzar un mayor equilibrio entre las clases sociales, y la elevación y mayor dignidad de la población a través de la cultura general, a partir de una enseñanza primaria que alcanzara por igual a todos.

Por esto resulta especialmente resaltable el Proyecto de Constitución Federal de la República Española, de 1873, que emerge en el caldo de cultivo de finales del sexenio revolucionario. El modelo no es claramente presidencialista pero le anda muy cerca. Se trata más bien de un régimen político *sui generis* en el que confluyen, con una dosificación claramente presidencialista, elementos de ambos sistemas. De aquí su enorme singularidad.

El Jefe del Estado, Presidente de la República, no es todo el ejecutivo, como en el modelo presidencialista puro, sino que es el «Poder de relación, o sea, Presidencial» (rótulo del Título XI). Ciertamente que a la Presidencia se llega por vía electiva, de modo muy similar al descrito por el artículo 2 de la Constitución estadounidense, a partir de la enmienda XII: sufragio universal indirecto de segundo grado. Pero al analizar sus funciones, los poderes del Presidente se asemejan a los de un «cuarto poder». No obstante, entre sus funciones ejecutivas se encuentra la de nombrar y separar libremente al «Presidente del Poder ejecutivo» (art. 82); poder «ejercido por el Consejo de Ministros» (art. 71). Hay, pues, una clara separación, de modo que hay atribuciones del Jefe del Estado, entre las que se encuentra la de «personificar el poder supremo y la suprema dignidad de la Nación» (art. 81.11), y decidir libremente sobre el Presidente del Consejo de Ministros sin contar con el parlamento, y, de otra parte, la existencia de un órgano ejecutivo colegiado, constitucionalmente autónomo, con propias competencias. Otro rasgo significativo es el de que los ministros no pueden ser diputados ni senadores (art. 65). También recuerda al modelo presidencialista que, según el artículo 66, «el Congreso tiene el derecho de acusar ante el Senado al Presidente y a los Ministros»; el Senado se pronuncia sobre la procedencia de tal acusación, aunque el juicio se realice ante el Tribunal Supremo.

He aquí, pues, un muy temprano brote semipresidencialista. Pero, como

hemos subrayado, se trata de un caso no muy corriente. En el constitucionalismo continental europeo prima el modelo parlamentario de inspiración francesa, con algunas contadas excepciones, aunque, como sucede en España, se evoque frecuentemente el modelo inglés. La imagen bastante uniforme del constitucionalismo parlamentario se va quebrando conforme se llega al final de dicho siglo. Las razones y datos históricos de la crisis del parlamentarismo son sobradamente conocidas, tanto como el nacimiento de una verdadera preocupación por las soluciones alternativas (3). Si una buena parte de los países europeos caen a comienzos del siglo XX en brazos de los autoritarismos y las dictaduras, surge también una corriente que ve el futuro dentro de los esquemas liberales y democráticos, aunque variando la configuración del reparto de competencias y la forma de nacimiento del poder ejecutivo. Es en este contexto, como es bien sabido, cuando es posible la irrupción con cierta fuerza de la moda presidencialista entre nosotros. Sin esta crisis, y sin el caldo de cultivo del desconcierto que crea, no se habrían producido tales reacciones.

Los cambios se producen en forma ostensible al finalizar la primera guerra mundial, y el documento que inicia tal corriente es la Constitución de Weimar de 1919. Ciertamente, el sistema político de Weimar no es un sistema presidencialista. Junto a factores procedentes de tal origen continúan elementos par-

---

(3) De entre la abundante literatura que evidencia la crisis del parlamentarismo, sobresalen por su rigor y radicalismo los escritos de Carl Schmitt. En especial, su *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, publicado en 1923; trabajo que ha sido traducido recientemente bajo el título *Sobre el parlamentarismo* (Tecnos, Madrid, 1990), con un Estudio preliminar de M. Aragón Reyes. En él se abre una distinción entre «Vertretung» y «Repräsentation» que afecta profundamente al concepto mismo de representación y democracia; precisamente los dos términos en que Leibholz repara para, en un sentido muy diferente, exponer su concepto de representación. Schmitt declara la muerte del régimen parlamentario. Sólo en el periodo de dominio liberal-burgués en que la homogeneidad de la clase dirigente era un dato constatable, pudo darse aquel sistema. La evolución posterior hacia los sistemas democráticos, y su efecto en la diversificación de los grupos sociales con derechos políticos, ha traído, bien una situación ingobernable, bien sistemas asamblearios, y en algunos casos un dominio desembozado del gobierno sobre el parlamento, con un partido muy mayoritario y disciplinado. Las divergencias teóricas y doctrinales, sobre todo la respuesta de Richard Thoma, no hacen sino afirmar a Schmitt en su postura, elevando su crítica, en ediciones posteriores, al sistema de democracia representativa, en la que ya no cabe una distinción radical entre parlamentarismo y presidencialismo. La argumentación de Kelsen sitúa el problema en el terreno ideológico de gran alcance, tomando posición por la democracia y contra los sistemas autoritarios. En el planteamiento de Kelsen «el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia». En sus escritos recogidos en la edición española bajo el título *Esencia y valor de la democracia*, edición de 1977.

lamentarios e incluso del anterior régimen imperial. Pero, por primera vez, en suelo europeo, un Presidente de la República, que no es elegido por el Parlamento, viene revestido de cuatro condiciones del mayor interés: 1) Su elección se realiza por sufragio universal, esto es, mediante legitimación democrática directa para un período largo de siete años, período durante el cual no puede ser destituido sin una consulta popular del mismo signo, a propuesta del Reichstag. 2) Posibilidad de adoptar medidas de excepción, en términos muy amplios; de las que se hizo abundante uso, como se sabe. 3) Facultad de someter a referéndum una ley aprobada ya por el parlamento, antes de su entrada en vigor; apelación al pueblo para que confirme su posición frente al órgano de la representación. 4) La facultad de disolución; potestad bien parlamentaria, que en el contexto del nuevo sistema cobra nueva dimensión.

En efecto, recordemos que, aunque la Constitución de Weimar diseñaba un Gobierno con cierta autonomía orgánica e institucional, el Canciller debe su nombramiento al Presidente del Reich, así como los ministros, aunque a propuesta del primero. El Canciller, no obstante, traza las líneas de actuación política, haciéndose responsable ante el Parlamento.

Muy resumidamente, si bien el sistema podía haber funcionado de distintas formas, según la idiosincrasia de los personajes y los factores históricos del período, es lo cierto que, como aventuraba C. Schmitt, se disponía potencialmente de dos personajes políticos (4). Dado que el Presidente sólo puede ejercer sus facultades con el refrendo del Canciller o de sus ministros, una conjunción entre el Presidente y el Canciller, suprimiría tal dualismo para construir un «Gobierno fuerte frente al Reichstag». La historia ha aportado los resultados y efectos reales, y, por lo demás, las otras opciones a partir de las atribuciones presidenciales y del Parlamento para cuestionarse recíprocamente, quedan ya enunciadas (5).

Los ingredientes son, pues, esencialmente dos: crisis del sistema parlamentario clásico o pleno, y prestigio creciente del sistema presidencilista como

---

(4) En opinión del mencionado autor, el elemento «monárquico» que representa el presidente «en una moderna Constitución del Estado de Derecho», pretende construir un equilibrio entre legislativo y ejecutivo, un «contrapeso» al que se unen elementos de «Democracia directa». Tal magistratura es concebida para recibir el apoyo del pueblo; «no un hombre de partido, sino como el hombre de confianza de todo el pueblo». Corresponde al «pensamiento fundamental del artículo 41» que el presidente del Reich es «un dirigente político». Pero tal condición tiene también el canciller. «El que un pueblo deba tener en tal manera dos dirigentes políticos puede llevar a conflictos peligrosos, si ambos son verdaderos dirigentes políticos y no siguen la misma dirección política. Sería un dualismo de peores consecuencias, acaso, que el dualismo de la Monarquía constitucional». Y no cabe una constante apelación al pueblo, pues una constante práctica de plebiscitos es «tan antidemocrática como imposible».

(5) *Ibidem*, pág. 335.

modelo eficaz a imitar. En esta coyuntura se encuentra también el constitucionalismo español en ese período.

### I. TENDENCIA PRESIDENCIALISTA DURANTE LA CRISIS DE LA RESTAURACION

Pongamos de manifiesto en primer término que la corriente liberal-parlamentaria es la más continua y persistente en la historia del constitucionalismo español. Desde la Constitución de Cádiz, la dialéctica de las alternativas y vuelcos históricos han traído por lo común mudanzas constitucionales. A los ciclos liberales y conservadores de nuestro siglo XIX, muy pegados a la corriente europea de tal signo, ha sucedido cierto correctivo afirmador del poder real o del ejecutivo, cuando no intentos constitucionales abiertamente autoritarios.

Dentro de esta segunda corriente se hallan los Proyectos de Bravo Murillo, con la preocupación aun latente de dejar expedita la acción de las Cortes en lo que respecta a la función representativa y la labor legislativa, y el Anteproyecto de 1929, de cuya caracterización nos hemos ocupado en otro trabajo (6). Ambos momentos constituyentes se ven frustrados a la postre cuando son ya sistemas muy perfilados y completos, y no meros bocetos. El desenlace de esta corriente acaba con el sistema elaborado a lo largo de la era de Franco, que debe mucho, como creo haber demostrado, al Anteproyecto de 1929. El mismo caldo de cultivo antiparlamentario, y de reforzamiento de la acción del ejecutivo, sirvió de lecho a los períodos históricos y a la justificación de los proyectos y leyes anteriormente aludidos (7).

El primer brote constitucional que tiende a moderar o a contrarrestar la evolución hacia el sistema parlamentario pleno son los Proyectos de Leyes Fundamentales de Bravo Murillo, en cuya presentación a las Cortes se razona la propuesta diciendo que se pretende «reformas, graves ciertamente, pero que,

(6) M. GARCÍA CANALES: *El problema constitucional durante la Dictadura de Primo de Rivera*, CEC, Madrid, 1980.

(7) Se trata de algo muy conocido y familiar para cualquier estudioso del período. Valga como ejemplo lo expresado en un periódico muy crítico con la Dictadura de Primo de Rivera, cuando, al enfrentarse con el Anteproyecto de 1929, da fe del ambiente en que se movieron sus autores: «hemos de decir, en disculpa de los redactores e inspiradores del proyecto, que con ello (se está refiriendo a garantizar la acción del ejecutivo) no han hecho más que hacerse eco de una tendencia que flotaba en el aire y que ha merecido el asentimiento, incluso, de algunos que se tienen por liberales. Esta tendencia parte de la necesidad de fortalecer el Poder ejecutivo. ¿Contra quién? Contra los desmanes del Parlamento» («Comentarios al proyecto de Constitución», 2 de julio de 1929).

si bien dejarán más libre y expedita la acción gubernamental, fortificando la autoridad real en beneficio de los pueblos, no afectan a la esencia del régimen representativo constitucional, por cuanto quedará al país la intervención debida a la formación de las leyes».

Durante la crisis de la Restauración se manifiesta también una huella muy minoritaria, pero apreciable, que apunta en otra dirección. En la creencia de que la directriz mundial se dirige por entonces hacia el ascenso y preeminencia del órgano ejecutivo del Estado, al que es preciso dotar de legitimación democrática, algunos apuntan hacia soluciones u opciones emparentadas con el sistema presidencialista. En este empeño se pretendía colmar dos aspiraciones que no tenían por qué ser incompatibles: reforzar la acción gubernamental, desembarazándola de la intromisión frustrante, por muchos motejada ya de insufrible, del Parlamento, y, al propio tiempo, no renunciar a los logros del liberalismo, ni abdicar de la participación popular y democrática. No se olvide que aun no habían hecho acto de presencia los mecanismos técnicos del parlamentarismo corregido, que tantos adeptos y seguidores ha tenido, sobre todo tras la segunda guerra mundial; en cuya difusión tuvo gran relieve la labor de Mirkin-Guetzevitch en los años treinta.

La veta presidencialista se manifiesta en forma desembozada y tiene valedores notables. Un político tan experimentado, aunque también dolido con la monarquía, como Antonio Maura, no pudo sustraerse a la subyugante idea. Un libro destinado a divulgar tales objetivos es el de Muñoz Casillas titulado *los poderes del Estado* (8). Con todo, es una opción que tiene con anterioridad defensores tan notables como Joaquín Costa.

Durante la crisis de la Restauración se anudan muy diferentes tendencias, herederas en el fondo de la literatura del 98, que miran hacia las lacras del ser hispano, a fin de poner en el banquillo de la crítica las concepciones e instituciones heredadas. Tradicionalistas, el novedoso catolicismo social, un nacionalismo humillado, incluso un liberalismo en revisión desde posiciones progresistas (básicamente krauso-institucionalista), etc., moldean el espíritu constitucionalista del momento (9).

Como es bien sabido, Costa es un autor muy frecuentado en el período. Su llamamiento al hombre fuerte, al «cirujano de hierro», es lo que más impacto causó en una España ávida de un cambio que desembarazara a la gestión pública y redimiera a la comunidad política de sus lacras. Se trata de un gobierno personal dotado de amplísimos poderes, con un predominio del ejecutivo, des-

---

(8) Se edita con prólogo de A. Ossorio en Madrid, en 1926.

(9) Una visión más completa sobre este punto en el capítulo I de mi libro *La teoría de la representación en la España del siglo xx*, Universidad de Murcia, 1977.



ligado de cualquier fiscalización entorpecedora. Sin embargo, esto no significa prescindir por completo de las Cortes y de sus funciones más tradicionales. El Costa institucionalista es, probablemente, el menos frecuentado, pero también el más confuso. De aquí arranca la disparidad de criterios sobre si Costa apuntó hacia un sistema que, andando el tiempo, pasaría por la institucionalización de un régimen de separación rígida de poderes que se asemejaría al sistema presidencialista. Esta es la tesis de Pérez de la Dehesa: «el régimen parlamentario como ideal, el régimen presidencial o representativo como transición y como medio» (10). En cambio, para otros —así Tierno Galván, con la aquiescencia de Elías Díaz— el pensamiento costista es preludio del fascismo español: «Costa dio contenido nacional a dos tópicos frecuentísimos en su tiempo: la dictadura y la revolución» (11).

En su papel de teórico de la Unión Patriótica, José María Pemán evoca el precedente: «Aquella solución que hace años propugnaba Joaquín Costa para nuestra política —"el alejamiento de los ministros del Parlamento"— se ha hecho ya una aspiración o un axioma mundial. Este es, pues, el imperativo esencial que la realidad impone y que tiene que venir a servir a la nueva Constitución: hay que separar los poderes; cuantos han estudiado hondamente nuestro problema constitucional —Goicoechea, Cambó, Muñoz Casillas, García Gallego— coinciden en ello radicalmente» (12).

Junto a Costa, a quien se considera por muchos precursor y profeta, se halla otra figura muy influyente: Antonio Maura. Ambos son exaltados y utilizados con gran frecuencia y no sólo durante la época primorriverista. El Maura presidencialista es mucho más coherente y completo que Costa. Otra figura de relieve durante aquellos años, Cambó, podía decir que «el régimen Presidencial —que tantas veces he defendido, presentándolo como el mejor sistema para armonizar la democracia con la autoridad— puede funcionar en una República como en una Monarquía, aunque la teoría y la experiencia nos diga que es más propio de una República: notorios son los esfuerzos de agilidad mental que tuvieron que hacer don Antonio Maura y sus colaboradores al formular el proyecto de Constitución, a la vez monárquico y presidencialista, conocido generalmente con el nombre de Testamento de Maura» (13).

(10) ELÍAS DÍAZ, en *Filosofía social del krausismo español*, Madrid, 1923, pág. 205. Maurice y C. Serrano señalan el programa costista como el momento en que se atisba «un régimen presidencial parecido al de Estados Unidos» (*Joaquín Costa. Crisis de la Restauración y populismo*, Madrid, 1977).

(11) TIERNO GALVÁN: *Costa y el regeneracionismo*, Barcelona, 1961, pág. 9.

(12) *La Nación* de 17 de noviembre de 1928.

(13) En el prólogo a la obra de MUÑOZ CASILLAS *Los sistemas presidenciales*, Madrid, 1929, pág. 10.

El planteamiento resulta algo rebuscado. Formalmente Maura no pretendía arrebatar a la Corona la prerrogativa de nombrar al Presidente del Gobierno. Este era el punto de difícil engarce. Y es que era de todo punto necesario dotar de respaldo popular al Presidente del Gobierno para garantizar al elegido una estabilidad suficiente para desarrollar su labor. Una elección en segundo grado, a través de compromisarios, facilitaría el cumplimiento de esta aspiración. Con su elegante decir, Maura estima que el resultado electoral se expresaría «como forma respetuosa» y «en términos de propuesta ante la Corona, cuya prerrogativa no quedará de este modo más coartada que vino a estándolo hasta hoy, porque siempre necesitó atemperarlo al sentir preponderante en la Cámara electiva» (14). El Presidente del Gobierno designaría y sustituiría a sus «colaboradores». Sin embargo, el Presidente del Gobierno podrá ser removido de su cargo, antes del cumplimiento de su mandato, «cuando el Rey estime, en su arbitrio supremo, que es oportuno consultar de nuevo al cuerpo electoral». El tema de la responsabilidad política quedaba de esta manera. Añadamos que en la construcción del sistema había un órgano de intervención en la cúspide: un Senado, verdadero precedente de los Consejos del Reino del Anteproyecto de 1929 y de las Leyes Fundamentales de Franco. Dicho Senado asistiría al Rey en tales supuestos; «para ser consultado acerca del ejercicio de ciertas prerrogativas regias», dice Maura, que le atribuía también la función de juzgar a los ministros (15).

Este meritorio esfuerzo creador de Maura, engarzando piezas de diferentes sistemas constitucionales, previene las funciones tradicionales de las Cortes, sin las que proceden del control político y son más decisivas en el sistema parlamentario: la necesaria confianza de Parlamento. «El nombramiento y permanencia de los Ministros quedaría así desligado de los votos que emitan los representantes en Cortes; quienes, a su vez, podrán mantenerse fieles a su respectivo mandato, sin subordinarlo a la continuación o a la caída de los Ministerios o los Ministros» (16).

El intento constitucional de la Dictadura primorriverista se formula a partir del primer gran paso en el orden institucional: la creación de la Asamblea Nacional Consultiva, en cuyo seno, la Sección Primera, de «Leyes Constituyentes», tomó para sí el empeño de la regeneración política, a partir de una nueva constitución que pusiera orden en los maltrechos residuos del orden constitucional de la Restauración; esto es, al menos, lo que se podía oír en los

---

(14) En el epílogo de la obra *Antonio Maura. Treinta y cinco años de vida pública*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1953, pág. 470.

(15) *Ibidem*, pág. 561.

(16) *Op. cit.*, pág. 571.

numerosos círculos políticos, simplificadores de los sin duda profundos problemas de todo orden en que parecía debatirse la España de comienzos de siglo.

Los argumentos de los vocales vienen a ser el eco de todos los lugares comunes de la literatura política del período. El pensamiento del hijo del que fuera jefe conservador, Gabriel Maura, es a estos efectos ilustrativo. Heredero de su Testamento político, sólo lo lució en parte en el seno de la Sección. Si bien «La experiencia de la Europa contemporánea nos está demostrando cuán en auge se ven hoy las formas dictatoriales de gobierno», los miembros de aquel cenáculo pretenden no dar la espalda a los logros liberales y democráticos. El camino es conocido: separar los poderes del Estado. «Es también notoria la necesidad de que aún separados (todavía más si están separados) los poderes ejecutivo y legislativo tengan comunidad de origen, que garantice armónico funcionamiento, y esto sólo se podrá lograr encomendando también a la Nación la facultad de elegir al Jefe del Poder Ejecutivo puesto que ella habrá de ser quien designe la gran mayoría de los que ejerzan el legislativo». Ahora bien, «esto no significa, en modo alguno, derogación de la prerrogativa regia de intervenir en el nombramiento y separación de los que no en balde ostentan el título tradicional de Ministros de la Corona. Con el Monarca habrá de concertar el Presidente electo la lista de sus colaboradores» (17). Con ligeros matices diferentes, muy cerca de Gabriel Maura están Cesar Silió y Goicoechea, aunque el último está también próximo a Pradera y Pemán, y en estos otros hay elementos que se alejan del planteamiento presidencialista de don Antonio. Otros, como el administrativista García Oviedo, fían más en las aportaciones de orden técnico-jurídico, concebidas como correctivos al sistema parlamentario, aunque este parece un camino mucho más distante, por el momento (18).

En su itinerario, la Sección primera trata de armonizar estas aspiraciones: 1) separación de poderes; 2) separación de poderes bajo la forma monárquica; 3) un poder o función capaz de moderar y arbitrar las relaciones entre los po-

---

(17) Sesión sexta, pág. 4. Un más minucioso examen de lo que será el anteproyecto de Constitución de 1929, en M. GARCÍA CANALES: *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*.

(18) Con cierta gracia escribirá LUIS ARAQUISTAIN: «La idea es ingeniosa y convendría, en efecto, poner el cascabel al gato. Pero ¿quién es el valiente que se lo pone? Si Maura, que era tan altivo como un papa, no tuvo valor (...) y esperó morir, ¿por qué hemos de ser nosotros más papistas que el papa? Imitemos el sabio ejemplo, callaremos prudentemente (...) nuestro testamento político para cuando Dios nos llame a su seno y el monarca no pueda llamarnos ya a sus consejos» (*El ocaso de un régimen*, Madrid, 1930, pág. 236). En efecto, la influencia de palacio se dejó sentir al poco y el anteproyecto terminó bien alejado de las razones esgrimidas en las primeras sesiones de la labor de la sección primera.

deres. Y, en efecto, en el artículo 6 del Anteproyecto queda la huella del acuerdo a que llegan los vocales de la Sección. Si bien se evitan términos como «separación» o «división», sí permanece la fórmula, que recuerda de lejos a la empleada en las Leyes Fundamentales de Franco, que indica que «el sistema constitucional español responde al doble principio de diferenciación y coordinación de poderes». Naturalmente, el «Poder moderador» se encuentra en la Corona.

La obra de la Sección primera se diluye en un torbellino de críticas desde muy distintos grupos y publicaciones, que no conviene reflejar en este trabajo. El Monarca se presenta como el verdadero protagonista, artífice del poder ejecutivo. El Presidente del Gobierno no será investido por el voto popular en ningún grado, quedando como una figura de menor talla en orden a la labor de dirección política. Con toda razón aducía *El Liberal* que había habido una utilización torpe de las ideas presidencialistas (19). No, no cabe establecer una relación de causa a efecto entre las ideas constitucionales de don Antonio Maura y el Anteproyecto de 1929. El presidencialismo, que tenía cierto ambiente propicio entre los conservadores no autoritarios ni inmovilistas, quedó inédito.

## II. PERIODO CONSTITUYENTE DE LA SEGUNDA REPUBLICA

Cuando se abre el proceso constituyente de la Segunda República flota en el ambiente el descrédito y la crítica más acerba contra la monarquía y la dictadura, caídas al mismo tiempo y en unión íntima a los ojos de los grupos más activos e influyentes sobre la opinión pública. Todo cambio de régimen, cualquier alteración profunda, se hace entre nosotros con un cierto aire de revancha y una falta notoria de tolerancia y transigencia. Así había ocurrido en la época de la dictadura. La alternancia en la posición del péndulo de nuestra historia constitucional sólo se abre en todas direcciones y permanece centrada durante la elaboración de la Constitución española vigente; no obstante, el pueblo español definió bien su preferencia democrática y no autoritaria.

Ahora, cuando comienza la República, reverdecen de nuevo y con gran fuerza las doctrinas liberal-democráticas. Ni la mayoría de los grupos con respaldo en las urnas, ni las Comisiones que se forman al inicio del período constituyente, dudan de que el sistema político habrá de ser el parlamentario. Hay

---

(19) «Algunos pretenden cohonestar en parte este aumento de las prerrogativas aludiendo al régimen establecido en Estados Unidos. Pero el sofisma es de una inconsistencia pueril (...). No hay paridad alguna entre el presidencialismo y estas veleidades autocráticas de una Constitución fraguada por una Asamblea que debe su existencia —no lo olvidemos— a un real decreto» (14 de agosto de 1929).

en esto un clima de consenso comparable, aunque no tan rotundo, al que se vive en la transición de la era de Franco a la monarquía democrática. La inercia histórica, y, lo que es más importante tal vez, la propaganda política de los grupos liberales y de izquierdas de las etapas anteriores, a más de los que surgen con ocasión del advenimiento de la República, ahogan cualquier otra alternativa.

A fin de cuentas el mundo se debate entre la opción autoritaria, con tendencia en algunos países al totalitarismo, y las soluciones institucionales presidencialistas. Pero no se olvide que existe también una opción europea que apunta hacia un parlamentarismo corregido. Algunos tratadistas como Mirkine divulgan ideas en el sentido de racionalizar el poder recortando con medidas técnicas la actividad parlamentaria, sin que ésta pierda su básica función representativa y fiscalizadora, garante de la libertad y el progreso (20).

La inercia de las advertencias del período anterior se manifiestan tímidamente. La evocación de un ejecutivo capaz de realizar una labor de gobierno, de un sistema político eficaz, se muestra en algunas intervenciones (21). Son incluso los liberales templados y los no sometidos a la rígida disciplina de partido los que apuntan estas preocupaciones.

Entre los primeros cuenta en forma notable Ortega y Gasset. Correlativa a su idea de «un Estado robusto» es la idea de que «el Parlamento sea magro y sobrio y que su intervención en la vida del Estado se reduzca al trabajo en las Comisiones o a golpes secos, fulminantes, inexorables en su decisión y crítica soberanas». Tal Estado fuerte vendrá de «dar al Poder ejecutivo y al parlamentario la plenitud de sus atributos, pero cuidando de fortalecer ambos y de dotarlos de suficiente independencia» (22). Una vez desechada la segunda cámara, «dada la Cámara única que el Parlamento ha votado, el Poder ejecutivo no puede emanar del Parlamento, porque entonces resultaría la Cámara sin correctivo ni organización externa a ella, sin regulativo (*sic*), sino

---

(20) ROYO VILLANOVA recuerda, por ejemplo, en la *Revista Francesa de Derecho Público y de Ciencia Política*, aludiendo, además, a Mirkine, que «el principio del parlamentarismo lo formulan las nuevas constituciones de una manera explícita, como lo hacían los textos anteriores» («La regencia en el Derecho público español», Madrid, 1929, pág. 193). El liberal Villanueva Gómez se muestra aún más entusiasta con el sistema parlamentario. Véase su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de 15 de diciembre de 1929, con contestación de Alcalá Zamora.

(21) El diputado Lladó defiende una enmienda dirigida a «algo esencial dentro del régimen parlamentario, pues tiende a mantener la separación y el equilibrio entre distintos órganos del poder público; tiende sencillamente a que cada uno de ellos se mueva dentro de su esfera de acción y a que ninguno de ellos rebase el campo de competencias de los demás» (*Diario de Sesiones*, IV, pág. 1979).

(22) *Diario de Sesiones*, II, págs. 777 y 821, y sesión 33, respectivamente.

que entonces resultaría absorbiéndolo todo. Si votamos, pues, la Cámara única no hay más remedio que buscar al Poder ejecutivo una fuente distinta —la fuente electoral— para que le sostenga y pueda, frente al Parlamento, regularlo y corregirlo, ya que el Parlamento, a su vez, regula y fiscaliza al Gobierno» (23).

En efecto, algunos rasgos tenues en la pretensión de rebajar el modelo parlamentario existen. La elección del Presidente de la República se realizaría mediante un procedimiento mixto en el que, además de la Asamblea formada por los diputados existía una porción igual de compromisarios elegidos directamente por el pueblo, procedimiento que otorgaba al elegido cierta posición de fuerza frente a la Cámara electiva y frente al Gobierno. Además, la Constitución otorgaba al Presidente unos poderes notables, que no analizaremos aquí, razón por la que A. Bar ha escrito que «no sería del todo osado el sostener» que, aparte ser un sistema político encuadrable en la corriente del parlamentarismo corregido que se defendía en la época, «tiene un cierto carácter presidencial también» (24). En efecto, el influjo de la Constitución de Weimar está bien visible y es conocido de autores y comentaristas de la época como Alcalá Zamora y Pérez Serrano.

Con la entrada en vigor de la Constitución, la Agrupación al servicio de la República, en la que se alineaban intelectuales y personas notables de talante moderado e independencia de criterio, difunde una circular indicando que «en el texto constitucional existen errores históricos, pero sería añadir uno más no comenzar por acatarlo». Es preciso añadir ilusión y lealtad, no sólo para «no hostilizar sus mandatos», sino también para «interpretarla en forma que queden mejorados subsanando, en la medida de lo posible, sus deficiencias»; entre esos errores se encuentra «haber erigido el nuevo Estado sobre una base de casi exclusivo parlamentarismo» (25).

En tono también de advertencia, si no de reproche, escribe Mirkiné al hacer la reseña a la labor de la asamblea constituyente. «Los Españoles han elaborado su Constitución en un momento en que ciertos países de Europa no solamente están dotados de una Constitución nueva, sino que han procedido a su revisión». Además, «la asamblea constituyente española tenía ante ella, no sólo el ejemplo positivo, sino también el ejemplo negativo; al estudiar el movi-

(23) Sesión 66: Ortega completa su razonamiento diciendo: «¿Por qué no venir a un acuerdo, que sería eliminar al Parlamento (de la elección del presidente de la República) y quedarse con la elección de compromisarios hecha en círculos electorales distintos de aquellos de los que emergen las elecciones parlamentarias?» (*Diario de Sesiones*, V, pág. 2064).

(24) *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, 1983, pág. 122.

(25) En *Obras completas* de ORTEGA Y GASSET, vol. 11, págs. 429 y 430.

miento constitucional de la Europa de posguerra, los juristas y políticos españoles están obligados a tener en cuenta tanto las instituciones y reglas nuevas formadas después de la guerra, como los vicios de estas instituciones y sus defectos de adaptación (...)» (26).

El ambiente político y la correlación de fuerzas en las Cortes constituyentes no permitían, seguramente, más moderación o la introducción de más correctivos al sistema parlamentario de cámara única. El modelo republicano queda muy distante del parlamentarismo moderado y corregido que regula hoy la vida política de los españoles. Muchos de los comentaristas de la Constitución de 1931 señalaron sus reservas. Tal es el caso de Posada, Gonzalo del Castillo o Royo. Pérez Serrano, tras preguntarse sobre el talante parlamentario o presidencial de la Constitución de 1931, afirma sin reparos su evidente parlamentarismo. Evocando a Mirkiné, reconoce los elementos moderadores y los correctivos al parlamentarismo tradicional, pues «el ejecutivo queda algo vigorizado con respecto a lo que ocurre en el régimen parlamentario clásico», si bien advierte que «quizá no sea ello bastante (...) o se revele prácticamente como poco eficaz» (27).

Sin embargo, la mayor crítica vino de los propios protagonistas. Recuérdese la cruzada de Alcalá Zamora para reformar la Constitución (28). El socialista Araquistain vendrá sobre el tema años después, lamentando haber desatendido la opción presidencialista en el período histórico que hemos contemplado. Para él, «Costa nació treinta años antes de tiempo; pero es probable que en 1931, en aquel Parlamento (...), su forma presidencialista, la más eficaz y tal vez la única eficaz para España, hubiera caído tan en el vacío como a comienzos de siglo. Quizá su visión política, la más certera de cuantos han

(26) «La nouvelle Constitution espagnole», en *Revue politique et parlementaire* (enero 1932), pág. 128.

(27) En su artículo «Carácter de la nueva Constitución española», en *Revista de Derecho Público*, tomo I (1932), pág. 13.

(28) Su libro *Los defectos de la Constitución de 1931* ha tenido ediciones recientes. Lo cierto es que la historia de la Constitución no fue larga ni pacífica. Como ha escrito un estudioso de diferentes aspectos de la vida de la Constitución republicana: «La Constitución, frecuentemente en suspenso por las situaciones de violencia en que se desenvolvía la vida española, quebrantada alternativamente por unos y otros, pudo considerarse prácticamente sepultada el día en que comenzó la guerra civil» (TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Barcelona, 1976, pág. 138). También puede verse razonamientos pertinentes a estos puntos en «El presidente Alcalá Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2 (1976). En el número 3 de esta misma publicación aborda TOMÁS VILLARROYA el estudio de «El voto de desconfianza en la Segunda República», y el número 31-32 de la *Revista de Estudios Políticos* el trabajo «Presidente de la República y Gobierno: sus relaciones».

pensado en la liberación definitiva de España, sea algún día el programa de la tercera República española» (29).

### III. POSIBLES SALIDAS NO RUPTURISTAS DE LAS LEYES FUNDAMENTALES

La lenta institucionalización del sistema político construido durante la era de Franco, dio ocasión a múltiples diseños y elucubraciones constitucionales. Una pléyade de proyectos, en estado más o menos acabado o completo, se prodigaron por los cenáculos y despachos de los personajes influyentes, dando ocasión a la formación de programaciones del futuro político y constitucional de España, tras la bien previsible hora de la desaparición del Jefe del Estado como protagonista único de la escena política. Se trata de programaciones, naturalmente, al gusto de cuantas «familias» políticas sustentaban el sistema y dosificaban con su presencia, en cada período, el Consejo de Ministros. Es también la historia de las pequeñas maquinaciones de unos y las apuestas de futuro de otros, y es, desde luego, una línea de investigación muy fructífera para los estudiosos del período (30).

De entre todos cuantos conformaron el abigarrado panorama de colaboradores y, en menor medida, artífices del sistema político en torno a la figura central, Franco, fueron sin duda los falangistas los que de forma más decidida y desembozada previeron o, cuando menos, desearon una república presidencialista como desembocadura de los largos años de dictadura. Como ha afirmado José Luis de Arrese: «Ciertamente (y esta ha sido la postura casi unánime de los falangistas), mezclando el caudillaje y la república, podía surgir un nuevo tipo popular y firme de república presidencialista en la que nunca hubiera faltado un buen sucesor, pero ello requería un Movimiento fuerte capaz al menos de imponer el orden público y el criterio político en los momentos delicados de la sucesión, y esto era precisamente lo que entonces y luego faltaron» (31).

---

(29) En *El pensamiento español contemporáneo*, Buenos Aires, 2.<sup>a</sup> ed., 1968, pág. 63.

(30) Un retazo significativo se expresa en estas líneas de L. LÓPEZ RODÓ: «Las maniobras de diversión táctica, como hemos visto, fueron múltiples y se las conoce con el nombre de “presidencialismo”, “regencialismo”, “hugonotismo”, “estorilismo”, “dampierismo”, etc. Pero ello no quiere decir que correspondieran a otras tantas fuerzas políticas organizadas, con sus cuadros directivos, sus huestes, su ideario, etc.» (*La larga marcha hacia la Monarquía*, Barcelona, 1977, pág. 289).

(31) *Una etapa constituyente*, Planeta, Barcelona, 1982. LÓPEZ RODÓ añade testimonios de interés al recordar que la Agrupación de Antiguos Miembros del Frente de Juventudes, bajo el título *Ante 1966*, abogaba sin ambages por la república, de modo que «la primera magistratura del



En la lucha por la sucesión se mostraron también los que, por propia confesión, apostaron claramente por la monarquía instaurada en el príncipe Juan Carlos. Uno de ellos es López Rodó, volcado en puntualizar la incompatibilidad de la forma de gobierno propugada con otros sistemas, escribió: «Tampoco puede concebirse el Reino como susceptible de un gobierno de tipo presidencialista o regencialista, desvinculado de la Monarquía» (32). Pero contaba ante todo la aversión republicana y el monarquismo, tal vez algo residual, de Franco. Cuando se presenta la Ley de Principios del Movimiento Nacional en las Cortes, Franco glosa muy en especial el Principio VII, insistiendo en que «El Movimiento no es ni ha sido nunca indiferente a las formas de gobierno. Nuestro régimen es incompatible con los torpes ensayos republicanos que la experiencia demostró, trágica e inequívocamente, ser funestos para la Nación. La forma política del Estado nacional, proclamado en la Ley de Sucesión y refrendada unánimemente por todos los españoles, es la Monarquía tradicional, católica, social y representativa».

Con todo, la opción presidencialista no debería ser tan excepcional y minoritaria cuando se presenta en varios de los proyectos constitucionales realizados por personalidades del período. Así, en el proyecto constitucional de Fraga, entregado a Franco, figuraba como nota explicativa de la parte orgánica, en su punto 5: «Se mantiene la *opción monárquica*, pero en términos de que *baste modificar un solo artículo (...) si se quiere pasar a un presidencialismo*» (33).

En los años sesenta, Jiménez de Parga creía necesario advertir contra *El señuelo presidencialista* (34). Existe y se difunde un aforismo con el que se monta un razonamiento que ya no es tan convincente: «El régimen presidencial (republicano) satisface mejor que uno parlamentario (monárquico o republicano) las exigencias de nuestra hora histórica, esa serie de problemas nos lleva a pedir un Gobierno fuerte». «Muchos piensan que la Monarquía —que ya no

---

país sea desempeñada siempre por aquel ciudadano que, democráticamente, sea considerado, en cada momento (...)» (*Memorias. Años decisivos*, Barcelona, 1991). También LÓPEZ RODÓ revela que «Solís no se recataba, ni siquiera conmigo, de propugnar el presidencialismo» (*La larga marcha...*, pág. 289).

(32) LÓPEZ RODÓ recuerda el escrito que hizo circular en años de preocupación sucesoria (*Memorias*, Barcelona, 1990, pág. 140).

(33) LÓPEZ RODÓ: *Memorias*, pág. 397.

(34) Se trata de un capítulo de su libro *Las monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, 1966, pág. 167. En él transcribe la opinión de C. Ollero: «Ni el presidencialismo americano por su madurez histórica, ni el autoritarismo seudopresidencialista por su patente primitivismo, son paradigmas desde un horizonte de desarrollo medio en sociedades políticas que existen como naciones desde tiempos muy anteriores al gran ascenso» (pág. 173).

puede ser (...) autoritaria y personalista— abre las puertas a Ejecutivos débiles. Muchos otros creen que el presidencialismo se articula siempre con Gobiernos fuertes. Las dos posiciones son falsas». Y es que, en último término, recordando a C. Ollero, la presidencia norteamericana ha sido elaborada, a lo largo de una evolución histórico-sociológica y constitucional, en «unas circunstancias difícilmente trasplantables» (35).

El envejecimiento inevitable de la figura que cubre la escena política esos años, llama a una reflexión cada vez más frecuente y seria sobre la sucesión y la evolución constitucional a partir de las Leyes Fundamentales. Si la primera cuestión, la de la sucesión, se ve resuelta con la figura del Príncipe de España, preocupa mucho más, a la altura de comienzos de los años setenta, saber cómo se podría progresar, desde la monarquía limitada diseñada por las leyes vigentes, hacia un sistema similar a los liberal-democráticos de los pueblos desarrollados de nuestro entorno. En este empeño se manifiestan dos opciones: la de quienes aspiran a una evolución desde la legalidad vigente, y la de quienes entienden que un sistema democrático habría de venir de una ruptura con cuanto antecedería como previsiones franquistas.

La opción parlamentaria utilizando una democratización progresiva de las instituciones del régimen, a partir de que se «llevase a cabo una democratización de las Cortes —verdadera *conditio sine qua non* de todo el esquema interpretativo—», llevaría como consecuencia que las «facultades del Consejo del Reino adquirirán, cada vez más, un carácter de puro formalismo, ya que con su propuesta no haría más que reflejar la existencia de una mayoría parlamentaria». De esta forma se haría eficaz el control del ejecutivo y su responsabilidad ante la Cámara. El grupo de los entonces colaboradores de Jorge de Esteban creía factible la posibilidad de una evolución en tal sentido; «posibilidad que ha sido reconocida incluso por aquellos autores más escépticos en relación con la evolución del sistema político español en un sentido parlamentario» (36). Tal posibilidad era, no obstante, negada por otros (37).

La opción presidencialista se daba asimismo, pero esta vez dentro de la forma de gobierno monárquica. R. Fernández-Carvajal es autor de una pro-

(35) *Op. cit.*, págs. 167-169.

(36) Los autores transcriben a continuación un texto de A. y F. DEMICHEL que dice así: «Ciertos especialistas españoles creen posible que el régimen evolucione lentamente y sin sacudidas hacia una monarquía parlamentaria más o menos clásica (...). Constitucionalmente ello es posible, pues los textos no excluyen en absoluto la responsabilidad política» (*Les dictatures européennes*, PUF, París 1973). Vid. JORGE DE ESTEBAN y otros: *Desarrollo político y Constitución española*, con prólogo de M. Jiménez de Parga.

(37) Así, M. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núms. 13-14 (1973). Tal opinión crítica se repite en sus *Memorias de estío*, pág. 53.

puesta también *sub conditione*, a partir de la democratización del sistema. Una vez dado el primer paso de la autentificación de la representación en las Cortes, siendo el Consejo del Reino trasunto de éstas, la presentación de la terna para la designación del Presidente del Gobierno puede hacerse de forma más o menos comprometida para el Rey, dada su alta función, «que debe ser moderadora y arbitral». Por esto conviene mitigar el riesgo de la elección, sobre todo cuando la terna es abierta, con candidatos de muy distinta condición. Cabría introducir aquí una línea de evolución, de modo que podría realizarse «la consulta directa a la nación, de tal modo que sea ella misma quien manifieste su preferencia en favor de uno o de otro (...)». «De este modo podría llegarse a popularizar la figura del presidente del Gobierno sin romper la «lógica del sistema», y a asegurarle una legitimación democrática ajena a toda maniobra de partidos; el Rey designará libremente al presidente del Gobierno, pero sobre la previa selección de candidatos realizada por el Consejo del Reino y del previo conocimiento de las simpatías populares de que gozan los candidatos». Una vez designado el Presidente del Gobierno, «éste propondrá al Jefe del Estado el nombramiento de los ministros» (38).

#### IV. NOTAS FINALES CON LA CONSTITUCION DE 1978

##### DE FONDO

El clima en que se gesta la vigente constitución es eminentemente proclive al régimen parlamentario. Las razones son muy variadas, pero, entre todas, y en atención al elemento arquitectónico básico de la monarquía —elemento con el que era preciso contar como dato de la realidad, no sólo heredado sino garante de la transición pacífica— la solución, por así decir, técnica, no parecía entonces que podía ser otra que la monarquía parlamentaria (39). Pocas razones se dan, y acaso no fueran necesarias para los componentes del órgano constituyente, ya que la afirmación de la monarquía parlamentaria no tiene a penas discusión alguna, dato que es preciso conectar con la forma reservada de

(38) «El Gobierno, entre el Jefe del Estado y las Cortes» (I), en *Revista de Estudios Políticos* (1972). El autor hace notar a pie de página que la posibilidad de combinar la propuesta del Consejo del Reino con el referéndum popular había sido ya manifestada por Alberto Martín Artajo en el diario *Madrid* de 18 de abril de 1966, antes de la promulgación de la *Ley Orgánica del Estado*.

(39) El razonamiento es muy común. Así, por ejemplo, en M. ARAGÓN, que recoge también voces autorizadas, en nota 8 de la pág. 249, en su trabajo «La monarquía parlamentaria», dentro de la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1981.

proceder la Ponencia. Como es de todos conocido, se trataba de un dato tenido por la inmensa mayoría como indisponible para el constituyente. Y, en este mismo clima, se trató de la forma de nombramiento del Presidente del Gobierno, siendo muy de resaltar que se pasó de un alejamiento del Monarca de tal proceso a la solución definitiva que hoy conocemos por el artículo 99 sin que mediara debate alguno ni razón que justificara tan notable cambio de criterio. Sólo en forma muy minoritaria se trató de cambiar el esbozo inicial con alguna mayor parcela de poder del Rey, bien que con la colaboración necesaria de un consejo que recordaba, muy de cerca, proyectos e instituciones aludidos ya en este trabajo (40).

Y, sin embargo, la huella presidencialista no está del todo ausente. Insignificantes a la postre las voces republicanas, las alusiones al sistema de nuestra especial atención en estas notas a nuestro constitucionalismo se manifiestan, sobre todo, en los primeros estudios, y también desde la época más próxima, al constatar algunos efectos del funcionamiento global del sistema.

Desde época muy temprana se advirtieron las semejanzas con el sistema semipresidencialista francés de la V República (41). Las semejanzas se hallan en retazos que, a la postre, tenían una virtualidad práctica limitada. Muy señalado fue el carácter arbitral de la Corona (art. 56 de la CE en relación con el 5 de la francesa) y algunos otros aspectos como la figura de las leyes orgánicas, aunque otros como el ámbito reservado al Reglamento, en tanto forma de reforzar el campo de acción del ejecutivo, con la consecuencia de limitar el ámbito de la ley y, como consecuencia del parlamento, no salieron adelante. La división de poderes informa toda la Constitución, pero no se concibe en forma tan rígida que pusiera en tela de juicio el carácter parlamentario del sistema.

En el borrador inicial que trascendió a la prensa, y en el Anteproyecto, se encomendaban al Rey un conjunto de atribuciones que llamaban la atención, si no a la alarma. En efecto, no parecían propios de la monarquía parlamentaria algunos cometidos que involucraban a la Corona y que podrían resultar peligrosos para la institución por provocar opiniones o decisiones políticas incompatibles con su ubicación constitucional arbitral y no partidista. Lucas Verdú entendió entonces que el Anteproyecto configuraba un «Monarca presidencia-

---

(40) Valga como recordatorio la enmienda de López Rodó, en la que se preveía en el trámite de consultas la preceptiva del Rey al Consejo de la Corona, órgano consultivo del Monarca.

(41) La Constitución francesa de 1958 tuvo mucho atractivo para los distintos legisladores y constituyentes de la España de la segunda mitad del siglo xx. En opinión de J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, «el influjo de esta Constitución se había proyectado ya tanto sobre aspectos de la Ley Orgánica del Estado del período franquista como en la ley, de la transición, de 16 de noviembre de 1977, que regulaba la relación Gobierno-Cortes» (*El régimen constitucional español*, vol. I, Barcelona 1980, pág. 46).

lista o un Presidente coronado de carácter hereditario» (42). Con todo, aunque la configuración de la institución Jefe del Estado dista mucho de ser la más común de nuestro constitucionalismo monárquico, llama la atención la opinión de G. de Vergottini cuando, al referirse a las monarquías parlamentarias europeas, señala: «Caso especial es el regulado por la Constitución española de 1978 que ha reconocido al rey algunos poderes efectivos de intervención, aunque por lo regular repartidos con el gobierno y con el parlamento. En tal caso, es evidente el influjo que ha tenido (...) la Constitución semipresidencialista francesa de 1958; en cierto sentido los poderes del rey se han estructurado, tomando como modelo los de un presidente de la república, generando así un caso anómalo de monarquía presidencial» (43).

Si se entienden las atribuciones de la Corona, como es de rigor, en base a su definición de Monarquía parlamentaria, no hay lugar para este tipo de resquemores y equívocos con el texto resultante del proceso constituyente. Cosa distinta es que el sistema parlamentario pueda funcionar en la práctica con rasgos presidenciales, pero para estas observaciones no tenemos que referirnos para nada a cuestiones que afecten directamente a la Jefatura del Estado. Hay que hablar, en todo caso, del respaldo popular, de la legitimidad democrática del ejecutivo responsable.

En efecto, la larga crisis del sistema parlamentario, especialmente visible en los años veinte en Europa, tuvo dos formas de mitigación o de solución. Por un lado el sistema quedó afectado en sus elementos constitutivos cuando las constituciones posteriores a la segunda guerra mundial dieron paso a los sistemas políticos semipresidencialistas y mixtos. En estos supuestos, las jefaturas del Estado republicanas obtuvieron una legitimación democrática directa, mediante elecciones singulares para tal magistratura, así como de un reforzamiento de las atribuciones de la Presidencia y su ascendencia mayor o menor sobre la constitución y permanencia del Gobierno. La otra vía sigue el camino de un reajuste técnico dentro del propio molde parlamentario. El parlamentarismo se corrige mediante ciertos recortes de las atribuciones de la asamblea

---

(42) A la Monarquía parlamentaria «se la desnaturaliza, puesto que se le conceden facultades plebiscitarias que no armonizan bien con el sistema parlamentario. También se le dan atribuciones presidencialistas (...)» (P. LUCAS VERDÚ: «El Título I del Anteproyecto constitucional», en la obra colectiva *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pág. 19).

(43) En *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1983, pág. 708. La dificultad en entender el modelo español de Monarquía parlamentaria debe extenderse también a P. SUBRA DE BIEUSSES, quien, tras hacerse eco de la opinión de LUCAS VERDÚ en «La Corona en el anteproyecto constitucional» (esta vez en *Informaciones políticas*, 29 de abril de 1978), habla de las «Ambigüités et contradictions du statut constitutionnel de la Couronne», en *Pouvoirs*, núm. 8 (1979), págs. 114 y 115.

representativa y una mayor sujeción a procedimiento de los sistemas de control y respaldo al ejecutivo, que, eso sí, sigue siendo responsable ante el parlamento en su nacimiento, renovación y cese.

Si nos fijamos en esta segunda vía, la Monarquía parlamentaria española cumple fielmente con los datos políticos ambientales, elementos procedimentales, y regulaciones de la formación de la voluntad popular, que han llevado a las formas políticas parlamentarias, sobre todo en las constituciones de posguerra, a ciertas mutaciones muy patentes y significativas a la hora de configurar a los sistemas políticos. Se trata de factores que atañen no tanto a la concepción cuanto la realidad, una realidad que desdibuja un tanto las concepciones tradicionales del sistema representativo de los regímenes liberal-parlamentarios. A tales factores se anudan el sistema de partidos, los sistemas de sufragio y las fórmulas electorales en una democracia de masas con fuerte inspiración de los medios de comunicación.

Todos hablamos hoy de «Estado de partidos» (44). El protagonismo de los partidos en el proceso político es un dato capital. La relación representativa se ha fraccionado. Por un lado se halla el vínculo entre el candidato y el partido (una relación de fidelidad y de subordinación, incluso de mandato imperativo encubierto). Por otro, la relación elector-partido, que ha venido a sustituir la relación representativa que tradicionalmente se plasmaba entre elector y elegido (45). La sustitución es hoy de hecho tan patente que pocos dudan de su eficaz efecto en la psicología del comportamiento electoral. Sin duda, este efecto deriva, como causa más influyente, del modelo de sufragio universal y

---

(44) La expresión no sólo es evocadora de un estudio de M. GARCÍA PELAYO (*El Estado de partidos*, Madrid, 1986), destinado a ser cabeza de una ya abundante literatura político-constitucional entre nosotros, sino también expresión receptora de la realidad utilizada por el Tribunal Constitucional, como es sabido. Con cierta razón, aunque sin vislumbrar otros efectos que se mostrarían más acusadamente en época posterior, pudo escribir MIRKINE-GUETZEVITCH en 1954: «partidos poderosos y disciplinados, he aquí el verdadero régimen parlamentario» («L'echec du parlementarisme rationalisé», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*). La mayor serenidad en el ámbito de la asamblea representativa y el sosiego y la estabilidad gubernamental son los beneficiosos efectos del parlamentarismo corregido. La pérdida de viveza y efectividad de las funciones de control del parlamento, así como unos partidos poderosos que dominan todos los procesos políticos y los órganos constitucionales puede ser otro efecto, para muchos tan inevitable como el primero. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, ha quedado como denominador común el reconocimiento, evidente, de que hoy la vida democrática requiere partidos políticos. Sólo ellos son capaces de unir a los ciudadanos en grupos capacitados para la acción política. Son cauce del pluralismo y producen la voluntad política propiciando la participación ciudadana.

(45) Seguimos en este punto las reflexiones de A. GARRORENA MORALES en su trabajo *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991, págs. 64 y sigs.

proporcional. La democracia de masas y los distritos extensos proporcionan una falta de identificación y relación personal con el elegible, identidad que gana la organización que le respalda. Pocos recuerdan el nombre de sus representantes y sus dotes personales. Sí, en cambio las siglas del partido por el que votan. El fenómeno es tanto más visible y transformador del sentido del sistema representativo y del parlamentarismo clásico, cuando hablamos de un sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas. La omnipotencia del partido queda sin ningún contrapeso eficaz. La «ley de hierro de las oligarquías» podrían tener aquí plena ejemplificación (46).

Esta ha sido una fase observable hace años (47). Sin embargo, hoy, la influencia aplastante de los medios de comunicación, los efectos simplificadores de las opciones electorales por el «voto útil», el encumbramiento de los líderes

---

(46) La alusión a la tesis de Michels podría completarse hoy con algunas reflexiones, que se hallan también en el mencionado autor, referidas a las motivaciones de índole psicosocial. Hay, en efecto, un clima de entendimiento, en cierta medida irracional y emotivo, entre el líder y las multitudes, incluidos sus propios seguidores de partido. Se crea, pues, una dependencia «natural» que va más allá de la racionalidad y oportunidad de los programas y los idearios del partido. Tal vez esta realidad visible y comprobable, sea más frecuente y numerosa en unos países que en otros, en determinadas culturas políticas que en otras. Se trata también de un plus de representatividad y de apoyo que juega a favor de la autoridad y disciplina intrapartidista. Que la cúpula del partido se halla en condiciones de ejercer un poder sin contrapesos eficaces, se aprecia tan pronto se averigua dónde se halla la capacidad de decisión última en algunos temas fundamentales: asignación de los recursos económicos del partido, determinación de las listas electorales y poder de convocatoria en las asambleas del partido o de los medios de comunicación. Con todo, la influencia del sistema electoral proporcional no debe exagerarse. Como ha escrito Leibholz recordando a Richard Thoma, «el sufragio proporcional concuerda con el democratismo conscientemente radical y no con el liberal-representativo y, por tanto, corresponde al moderno Estado de partidos de la democracia de masas. El sistema proporcional favorece el desarrollo de partidos centralizados y de organización unitaria, así como a la concentración del poder político en manos de quienes dominan el aparato del partido», pero es menester no exagerar la importancia del sistema proporcional frente al mayoritario, a la luz de lo que sucede en Inglaterra con un sistema de partidos muy jerarquizados y disciplinados. Vid. KURT LENK y FRANZ NEUMAN (eds.), en la obra colectiva *Teoría sociológica crítica de los partidos políticos*, en la que se halla el trabajo de Leibholz, Barcelona, 1980, pág. 226.

(47) Las voces críticas con la democracia interna de los partidos han sido abundantes. Se ha puesto repetidamente de manifiesto que hay escasos modos de hacer patente y operante las corrientes internas y las opiniones disidentes. Son minoría quienes asumen una posición crítica, temerosos de que la maquinaria «oficial» les aisle e impida, a la postre, su promoción dentro del partido. De otra parte, la existencia de hecho de un vínculo próximo al mandato imperativo entre diputado y partido, es un hecho. Pese a las sentencias de los Tribunales Constitucionales amparando al diputado que se ha salido de las instrucciones recibidas y pretende ser representante de la soberanía popular, si aspira a hacer carrera política, ha de mostrarse sumiso. Tal como suceden las cosas en la realidad, el elegido recibe un mandato vinculante del partido, con el consentimiento de los electores.

y sus actitudes populista, los carismas reales o fabricados, etc., han proporcionado un giro a los sistemas parlamentarios, por el nuevo sesgo dado al sistema. Hace unos años aún se hablaba de primerministerialismo (también de «monarca electo») como fenómeno inglés surgido del sistema bipartidista con sufragio mayoritario y fuerte disciplina interna en los partidos. Después de la segunda guerra mundial se pudo definir el sistema alemán, por sus efectos, como régimen canciller, muy próximo al inglés. Hoy se puede pensar también en España de un sistema de ejecutivo estable, con clara preeminencia del Presidente del Gobierno, cuyo liderazgo no parece controvertido en términos de estabilidad parlamentaria, mientras permanezca unido el partido mayoritario, o sólida la coalición, si es éste el caso. En estas condiciones preocupa poco a los gobernantes las acciones y críticas en el seno del parlamento: nunca pasa nada irreparable o no reencauzable por la mayoría. Los sistemas de control carecen de eficacia, o son señuelos respecto de su función en otras épocas, o, incluso, entran decididamente en desuso.

Un nuevo factor, entre psicológico y técnico, derivado de las técnicas de *marketing*, convierten nuestras elecciones de parlamentarias en plebiscitarias (48). Los estudios sociológicos nos indican el grado de popularidad de los líderes, los sondeos nos orientan sobre la intencionalidad de voto, sobre un muestreo que pretende acercarse a la realidad global, y muy diferentes formas orientan a los gobernantes, o a los jefes de la minoría, a mejorar su imagen con vistas a presentarse como la persona de mayor valía, para obtener así el respaldo de los votantes a su persona (49). En ocasiones (y el fenómeno es aplicable en

---

(48) Gerhard Leibholz puso bien pronto de manifiesto el cambio de significación del sistema liberal parlamentario en las democracias contemporáneas, a partir de 1929. Sus escritos más recientes han apuntado más decididamente a subrayar los cambios, tratándose de una tesis sostenida en diferentes publicaciones. En la entrevista publicada en *Cuaderni Costituzionali* de diciembre de 1981, bajo el título precisamente de «Crisi della rappresentanza e sistema elettorale», pasa a resumir lo que es postura sostenida en sus trabajos más significativos. En la obra colectiva *Teoría sociológica...*, ya citada, pueden encontrarse también los puntos capitales de su pensamiento: «Esta democracia de partidos es una forma de democracia cuya estructura básica es totalmente distinta de la liberal-representativa, parlamentaria no sólo en los detalles técnicos, sino también en todos los puntos esenciales» (pág. 209).

(49) La democracia plebiscitaria evoca el respaldo popular directo al líder de la mayoría y guarda cierta afinidad con el sistema presidencialista democrático. En este sentido, como recuerda Leibholz, existen práctica en el parlamentarismo europeo, tendentes a elevar a consulta popular, por medio de nuevas elecciones aquellos asuntos de gran trascendencia. Así cuando en Inglaterra se evoca la «norma convencional de que no se puede efectuar un cambio radical de política sin tener para ello mandato del pueblo». «Esta teoría del mandato general, que funciona también en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, se fundamenta en que en una democracia de partidos éstos aparecen como los ejecutores de la voluntad de los ciudadanos, y el gobierno y el parlamento sólo están legitimados para actuar políticamente en la medida en que a



ciertos períodos en muchos países, incluida España), la fabricación de un líder indiscutible, elegido por amplia mayoría, oscurece al partido. Las sociedades masificadas del siglo xx parecen estar necesitadas de un conductor aclamado. Como tantos fenómenos fabricados por la popularidad que alcanza a los que gozan de la atención de los medios de comunicación, el dirigente político entra en el recinto íntimo de las filias y fobias, se instala en los ámbitos domésticos y privados, poniendo en él con más frecuencia fe y corazón que la reflexión, en orden al programa y equipo global que le acompaña en las elecciones al parlamento. El proceso psicológico y procedimental de un sistema presidencialista, que emerge con toda lógica del propio sistema constitucional en los países con tal régimen, se logra en parte por otros procedimientos indirectos en el parlamentario evolucionado. El votante no se identifica tanto con unas siglas de un partido cuanto con el subyugante liderazgo de una persona cuyas cualidades, reales o imaginadas, provocan sentimientos y cierta convicción íntima e intuitiva, en modo que, en ciertas circunstancias, podría resultar peligroso, pues recuerda procesos histórico-políticos que pudieron conducir a sistemas autoritarios o totalitarios, aun tratándose de sociedades democráticas con fuerte presencia de una prensa libre; a veces se tiene la sensación de que sólo los derechos de libre expresión y crítica, en la medida que existan medios de comunicación en todos los sentidos, y también económicamente, independientes, impiden de modo eficaz el peligroso proceso conocido en Europa en épocas no muy lejanas.

El sistema representativo se va tornando en sistema plebiscitario en que el principio representativo toma rasgos del principio de identidad (50). En vez de

---

través de «elecciones» se les haya dado un encargo, cuyo detalle y concreción de contenido se encuentra en el programa del partido» (*op. cit.*, pág. 223). Alguna de estas prácticas se pueden apreciar en sistemas continentales, como el alemán, a juicio de Leibholz. Una muestra reciente de la diferente manera de ver el sistema parlamentario puede haberse producido en Italia de los últimos tiempos y, en concreto, en la disputa entre S. Berlusconi, partidario de recurrir al arbitrio del pueblo a través de unas elecciones generales, y el presidente O. L. Scalfaro, partidario de la consideración de que en un sistema parlamentario la coalición que puede producir una nueva mayoría debe resolverse en el Parlamento.

(50) Señalaba Leibholz que «la diferencia básica en cuanto a la teoría constitucional entre el moderno Estado de partidos y la democracia constitucional, liberal-representativa y parlamentaria, responde sin duda a que el moderno Estado de partidos, según su esencia y según su forma, no es otra cosa que una manifestación racionalizada de la democracia plebiscitada o, si se quiere, sustituto de la democracia directa en el moderno Estado de amplia extensión territorial». «De aquí resulta que la voluntad popular o general, esto es, la *volonté générale*, se forma en la democracia mediante partidos. El principio que en la democracia de partidos conduce a la formación de la voluntad general no es el de representación, sino el mismo que en la democracia plebiscitaria conduce a la formación de la *volonté générale*.» «En la democracia de partidos la voluntad general sólo nace por obra del principio de identidad, sin mezcla de elementos estructurales de representación.»

elegir parlamentos se plebiscitan líderes. Los electores se identifican y otorgan su confianza a un líder, que, una vez encumbrado, obtiene las adhesiones y el respaldo popular, con preferencia a otros, y con total independencia respecto de cual sea el significado formal o constitucional del proceso electoral. En ocasiones, el recurso al referéndum, a la opinión del pueblo, conecta directamente al líder de la mayoría, que lo es también del ejecutivo, otorgándole otro plus de legitimidad democrática directa, antaño exclusiva del parlamento, aun cuando éste lo siga siendo en esta época sólo formalmente (51). Dicha legitimidad se produce en dirección hacia un partido y, con mucha frecuencia, es el «haber» de un líder, no sólo frente a otros líderes, sino, incluso, frente a su propio partido. Con cuánta frecuencia se habla de los millones de votos obtenidos antes que de los escaños, como si este dato fuera el menos relevante, o bien se convoca a la prensa o se hace una comparecencia ante la televisión antes de comparecer, o supliendo la comparecencia ante el parlamento; y es que se empieza a pensar en términos de respaldo popular directo. Con esto, si se identifica al líder con la Presidencia del Gobierno, y se observan, además, las razones constitucionales que adornan su primacía dentro del ejecutivo, tendremos un cuadro bastante completo de lo que queremos expresar (52). Obsérvese,

---

(51) Como ha escrito L. LÓPEZ GUERRA, «el fundamento legitimador —el sufragio popular— de los órganos ejecutivos y legislativos lleva a la desaparición de la diferencia “natural” basada en el fundamento de su legitimación, entre los actos del Ejecutivo y de las Asambleas, al menos en cuanto estas últimas ostentaban el monopolio de la representación popular». «La desaparición de principios legitimadores distintos del democrático y la continua aproximación de todos los poderes a la fuente de legitimación popular viene a relativizar todas las pretensiones de que unos actos de órganos del Estado sean “por naturaleza” jerárquicamente superiores a los emanados de otros.» «Como puede verse, en este aspecto se produce un acercamiento a la posición norteamericana de determinación de esferas de “poderes inherentes” derivados de las prescripciones constitucionales y no de habilitaciones o delegaciones de otros órganos o instancias de poder» («La función de control de los parlamentos: problemas actuales», en A. GARRORENA [ed.]: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, págs. 239 y 240). Desde otra perspectiva, LEIBHOLZ puso de manifiesto que «las democracias occidentales tienden a desplazar el centro político de gravedad desde el parlamento a los ciudadanos y a los partidos que los organizan, si bien en aquél las comisiones siguen desarrollando un valioso trabajo. El parlamento se ha transformado profundamente por obra de los partidos que son los verdaderos dueños de la legislación (...). Por otro lado, el centro de gravedad se desplaza también hacia el gobierno y la burocracia». «A no ser que perdamos de vista el dominio que los partidos ejercen sobre el parlamento, éste, en su configuración tradicional, ya no ocupa en el aparato del poder estatal la posición clave a la que quizá puede aspirar con arreglo a ciertas normas del derecho constitucional escrito» (*Teoría sociológica...*, págs. 110 y sigs.).

(52) Probablemente, la observación de M. Herrero y Rodríguez de Miñón, hechas en 1980, recobrarían interés si las hacemos hoy. «Sin duda, una democracia moderna se caracteriza por un fuerte liderazgo, y el primer ministro pasa de ser *primus inter pares* a un jefe del ejecutivo nacional, transformándose el Gobierno, órgano *colectivo*, de ser *colegial* en ser *complejo*, de ma-

además, que se trata de un mandato no limitado en cuanto al número de años o de legislaturas a que pudiera aspirar un líder progresivamente bien afinado.

De otra parte, la vida de los parlamentarios es oscura y su participación, en los escasos procesos de decisión con relevancia política, automática, según las indicaciones del partido. Murió el representante con personalidad influyente en su distrito y transmisor de demandas de sus electores. Como es obvio, y ya dicción clásica, el representante lo es de la nación, y está disciplinado por un partido. Hoy gobierno y parlamento tienen una misma mayoría, que, a la vez, controla otros órganos del Estado con voluntad última unitaria. De esta manera, es posible que los contrapesos, elemento arquitectónico justificativo de la racionalidad, y garantía de las excelencias del sistema representativo liberal-parlamentario, hoy democrático, pueden no funcionar adecuadamente en una democracia de masas con hábitos mentales plebiscitarios (53).

Con todo, es imposible llevar la similitud con el sistema presidencialista más que a ciertos efectos. La actual situación podría cambiar. Unas innovaciones en el sistema electoral, que ya tiene ciertos efectos mayoritarios, ampliando esta tendencia y desbloqueando las listas, muy probablemente traería unos representantes más autónomos, y unos electores más responsabilizados e interesados en su función constitucional, abriendo los partidos hacia un mayor pluralismo y distinción de corrientes. La otra consecuencia sería, con bastante probabilidad, complicar la relativa simplicidad algo abrupta con que hoy se nos presenta la vida política. Pero los efectos posibles de tales cambios pueden tener diferentes valoraciones.

La posibilidad de que el sistema parlamentario se legitime mediante una recuperación de sus funciones, constituyendo un foro de debate en el que pre-

---

nera que la figura del presidente adquiere una propia sustantividad y una jerarquía superior a la de los demás miembros del Gobierno. Sin embargo, ello no puede llevar sin quebrar totalmente el sistema constitucional vigente a configurar la presidencia del Gobierno como un órgano *monocrático* del que los demás ministros son meros vicarios y el jefe del Estado un *instrumento*». El texto, con los subrayados del original, se acompaña a pie de página con una referencia a la distinción que Crossa realiza entre órganos colegiales y complejos (*Diritto Costituzionale*, Turín, 1957). Vid. «El Rey y las Fuerzas Armadas», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7.

(53) Como ha escrito LÓPEZ GUERRA, «cabe afirmar que existen suficientes indicios para suponer que en el contexto europeo, incluso en los regímenes tradicionalmente parlamentarios, y también en el español, pueden detectarse, al menos, tendencias hacia un cambio en la posición del poder ejecutivo que lo van acercando al modelo norteamericano» (*La función de control...*, pág. 238). Como ha puesto de manifiesto M. Aragón desde una perspectiva más amplia, «las diferencias entre las formas de gobierno “parlamentarias” y “presidencialistas”, dentro de la democracia, tienden a difuminarse». En el estudio preliminar a la obra de C. Schmitt citada, pág. XXXI.

valeciera la tolerancia y el buen sentido sobre el dogmatismo del partido monolítico, totalmente disciplinado como coro de voces mudas aptas para aclamar al portavoz, constituyendo también un marco adecuado para que las transacciones, pactos y averiguación de la solución política adecuada, fuera consecuencia del debate parlamentario y no el resultado de conversaciones más o menos secretas, al margen del parlamento, en el que, por otra parte, se cuida de la función legislativa a fin de lograr una mayor calidad y rigor técnico en las leyes, mediante la labor discreta de los grupos parlamentarios en las comisiones. En este camino se podría señalar un largo etc. para constituir algo más que un buen deseo, que podría tener cumplidos efectos en el futuro.

Es también posible que las mayorías pudieran reducirse aumentando el pluralismo de la cámara, de modo que, en ciertas circunstancias, algunos artículos de la Constitución mostraran su eficacia. El control de la responsabilidad política persiste. Este es un dato esencial. El sistema parlamentario lo tiene como uno de los arcos que sostienen la bóveda. Contando con el Título V, los Reglamentos de las Cámaras podrían hacer variar significativamente el funcionamiento y la autonomía, siquiera sea relativa, de los representantes, respaldando su mandato representativo y no imperativo. Mientras haya posibilidad de que tales mecanismos pudieran funcionar de distinta forma, aun contando con los elementos fijos de un sistema electoral proporcional para el Congreso, una moción de censura constructiva, y todos aquellos otros elementos que la práctica política, los usos y convenciones constitucionales, han fabricado, sobre todo en el último decenio, no se puede pensar en un desplazamiento del sistema parlamentario, aunque sí de otras formas o posibilidades distintas que den mayor viveza y operatividad a las asambleas representativas, evitando caer en el defecto contrario que arrastró a las instituciones políticas del viejo parlamentarismo a una profunda crisis.

La regeneración del sistema parlamentario mediante la recuperación de sus funciones básicas debe ser una aspiración acariciada por cuantos desean un sistema democrático más auténtico. Es además el sistema que tenemos diseñado, aunque esté languideciendo, si se mira su funcionamiento en época reciente. También un sistema presidencialista es un medio apto para ser vivido democráticamente. La cuestión, a comienzos de 1995, es si el que tenemos más cerca, que lleva prestados buenos servicios en su primera andadura, puede despertar de nuevo, si no entusiasmo, sí respeto.

Podemos finalmente colegir de cuanto hemos visto en este trabajo, que estamos ante una versión de parlamentarismo corregido que se vive con cierta decepción y pobreza de elementos, sin las notas esenciales que hacen eficaz dicho sistema. Se trata de una vida histórica que tiende a asemejarse, sin haberse propuesto esta derivación de forma buscada o consciente, a los

modos y mentalidad del régimen presidencialista, en la medida en que se van borrando las diferencias que tradicionalmente separaban a ambos sistemas, sin haber estructurado tampoco un régimen con las garantías de éste, por imposibilidad constitucional. Confiemos en que se trata sólo de un mal pasajero.

