

LA MOCION DE CENSURA EN LA CONSTITUCION DE 1978: SUPUESTOS CONSTITUYENTES Y CONSECUENCIAS POLITICAS

Por JOSE R. MONTERO

«When I use a word», Humpty Dumpty said, in a rather scornful tone, «it means just what I choose it to mean. Neither more nor less».

«The questions is», said Alice, «whether you can make word mean so many different things».

«The questions is», said Humpty Dumpty, «which is to be the master. That is all».

LEWIS CARROLL: *Through the looking glass...* (1).

I

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es doble. Aunque su forzada brevedad puede hacerle parecer un tanto pretencioso, trataré, en primer lugar, de analizar la figura constitucional de la moción de censura recogida en el art. 113. Pero, además, y de acuerdo con su subtítulo, intentaré recalcar en lo que, acaso demasiado enfáticamente, suele conocerse bajo la expresión de las «intenciones del constituyente» para comprobar, de forma muy general, los grados de adecuación entre los supuestos jurídico-políticos y científico-políticos desde los que se arranca y los resultados políticos y constitucionales a los que se

(1) LEWIS CARROLL: *Through the looking glass and what Alice found there*, MacMillan, Londres, 1965, pág. 130.

llega mediante la regulación de la moción de censura. Creo innecesario justificar la conveniencia de unir ambos tipos de objetivos, a menos que no queramos convertir la fase inicial de análisis constitucionales en que nos estamos moviendo todavía en estudios meramente descriptivos. La hipótesis de la que parto, si es que alcanza categoría de tal, aventura la ineficacia del control parlamentario representado por la moción de censura en virtud de la distorsión política producida por los conceptos apriorísticos que los constituyentes sustentaron durante la discusión del texto. Dicho de otro modo, la explicación de su probable ineficacia reside ante todo en el conjunto de razonamientos y argumentaciones por medio de los cuales la moción de censura fue unida a un marco referencial de imágenes, conceptos y juicios de valor que, precluyendo de antemano su auténtica dimensión, condujo a los requisitos exigidos en el art. 113. La instrumentación desiderativa de la realidad implícita en toda técnica jurídica vino aquí presidida por una previa deformación de la realidad que será la que, en parte, determine la ineficacia de la moción de censura en cuanto máxima expresión constitucional del control parlamentario. Aunque este principio no se niega so pena de incurrir en una deslegitimación absoluta del sistema democrático, la vigencia distorsionadora de aquellos conceptos apriorísticos, alimentada por la mayor parte de los grupos parlamentarios, ocasionó la introducción de una serie de dificultades prácticas de tan considerables proporciones que el efecto viene a ser el mismo.

Acaso no esté de más reconocer ahora que el tratamiento escogido para analizar la configuración constitucional de la moción de censura fue propiciado por la lectura casual de dos breves textos. El primero introduce la razonable objeción de *Alicia*; el segundo ejemplifica la tajante respuesta de *Humpty Dumpty*. Aquélla aparece implícitamente en unas palabras de Adolfo Suárez, sin duda el máximo *master* de nuestro reciente proceso constitucional. En el discurso que siguió a la aprobación del texto constitucional por el Congreso de los Diputados, Suárez recordaba que «la peculiaridad del proceso español radica justamente en que hemos puesto en práctica los principios de un régimen parlamentario al tiempo que lo consagrábamos en la Constitución» (2). La relativa obviedad de esa constatación no debe oscurecer, sin embargo, el alcance de sus consecuencias. Una de las más importantes consistió en aumentar la ya de por sí notable ambigüedad de los conceptos políticos. Freyer ha escrito que «los conceptos políticos son instrumentos del pensamiento teórico, pero también planteamientos de fines del querer polí-

(2) En el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (a partir de aquí D. S. C. D.), 130 (31-X-1978), pág. 5205.

tico; designación de hechos, pero también llamadas a tomas de posición; criterios, pero también banderines (...). Sirven no sólo a la consideración, conocimiento y disposición teóricas, sino también a la vida, al deseo y a la acción políticas» (3). En nuestro caso, las exigencias de una acuciante práctica parlamentaria y la necesidad de introducir *ex novo* unos principios constitucionales no pudo por menos de conferir a los conceptos políticos una instrumentación simultánea que, a su vez, determinaría su utilización alternativa para conseguir efectos políticos en sí mismos contradictorios. El recurso a nociones como *control parlamentario* y *gobiernos de mayorías y minorías, estabilidad política y racionalización parlamentaria* ilustra, según veremos después, la posibilidad de escoger el sentido más conveniente a una finalidad política predeterminada con el objeto de justificar «científicamente» una concreta opción constitucional. Lógicamente, el precio a pagar por ello no consistió tanto en el alejamiento de los constituyentes de los cánones científicos, que desde luego eran ajenos a su actividad, cuanto en la continua utilización de conceptos apriorísticos que pretendían demostrar la absoluta idoneidad de una específica regulación constitucional o en la realización de distorsiones conceptuales a fin de universalizar los peligros derivados del rechazo de la regulación propuesta (4). El hecho tendría poco de destacable si no fuera porque ambos mecanismos se dedicaron a vaciar de contenido la funcionalidad de control propia de la moción de censura gracias precisamente a los supuestos distorsionadores y apriorísticos desde los que se contemplan la idea del control parlamentario y las que con ella se relacionan. El problema que preocupaba a Alicia adquiere así rasgos significativos superiores: la monopolización efectuada por el constituyente de los muchos sentidos que conforman las palabras utilizadas sirve para desvirtuar el desarrollo concreto de los principios básicos por él mismo proclamados.

Un segundo texto especifica la dirección de aquellos planteamientos. En el marco de un libro colectivo titulado *La izquierda y la Constitución*, su autor, el ponente constitucional Roca i Junyent, razona las ventajas de la llamada «moción de censura constructiva» en términos que merecen ser citados *in extenso*: «Igual criterio [el de la eficacia] inspira el tratamiento de

(3) HANS FREYER: *Politische Grundbegriffe*, Wiesbaden, 1951, pág. 3, citado por MANUEL GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, pág. 46.

(4) En consecuencia, estoy muy lejos de incurrir en la típica actitud, tan habitual en el período constituyente, descalificadora de los «políticos» por la comisión de las más diversas «equivocaciones» o «errores» en la apreciación o resolución «científicas» de los problemas sometidos a su consideración, empezando, claro está, por el mismo proyecto constitucional.

la moción de censura. El Congreso ejerce a través de ésta, y de otros medios, el control de la actuación del gobierno; no obstante, debe reconocerse que la vida política europea nos muestra una práctica a veces desafortunada de la moción de censura, más tendente a veces a poner dificultades partidistas que a defender una política de Estado o a influir en una actitud de gobierno. Por ello, recogiendo otros ejemplos —singularmente el de la Constitución Federal alemana—, se pretende en (...) [la] Constitución del estado español que la presentación de una moción de censura lleve incorporada la propuesta de un nuevo presidente del gobierno. Además de ser un modo eficaz de asegurar una continuidad en el gobierno, el método nos parece especialmente válido para nuestro panorama político, más allá incluso del momento coyuntural, en el que la previsible configuración de dos grandes fuerzas políticas no mayoritarias, tenderán a votos de censura no constructivos. Por esta vía se abren cauces de formación de nuevas mayorías y un positivo instrumento de control del poder ejecutivo. No era únicamente necesario definir un estado social y democrático de Derecho; era preciso además prever *un funcionamiento eficaz de las instituciones*» (5). El interés del texto radica justamente en su carácter paradigmático: como luego comprobaremos, la expresión de sus criterios, la naturaleza de sus razones y la enunciación de sus ventajas reflejan casi a la perfección los mantenidos por la mayor parte de los grupos parlamentarios cuando se procedió a la discusión de la moción de censura. De aquí que pueda afirmarse que, por una parte, la configuración constitucional de la moción de censura no sea producto del consenso parlamentario, sino que, a la inversa, es ese mismo consenso el que aparece como efecto de un acuerdo global sobre aquellos criterios, razones y ventajas; y que, por otra, será la inadecuación de dichos criterios, razones y ventajas con la realidad política y con la finalidad básica del control parlamentario quien determine la probable ineficacia de la moción de censura. Aunque raramente formulada, la representación que se encuentra en el origen de la Constitución sobre la virtualidad de las relaciones entre el Derecho y el hecho condiciona así el plano particular de las relaciones entre la noción del control y los mecanismos concretos de su aplicación (6). Claro que, a lo largo de estas operaciones conceptuales y opciones políticas, el surgimiento de contradicciones supone permanentemente una peligrosa posibilidad (7). Cómo

(5) MIQUEL ROCA I JUNYET: *Una primera aproximación al debate constitucional*, en *La izquierda y la Constitución*, Edicions Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pág. 42; subrayado en el original.

(6) Cfr., en general, MICHEL TROPER: *La Constitution et ses représentations sous la V^e République*, en «Pouvoirs», 4 (1978), págs. 61 y sigs.

(7) Baste por el momento un ejemplo inmediato. En el mismo libro dedicado

se ha sustanciado la más importante de todas, la existente entre la proclamación del principio constitucional del control parlamentario y las dificultades prácticas para lograrlo mediante su máximo instrumento, la moción de censura, es lo que me propongo desarrollar en las páginas que siguen.

II

LA CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA MOCION DE CENSURA

El tenor literal del artículo 113 de la Constitución es el siguiente:

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Hubo unanimidad entre los constituyentes al considerar a este artículo como uno de los de mayor importancia dentro de la temática del control parlamentario. Aunque, como luego veremos, todos los grupos eran conscientes de su incidencia sobre la estabilidad política y la responsabilidad

por la *izquierda* a la Constitución, y páginas más adelante del trabajo de Roca, otro autor advierte el peligro de que el sistema constitucional en su conjunto sea «dislocado por ideas apriorísticas que le aparten de representar lo más fielmente posible la opinión de los ciudadanos»; añade después que «estas ideas apriorísticas, casi siempre de carácter *reaccionario*, se introducen bajo pretexto de agilizar el sistema, hacer eficaz la democracia, etc., o con razonamientos de carácter técnico». Y sigue más abajo argumentando que «no resultaría extraño que los partidos de *derechas* intentaran introducir algunas de estas modificaciones [la moción de censura constructiva alemana o las limitaciones de la moción de censura francesa] en la (...) Constitución con el pretexto de dotar de mayor estabilidad al Gobierno». (ELISEO AJA: *La supremacía de las Cortes. ¿Quién ha de dirigir el Estado: el Gobierno o las Cortes?*, en *La izquierda y la Constitución*, cit., págs. 91, 91n. y 98n; los subrayados son míos.)

gubernamental, no abundaron demasiado las afirmaciones explícitas: las producidas durante la discusión de la ley de noviembre de 1977 parecen haber agotado el catálogo de sus calificativos (8). Así, por ejemplo, Solé Tura se refería a la facultad de la censura como «uno de los problemas claves con que se enfrenta el sistema parlamentario moderno»; y Pérez-Llorca ampliaba ese acuerdo generalizado al asegurar que «se trata de una cuestión fundamental de la Constitución (...), es una cuestión nuclear o, por utilizar su terminología (...), estamos ante el meollo de lo que representa un régimen parlamentario» (9). De todos modos, la acentuación de la importancia de la moción de censura no debe oscurecer la de otros mecanismos de control igualmente previstos en la Constitución. Aunque no pueden ser analizados aquí en toda su extensión (10), resulta al menos obligado recordar la cuestión de confianza (art. 112), las interpelaciones y preguntas (art. 111) y la facultad atribuida a las Cámaras y sus Comisiones de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno (art. 110) (11). Todos ellos aparecen agrupados en el título V de la Constitución, que lleva por rötulo un «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales» tomado

(8) Me refiero a la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, «sobre la regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza»; en el *B. O. E.*, 274 (16-XI-1977). Cfr. sobre el tema mi trabajo *La moción de censura en la Constitución de 1978*, en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pörtico, Zaragoza, 1979.

(9) Discursos recogidos en el *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), págs. 4232 y 4233. En sentido similar, OSCAR ALZAGA (*Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 113) estima que «estamos en presencia de uno de los artículos más importantes de nuestra Constitución».

(10) Cfr. los estudios de JULIÁN SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 133 y sigs., y MARÍA ANTONIA CALVO: *La relación entre el Gobierno y las Cortes*, en TOMÁS R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coordinador): *Lecturas sobre la Constitución española*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, vol. I, págs. 235 y sigs.

(11) JORDI SOLÉ TURA (*El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978*; ponencia presentada al simposio que sobre «Parlamento y Sociedad Civil» se celebró en la Universidad de Barcelona, 8-10 de marzo de 1979, pág. 10) añade que, para completar la arquitectura del control, estas instituciones deben ponerse en relación con el mecanismo de nombramiento del presidente del Gobierno (art. 99), el procedimiento de *impeachment* (art. 102), la institución de las leyes orgánicas y la regulación de la legislación delegada y de urgencia (arts. 82 a 86). Y todavía cabría completarlas más con la aprobación del presupuesto (art. 134) y la posibilidad de que las Cámaras pongan en pie Comisiones de investigación (art. 76).

directamente de la Constitución francesa de 1958. Pero la coherencia sistemática que ofrece el texto francés al abordar el contenido de esas «relaciones» es vulnerada por el nuestro al excluir —entre otras materias significativas— todo lo relativo a la elaboración de las leyes y al proceso de formación del Gobierno, mientras que, en cambio, se incluye una larga regulación de los estados de alarma, excepción y sitio, cuyo encuadramiento técnico-formal en el título V es más que dudoso (12).

El artículo 113 no sufrió modificaciones apreciables durante el proceso de elaboración constitucional: las introducidas por la ponencia en el que fuera artículo 91 del anteproyecto y 105 del proyecto tuvieron un alcance mínimo e intrascendente. Lo destacable del hecho no es tanto esa continuidad, cuanto el escaso interés político suscitado por la discusión de todo el título V, algunos de cuyos artículos conocieron cambios de importancia. La escasa cantidad y enjundia de los votos particulares y enmiendas presentadas al artículo 91 del anteproyecto (13) fue efectivamente acompañada por una breve discusión política de tonos menores en el Congreso y, aunque en grado diferente, en el Senado (14). La contradicción entre la importancia

(12) Cfr. SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, cit., págs. 121-122.

(13) Por lo que hace a los votos particulares, el grupo comunista pretendía la desaparición del requisito de presentación de un candidato y la posibilidad de que un grupo parlamentario pudiera firmar, al igual que la décima parte de los diputados, una moción de censura; el socialista intentaba la coexistencia entre la moción de censura simple y la constructiva, dejándose la iniciativa a los propios firmantes (cfr. *Boletín Oficial de las Cortes* [de aquí en adelante, *B. O. C.*], 44 [5-I-1978], págs. 705 y 710). En el Congreso, ambos votos particulares fueron formalizados en varias enmiendas (la núm. 697 para el comunista; 420 y 285 para el socialista), a las que se unieron, en lo relativo a la firma de la moción de censura por un grupo parlamentario, las minorías catalana (núm. 159) y vasca (núm. 631). En el otro extremo, la enmienda núm. 63, debida a Fernández de la Mora, de Alianza Popular, propugnaba llanamente la supresión de la moción de censura por entender que su ausencia permitiría «un cuasi presidencialismo, compatible con la Monarquía, y con más garantías de estabilidad que las que, en las circunstancias españolas, proporcionaría el parlamentarismo». (Los textos de las enmiendas están recogidos en el volumen interno publicado por el Congreso de los Diputados: *Enmiendas al anteproyecto de la Constitución*, 1978).

(14) En la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso tan sólo el grupo comunista y el grupo vasco, por intermedio, respectivamente, de Solé Tura y Cuerda Montoya, defendieron sus enmiendas, aunque de una forma sumamente breve; Solé Tura volvió a insistir en las sesiones plenarias, en idéntica dirección y, por supuesto, falta de éxito. (Cfr. *D. S. C. D.*, 81 [6-IV-1978], págs. 2972 y sigs. y 109 [13-VII-1978], págs. 4232 y sigs.) Las enmiendas socialistas fueron retiradas sin mediar explicación alguna. Y en el Senado, tan sólo Ollero Gómez (acompañado por unas muy breves

intrínseca del control y la floja atención prestada por los constituyentes no se sustentó sólo por el acuerdo logrado sobre el texto del artículo 113, ni creo que éste suponga un mero producto de la mecánica del consenso constitucional: el trasfondo real de ese acuerdo y de ese texto se cifra en un conjunto compartido de conceptos, imágenes y valoraciones sobre la maximalización de la estabilidad política y la correspondiente minusvaloración de la responsabilidad gubernamental. No será difícil comprobarlo una vez que hayamos dado cuenta, desde un punto de vista jurídico-formal, de los requisitos exigidos para la adopción de la moción de censura.

Como toda Constitución moderna, la española de 1978 adopta en su artículo 113 una notable serie de cautelas a fin de evitar la presentación abusiva de las mociones de censura, su tramitación por sorpresa en un orden del día indiscriminado y su posible aprobación sin un quórum cualificado. El principio de «parlamentarismo racionalizado», cuyas formulaciones doctrinales han sido sistematizadas cumplidamente por un Mirkiné-Guetzévich o un Mortati (15), supone, por tanto, una obvia realidad de nuestro sistema jurídico-constitucional que no necesita de mayores explicaciones. Sin embargo, una rápida lectura del artículo 113 proporciona la impresión de que no están todos los requisitos que acaso deberían ser, ni, de otra parte, los que están carecen de ribetes problemáticos.

Comencemos por aquéllos, ordenados de menor a mayor importancia. El primer requisito que se echa en falta, y posiblemente el de menor alcance, es el que facultaría a los grupos parlamentarios para suscribir mociones de censura con independencia de su composición cuantitativa (16). La razón que asiste a los grupos minoritarios a este respecto parece chocar, no obs-

intervenciones de Landáburu González y Sánchez Agesta) defendió con cierta amplitud y brillantez, en nombre de la Agrupación Independiente, sus enmiendas en la Comisión y en el pleno, sin que en ninguna de las dos ocasiones mereciesen una respuesta siquiera proporcionada en extensión por parte de los defensores del texto. (Cfr. *Diario de Sesiones del Senado* [a partir de aquí, *D. S. S.*], 50 [6-IX-1978], páginas 2388 y sigs., y 63 [30-IX-1978], págs. 3160 y sigs.)

(15) Cfr., entre muchos otros, BORIS MIRKINÉ-GUETZÉVICH: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Reus, Madrid, 1944, y *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, en «Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle», 14 (1954), págs. 99 y sigs., y CONSTANTINO MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1975, 9.ª ed., vol. I, págs. 569 y sigs. Cfr. una última puesta al día en ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 355 y sigs.

(16) Véase la defensa de Cuerda Montoya, realizada en el debate constitucional de la Comisión correspondiente del Congreso, en *D. S. C. D.*, 81 (6-VI-1978), páginas 2973-2974, y las respuestas negativas, por entender que se produciría entonces una improcedente constitucionalización de los grupos parlamentarios, en los discursos de Fraga Iribarne y Pérez-Llorca, en el mismo *Diario*, págs. 2974 y sigs.

tante, con la lógica de la moción de censura y la propia de los trabajos parlamentarios. La trascendencia política atribuida a la sola presentación de una moción y la necesidad de evitar los debates sobre mociones con muy escasas posibilidades de éxito vienen suficientemente salvaguardadas por el requisito de la décima parte de los diputados (17). Mayor interés tiene la ausencia de dos requisitos que afectan de modo muy directo a las siempre necesarias exigencias de claridad y publicidad en la vida parlamentaria. Me refiero a que, de un lado, las mociones de censura se presenten acompañadas de una motivación por medio de la cual sus firmantes especifiquen las causas críticas de su acción, como se exige en el artículo 94 de la Constitución italiana de 1947 y se establecía en el artículo 64 de la española de 1931; y a que, de otro, su votación se realice nominalmente para así responsabilizar a los diputados de su decisión pública, según se fija en el mismo artículo 94 del texto italiano (18). Finalmente, la exclusión más significativa de nuestro artículo 113 radica en la censura individualizada de un ministro, una posibilidad que ya se recogía en el artículo 64 de la Constitución republicana y que ha sido objeto de algunas enmiendas (19). Esta exclusión ha sido justificada como una «consecuencia lógica de la preeminencia (...) otorgada al Presidente del Gobierno» quien, en cuanto único encargado de exigir la responsabilidad política, «deberá cesar al ministro responsable o correr el riesgo de una moción de censura» (20). El argumento resulta cuando menos condicionado por dos afirmaciones de distinta naturaleza. Una pertenece al orden jurídico-constitucional: es cierto que el artículo 108 establece

(17) Ollero Gómez planteó la posibilidad de que los firmantes estuvieran constituidos por uno o más grupos parlamentarios que representen, al menos, el 20 por 100 de la Cámara; en *D. S. S.*, 63 (30-IX-1978), pág. 3161. Por lo demás, el artículo 197 de la Constitución portuguesa de 1976 contempla, sin muchos precedentes comparativos, la posibilidad de que la iniciativa de una moción de censura corresponda a una cuarta parte de los «diputados en ejercicio activo de sus funciones» o a cualquier grupo parlamentario.

(18) Cfr. en general PIETRO VIRGA: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Varese, 1976, 8.ª ed., págs. 229-230, y en conexión con nuestro caso, la ponencia, sin título, de SERIO GALLEOTTI, incluida en *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Fori, Bologna, 1978, págs. 57-61.

(19) Cfr. las incluidas bajo los números 284 y 418, presentadas por el grupo parlamentario Socialistas de Catalunya y Socialistas del Congreso, que pretendían incluir en el actual artículo 106 la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno por la gestión de sus departamentos. Ambas fueron retiradas sin llegar siquiera a discutirse.

(20) FAUSTINO FERNÁNDEZ-MIRANDA: *La regulación del Gobierno en la Constitución*, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.): *Lecturas sobre la Constitución española*, cit., vol. II, pág. 636.

la responsabilidad *solidaria* del Gobierno ante el Congreso, pero también lo es que el 98.2 hace a los ministros responsables *directos* de su gestión. La otra es de tipo político: además de que la moción de censura resulta un arma demasiado pesada para intentarla contra todo un Gobierno cuando de lo que se trata en realidad es de dirigirla a solo uno de sus miembros, debe recordarse que, hoy en día, acaso la única posibilidad efectiva del control parlamentario radique en la ejercida sobre la gestión ministerial de cada uno de los componentes del Gobierno (21). Al evitar esa posibilidad, los constituyentes estaban dando las primeras pruebas de confundir la estabilidad del sistema político con el inmovilismo gubernamental.

Pero decíamos antes que los requisitos actualmente contemplados en el artículo 113 no dejan de plantear problemas. Sus grados de intensidad son asimismo variables. Y acaso de su catálogo deba sustraerse al último párrafo, por el que se «castiga» a los signatarios de las mociones de censura desechadas con la prohibición de presentar otra durante el mismo período de sesiones; los artículos 49 de la Constitución francesa y 197.3 de la portuguesa, entre otras, coinciden a este respecto con la nuestra y en atención a una lógica parlamentaria que suscita pocas dudas. (Incidentalmente, he de señalar que esa especie de «castigo» no guarda relación alguna con el «singular e implícito 'principio de la culpabilidad'», según Alzaga ha calificado a los términos del artículo 113.4 [22]. En los regímenes parlamentarios, el «principio de culpabilidad», o *Schuldprinzip*, designa el hecho mediante el cual ha de asumir la responsabilidad de formar gobierno el partido que ha provocado la dimisión del anterior [23]. Aunque la moción de censura constructiva puede contemplarse como una forma institucionalizada del *Schuldprinzip*, su ámbito conceptual es por completo diferente a la sanción impuesta a quienes suscribieron una moción luego rechazada.) De otra parte, tampoco ha dejado de criticarse el plazo de cinco días entre presentación y votación de una moción de censura, por estimarse «desmesuradamente

(21) Cfr. SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, cit., págs. 137-138. Véase sobre todo la enérgica y brillante defensa que GEORGES BURDEAU hace del principio de la responsabilidad individualizada de los ministros en su *Traité de Science Politique*, vol. IX: *Les façades de la démocratie gouvernante*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1976, 2.ª ed., págs. 439 y sigs.

(22) ALZAGA: *Comentario sistemático*, cit., pág. 686.

(23) Cfr. sobre el tema la monumental obra de KLAUS VON BEYME: *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europe*, Piper and Co. Verlag, München, 1973, págs. 502 y sigs. El *Schuldprinzip* fue considerado en el siglo XIX y principios del XX como el principio parlamentario por excelencia para la formación del Gobierno, pero desde hace algún tiempo está siendo sustituido por cualquiera de las variantes del principio de la mayoría parlamentaria.

largo» (24) y por complicarse innecesariamente con la facultad atribuida a la Cámara de presentar, en los dos primeros días de aquél, «mociones alternativas». A lo excesivo de esos cinco días de período de «enfriamiento», que mantiene al Gobierno en una situación de interinidad, vendría a añadirse entonces la indeterminación de unas «mociones alternativas» cuyo sentido y oportunidad resultan más que dudosos (25).

Mención aparte merecen, por su obvia trascendencia, los requisitos exigidos en las últimas palabras de los párrafos 1 y 2 del artículo 113. Me estoy refiriendo, claro está, a la doble necesidad de que la moción de censura sea adoptada por mayoría absoluta y que su presentación incluya un candidato a la presidencia del Gobierno. Al margen de las consideraciones que sobre la estabilidad política, los gobiernos de minoría y la irresponsabilidad gubernamental realizaremos en el próximo epígrafe, una perspectiva estrictamente jurídico-formal no puede por menos que apuntar dos breves notas críticas. La primera señala la ruptura del paralelismo de mayorías que es

(24) SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, cit., pág. 137; en el mismo sentido, el discurso Gómez en el *D. S. S.*, 50 (6-IX-1978), pág. 2383. Aunque CALVO (*La relación entre el Gobierno y las Cortes*, cit., pág. 243) considera que nuestro texto sigue aquí el modelo del constitucionalismo europeo, lo cierto es que la Constitución italiana especifica, en su artículo 94, que la moción de censura «no podrá ser discutida antes del tercer día de su presentación»; la francesa, en el artículo 49, que «la votación no podrá tener lugar hasta cuarenta y ocho horas después de haber sido presentada»; la portuguesa, en el artículo 197.2, que «sólo podrá ser examinada cuarenta y ocho horas después de su presentación», no pudiendo durar su debate más de tres días, y la alemana, en el artículo 67, que «entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas».

(25) En la Comisión Constitucional del Senado, Sánchez Agesta enmendó el párrafo relativo a la presentación de «mociones alternativas» por juzgarlo absolutamente confuso y carente de sentido, por lo que pedía su supresión (cfr. *D. S. S.*, 50 [6-IX-1978], págs. 2385-2386). Aunque su enmienda resultó derrotada, fue parcialmente recogida por Ollero Gómez en la discusión plenaria del texto constitucional, pero con idéntico destino. En nombre de la Comisión, la respuesta de Carvajal estimó necesarios tanto el plazo general de cinco días («un hecho tan grave como es la censura y la posible caída del Gobierno merece mayor reflexión y mayor meditación antes de ser votada») como el mecanismo de las mociones alternativas, tema que a UCD, según decía, le parecía importante «por cuanto es posible que estándose de acuerdo con la censura no se esté de acuerdo con el candidato a presidente de Gobierno que se presenta en la moción y se quiera presentar otra moción de censura alternativa con otro candidato» (en *D. S. S.*, 63 [30-IX-1978], pág. 3163). Ello planteará sin duda no pocos problemas, entre los que se encontrarán los relativos a la dificultad de presentar más de un candidato a la presidencia que pudiera obtener la mayoría absoluta de los votos, o la posibilidad de que algunos signatarios burlen el plazo de enfriamiento de cinco días, alargándolo mediante la presentación sucesiva de varias mociones de censura.

consustancial a la propia naturaleza del régimen parlamentario. Dicho de otra forma, a la contradicción existente entre la posibilidad de que un presidente del Gobierno sea investido por mayoría *simple* (art. 99.3) o de que obtenga la cuestión de confianza planteada a la Cámara cuando ésta se la otorgue por la mayoría *simple* de los diputados (art. 112) y la necesidad de que la moción de censura haya de venir aprobada por la mayoría *absoluta* del Congreso (26). Y la segunda, relativa a la obligada inclusión de un candidato a la presidencia del Gobierno (27), supone un ataque directo a la lógica del sistema parlamentario al confundir en una dos de sus fases distintas: la censura y la investidura. El control que aquélla rubrica aparece así mezclada con la sanción por la que ésta se expresa. Como ha demostrado Burdeau, es también la propia lógica del sistema parlamentario la que impone la separación de dos operaciones de contenido radicalmente distinto: mientras que la censura es votada en función de lo que la asamblea no quiere, la investidura es acordada en atención al programa del candidato a la presidencia del Gobierno (28). En cualquier caso, la crítica jurídico-

(26) La redacción del artículo 113.1 favorece la interpretación de que la «mayoría absoluta» se refiera a los componentes de la Cámara y no, como en el artículo 112, a la de los Diputados presentes: la obtención y la inasistencia juegan aquí favorablemente para el Gobierno. Claro que este quórum ha podido todavía dificultarse más si se hubiera especificado, como hace el artículo 49 de la Constitución francesa, que «sólo se contarán los votos favorables a la moción de censura». Por lo demás, debe recordarse que fue en el Senado donde se alteró el inicial paralelismo de mayorías previsto en el proyecto de Constitución aprobado por el Congreso, que exigía sendas mayorías absolutas para la primera fase de la investidura presidencial, la cuestión de confianza y la moción de censura. (Cfr., respectivamente, los arts. 93, 105 y 106 del proyecto, en *B. O. C.*, 135 [24-VII-1978], págs. 2961 y sigs.). La congruencia de estas disposiciones fue rota cuando los senadores —y después los miembros de la Comisión Mixta, con el voto en contra del grupo comunista— decidieron mantener el quórum de la censura y convertir en simple las mayorías necesarias para la investidura y la cuestión de confianza. (Cfr. *D. S. S.*, 50 [6-IX-1978], págs. 2377 y sigs.)

(27) Como es de sobra sabido, el único ejemplo europeo que recoge esta exigencia es el artículo 57 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. La incorporación a la Constitución española del modelo alemán, evidente en su formulación del Estado de Derecho, se cerraba así con la adopción del esquema de realidades entre el Parlamento y el Gobierno. Por ello no es extraño que la influencia alemana se haya extendido también al estatuto constitucional del Gobierno y, en particular, de su presidente, cuya figura se ha dibujado a semejanza del canciller alemán; cfr. en general, SANTIAGO VARELA: *La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado*, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (COORD.): *Lecturas sobre la Constitución española*, cit., vol. I, págs. 18 y sigs.

(28) Cfr. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, vol. IX, cit., pág. 404. Como ya se deduce de lo expuesto, *supra* notas 13 y 14, el único grupo que en el Congreso

formal no nos lleva demasiado lejos en la comprensión del artículo 113 por mucho que nos alarguemos en este tipo de constataciones. Sobre todo porque son motivos diferentes a los del simple mimetismo constitucional los que explican la presencia en nuestro texto de la moción de censura constructiva, de igual modo que resultan afectadas por ella cuestiones más importantes que las de la naturaleza y la lógica del parlamentarismo.

III

ESTABILIDAD POLITICA Y CONTROL PARLAMENTARIO: DEL DETERMINISMO CAUSAL A LA DISTORSION POLITICA

La importación de las instituciones constitucionales suele producirse cuando los miembros de una comunidad política están convencidos de que el éxito obtenido por alguna de ellas en su lugar de origen puede continuar al adaptarla a un nuevo contexto. En este sentido, nada hay de reprochable en que los constituyentes españoles acudieran al modelo alemán para perfilar nuestra moción de censura constructiva. A pesar de las críticas suscitadas por su «mimetismo», escasa «originalidad» y afán «copista», el hecho en sí no resulta demasiado novedoso: la historia constitucional europea del siglo XIX está repleta de situaciones similares y, para el XX, Mirkiné-Guetzévich pudo confirmar que la «técnica constitucional del parlamentarismo no dispone de muchos medios», de modo que, «cada vez que se buscan las mejores formas del funcionamiento democrático, se cae fatalmente en las mismas fórmulas de lógica jurídica» (29). Pero ocurre que se ha venido a importar precisamente la única fórmula de la moción de censura que aparece como excepcional en el panorama del constitucionalismo europeo. Las razones que han motivado dicha importación deben entonces explicitarse al máximo. Ya no basta con acudir a las nobles intenciones de homologar el futuro régimen parlamentario español con el de las democracias occidentales, ni son suficientes las referencias genéricas a la similitud de sus medios de control. La excepcionalidad del sistema escogido requiere, pues, un diagnóstico razonablemente preciso y completo de su conveniencia, así como

de los Diputados se opuso a la constitucionalización de la moción de censura constructiva fue el comunista; en el Senado, la oposición, igualmente infructuosa, procedió de Ollero Gómez y, de forma marginal, de Landáburu González.

(29) MIRKINE-GUETZÉVICH: *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, cit., página 107.

de la idoneidad de sus probables efectos sobre el conjunto de las pautas jurídico-constitucionales existentes.

En seguida comprobaremos que el diagnóstico ofrecido por los constituyentes españoles no fue ni completo ni preciso. Y acaso en el tema de la moción de censura debería de haberlo sido con mucho mayor énfasis que en el dedicado a cualquier otra norma importada, incluso del mismo modelo alemán, como es el caso, por ejemplo, del concepto del «Estado social y democrático de Derecho». Las causas son obvias: la naturaleza dogmática de la formulación del Estado contrasta con la importancia orgánica de la moción de censura; el limitado marco académico de los debates sobre aquélla queda desbordado por las implícitas consecuencias políticas de ésta; y, sobre todo, la relativa aceptación general de la primera dista mucho de la conflictiva situación doctrinal de la segunda. Aunque marginal, la cuestión no es ajena a nuestro estudio dadas las positivas apreciaciones que algunos de nuestros constitucionalistas y la mayor parte de los parlamentarios compartieron sobre los supuestos efectos estabilizadores de la moción de censura constructiva establecida en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn (30). Sus intentos de reproducción en España vienen de la mano de una doble distorsión inicial, puesto que si de un lado se ignoran las causas auténticamente decisivas para la consecución de la estabilidad política alemana, en la otra cara de la moneda se marginan los efectos disfuncionales de su presencia sobre las posibilidades de un no menos auténtico control parlamentario. Como ha escrito von Beyme, «la disposición alemana fue diseñada precisamente con el fin de asegurar la estabilidad del gobierno, un rol que no necesitaba jugar. Hasta ahora, el 'voto de censura constructivo' ha fracasado (contra Brandt en 1972), o se ha practicado a través de intrigas a espaldas del canciller en ejercicio (contra Erhard en 1966). De ahí que el efecto de esta institución, tan adorada en Alemania, ha sido psicológico, cuando no negativo en la moral del Parlamento» (31). Las razones que, tras la experiencia de Weimar, justificaban la elevación de la estabilidad gubernamental a la categoría de un principio político básico del pensamiento alemán (32) han terminado por disolverse en el período de tiempo transcurrido

(30) Véase, por ejemplo, JORGE DE ESTEBAN: *Las bases de una Constitución para España*, en «Sistema», 19 (1977), pág. 113, y discurso de Pérez-Llorca, en *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), pág. 4335; la excepción a la regla, en la intervención parlamentaria de Ollero Gómez, en *D. S. S.*, 63 (30-IX-1978), págs. 3162-3163.

(31) KLAUS VON BEYME: *El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado*, en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Editorial Labor, Barcelona, 1978, pág. 380.

(32) Cfr. GERHARD LEHMBRUCH: *The ambiguous coalition in West Germany*, en RODNEY BARKER (ed.): *Studies in opposition*, Macmillan, Londres, 1971, pág. 172.

desde entonces, reduciendo el carácter «constructivo» de la moción de censura a su verdadera dimensión: resulta innecesario en tanto no contribuye a la finalidad estabilizadora para la que fue introducido, y, lo que es peor, ineficaz por cuanto impide el desarrollo de su esencia parlamentaria de fiscalización sobre las actividades del ejecutivo. Por ello, no es extraño que a lo largo de estos tres últimos decenios las críticas dirigidas al artículo 67 contengan notables elementos de coincidencia a pesar de provenir de autores tan dispares como, por ejemplo, un Friedrich o un Burdeau, un Bracher o un Abendroth (33). Acaso debemos a Lowenstein uno de los juicios más gráficos y expresivos cuando señala, en términos que merecen ser citados con cierta amplitud, que «la posición del canciller es tan fuerte que, tanto sus enemigos como sus partidarios, se quejan del desempeño autoritario de su cargo. Por la estabilidad del gabinete se ha pagado, de hecho, un alto precio: el proceso democrático ha sido, en parte, paralizado; la mayoría parlamentaria se somete sin protesta al gobierno; la opinión pública no tiene en absoluto influencia sobre la mayoría gubernamental (...) y todavía menos influencia en el gobierno, protegido de la posible destitución por la dificultad de encontrar un sucesor. Al evitar el Escila de la inestabilidad gubernamental, el régimen de Bonn ha caído en el Caribdis de un parlamentarismo castrado. En esencia, el régimen es 'demoautoritario' (...): bajo esto se debe entender que, si bien el gobierno llega al cargo en forma democrática, el liderazgo

(33) Cfr. CARL J. FRIEDRICH: *The political theory of the new democratic Constitutions*, en ARNOLD J. ZURCHER (ed.): *Constitutions and constitutional trends since the World War II*, New York University Press, Nueva York, 1955, 2.ª ed., págs. 20 y sigs., aunque posteriormente parece haber atemperado sus críticas (cfr. su *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, vol. II, págs. 259 y sigs.). BURDEAU (*Traité de Science Politique*, vol. IX, cit., págs. 401 y sigs.) titula la parte de su análisis dedicada a la Ley Fundamental de Bonn de forma ilustrativa: «Ni crisis, ni control». Para KARL DIETRICH (*Problems of parliamentary democracy*, en HERBERT HIRSCH y M. DONALD HANCOCK [eds.]: *Comparative legislative systems. A reader in theory and research*, Free Press, Nueva York, 1971, págs. 354-355), las condiciones de estabilidad del régimen de Bonn —cifradas en la cláusula del 5 por 100, la posición privilegiada de los partidos a causa de la financiación estatal y la moción de censura constructiva— han proporcionado tal poder al Gobierno, la burocracia y los grupos de interés, que el sistema puede caracterizarse como «un gobierno de la burocracia y de las asociaciones de interés». Finalmente, WOLFGANG ABENDROTH (*Sociedad antagónica y democracia política. Ensayos sobre sociología política*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973, pág. 215) se preguntaba si «la complicada figura del 'voto constructivo de desconfianza' (...) no era una palanca adecuada para minar la democracia parlamentaria con un pseudoparlamentarismo autocráticamente dirigido en interés de un canciller federal omnipotente, bajo cuya protección se podría desarrollar el dominio de la alta burocracia estatal sobre los órganos estatales democráticamente elegidos».

político será posteriormente ejercido autoritariamente y sin ninguna limitación ejercida por el parlamento o el electorado (...). No hay medios efectivos para un control político aparte de las elecciones federales que tienen lugar cada cuatro años (...). El actual sistema es difícilmente apropiado para transmitir el funcionamiento parlamentario o de la democracia» (34).

Naturalmente, los constituyentes españoles (35), al defender la presencia en nuestro orden jurídico-constitucional de la moción de censura constructiva, se vieron obligados a realizar declaraciones generales sobre la compatibilización entre la estabilidad gubernamental y el control parlamentario. Conscientes o no de que el mecanismo de censura es irrelevante para la primera y afecta muy seriamente la posibilidad del segundo, sus referencias al respecto fueron tan escasas como desvaídas. Casi se redujeron, en el Congreso, al apoyo prestado por Fraga Iribarne a un parlamentarismo racionalizado que «permita a la vez Gobiernos fuertes (...) [y] control efectivo de los mismos por unas oposiciones responsables»; o la esperanza auspiciada por Pérez-Llorca en el sentido de que «nuestro futuro régimen parlamentario sepa compatibilizar la estabilidad y fortaleza de los gobiernos (...) con el control riguroso de sus actos por parte del Parlamento, requisito inseparable de la forma de organización democrática del poder»; o la seguridad con la que Alzaga afirmaba que el artículo 113 de la Constitución «está en la mejor línea de las grandes democracias modernas, que buscan compatibilizar la democracia parlamentaria con el gobierno estable» (36). Y, en el Senado, las declaraciones se formalizaron aún más, con todo lo que ello implica, mediante afirmaciones tales como las de que «la Constitución aborda y resuelve el juego entre sus poderes», establece «el ponderado equilibrio entre los poderes» o «ha hecho mucho más flexible la relación entre el Parlamento y el Gobierno, asegurando al Gobierno una estabilidad, pero también un flexible contacto con el Parlamento» (37). La imprecisión y generalidad de estas palabras contradicen el significado de la opción constituyente por la fórmula alemana de la moción de censura, pero, al mismo

(34) KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, 2.ª ed., págs. 114-115.

(35) La expresión retórica del «constituyente español» exceptúa ahora de su contenido al representante del grupo comunista Solé Tura y al senador Ollero Gómez, que, como ya se ha repetido en varias ocasiones, fueron los únicos que mostraron su disconformidad con el requisito «constructivo» de la moción de censura.

(36) Discursos recogidos, respectivamente, en el *D. S. C. D.*, 59 (5-V-1978), página 2044; 116 (21-VII-1978), pág. 4606, y 81 (6-VI-1978), pág. 2973.

(37) Discursos respectivos de Villar Arregui, González Seara y Sánchez Agesta, recogidos los dos primeros en el *D. S. S.*, 68 (31-X-1978), págs. 3421 y 3403, y el tercero en el 67 (5-X-1978), pág. 3369.

tiempo, permiten obviar sus intenciones reales, haciéndolas aparecer ajustadas a los supuestos de un parlamentarismo perfectamente clásico: un modelo ya mítico en el que, siguiendo las concepciones formalistas al uso, el «equilibrio» recíproco entre los poderes del Estado y la responsabilidad del ejecutivo ante un legislativo que encarna la voluntad popular suponen las fuentes creadoras de su legitimidad democrática.

Sin embargo, aquella compatibilización oculta acaso mayor sustancia de la que manifiesta. Y es al margen de las declaraciones explícitas sobre los principios básicos de la responsabilidad gubernamental y el control parlamentario, existen dos vías de análisis para comprobar la auténtica dimensión concedida a cada uno de ellos y, de paso, desvelar las intenciones reales de los constituyentes en la dirección que la importación de la fórmula alemana de censura ya parecía presagiar. La primera es sumamente ilustrativa. Se trata de observar cómo, mediante una muy rápida lectura de los *Diarios de Sesiones*, el supuesto equilibrio entre el Gobierno y el Parlamento es roto por la acumulación de los significados adscritos a uno de los términos de la ecuación, mientras que el otro queda en la práctica vaciado de contenido. Algunas de las expresiones o imágenes utilizados con mayor frecuencia merecen citarse literalmente (los subrayados son siempre míos):

(i) Herrero R. de Miñón (UCD): A las Cortes «corresponde muy de cerca el control del Gobierno, pero este control no quiere decir que las Cortes *se inmiscuyan* en la actividad gubernamental de cada día. Se trata (...) de crear un Parlamento *sobrio* y *eficaz* que (...) ejerza sobre el Gobierno la acción *fulgurante* de su decisión y de su crítica soberana, en momentos *estelares* e *importantes*. A esto responde la noción de la moción de censura constructiva» (38).

(ii) Pérez-Llorca (UCD): Es necesaria la «implantación *sólida* de un Gobierno democrático, de Gobiernos *estables* y *duraderos* que puedan asumir la labor ingente que espera a cualquier Gobierno y, desde luego, la inmensa que tendrá cualquier Gobierno español a partir de la aprobación de la Constitución. Por ello la mayoría de la Ponencia y de la Comisión se ha fijado en el parlamentarismo *racionalizado* (...), que introduce reglas para hacer jugar el principio de la responsabilidad del Gabinete (...). Por tanto, se trata de *responsabilizar el poder del Parlamento*, porque el Parlamento debe tener el poder sumo, pero también ha de tener en estas

(38) En el *D. S. C. D.*, 59 (5-V-1978), pág. 2027.

cuestiones la *responsabilidad suma*, y ésta es la que conferimos a través de la *técnica* de la moción de censura constructiva» (39).

(iii) Fraga Iribarne (AP): La Constitución «ha de crear la posibilidad de Gobiernos *fuertes y eficaces, responsables*, pero *sin las manos atadas*, para defender la paz y promover la justicia; como también de una oposición igualmente *fuerte y responsable*» (40).

(iv) Pérez-Llorca (UCD): Las formas de control de las Cortes sobre «el Gobierno han sido tratadas con *técnica* depurada y moderna que permite auspiciar la existencia de Gobiernos *fuertes y estables*, los que necesita una sociedad con el nivel de exigencias que tiene la nuestra» (41).

(v) Alzaga Villaamil (UCD): «La *estabilidad y fortaleza* de los gobiernos es objetivo inexcusable en una época en que los ejecutivos tienen que hacer frente a una demanda social de servicios y prestaciones.» «Somos conscientes de que el proceso de socialización, que en el mejor sentido del término implica que el pueblo cada vez exige de sus gobernantes una tarea más compleja y ambiciosa, es atendible *solamente* desde el punto y hora en que esos gobiernos estén dotados del *poder* y de la *estabilidad* precisa al efecto» (42).

(vi) Sáinz de Varanda (PSOE): «Llamo la atención (...) sobre un punto muy importante que (...) queda garantizado en el texto, que es la garantía de la estabilidad del Poder Ejecutivo (...). Entendemos que sin un Ejecutivo *estable y fuerte*, sin un liderazgo político asegurado por el Ejecutivo estable, *no habrá democracia* y pueden surgir las fuerzas sociales, volviendo a una situación previa al fascismo» (43).

(vii) Jiménez Blanco (UCD): Terminado el consenso parlamentario, «en adelante la confrontación de las fuerzas políticas será la regla general —gobierno de partido, *oposición racional*— y con ello daremos un paso más por el camino de la consolidación de la democracia» (44).

(39) En el *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), págs. 4234-4235.

(40) En el *D. S. C. D.*, 59 (5-V-1978), pág. 2044.

(41) En el *D. S. C. D.*, 130 (31-X-1978), pág. 5201.

(42) En el *D. S. C. D.*, 116 (21-VII-1978), pág. 4606, y 81 (6-VI-1978), pág. 2973.

(43) En el *D. S. C. D.*, 68 (31-X-1978), pág. 3408.

(44) En el *D. S. C. D.*, 68 (31-X-1978), pág. 3426.

Engarzando con el diálogo carrolliano que abría este trabajo, los textos anteriores evidencian la multivocidad de los conceptos políticos utilizados por los constituyentes y, sobre todo, permiten vislumbrar la trascendencia de la concreción realizada por aquéllos en cuanto *masters* indiscutibles del proceso constitucional. Sus contenidos apuntan también a la posible existencia de un acuerdo global sobre la ecuación responsabilidad gubernamental-control parlamentario y sobre la dimensión de la moción de censura constructiva; un acuerdo cuyas motivaciones tienen mayor alcance que el simple consenso logrado en torno al artículo 113 de nuestra Constitución. Subrayemos, como un conjunto inicial de pruebas al respecto, la absolutización sufrida por el término «estabilidad» y su vinculación exclusiva con el ejecutivo, privilegiando así la mera longevidad de los gobiernos hasta hacerla aparecer como índice único de la estabilidad del sistema político; la asociación directa del término «estabilidad» con otros fundamentales del lenguaje político como «duración», «solidez», «fuerza», «fortaleza», «eficacia» y «poder»; la enorme disminución de énfasis que se observa cuando se señala el necesario control del legislativo sobre el ejecutivo; el contraste entre la ontologización del poder político implícito en el Estado neocapitalista y la pobreza explícita de los argumentos justificadores de sus funciones y finalidades; la serie de condicionamientos generales que se introducen al especificar la puesta en práctica de las funciones fiscalizadoras del Parlamento, que contrastan asimismo con la incuestionabilidad atribuida a las actividades del ejecutivo; la reducción procedimental del control parlamentario a la «técnica» de la moción de censura, escondida bajo el concepto de la «racionalización»; la traslación de la exigencia de la responsabilidad de su objeto (el gobierno) a su sujeto (el Parlamento o, cuando menos, la oposición), alterándose de nuevo un elemento esencial del sistema parlamentario; y, en fin, la atribución del requisito del comportamiento «racional» a la oposición, mientras que el del gobierno se da por supuesto.

Este bloque inicial de factores distorsionadores encuentra su adecuada comprobación en la segunda de las vías de análisis antes mencionadas. Se trata de especificar los mecanismos argumentativos por medio de los cuales los constituyentes sostuvieron, conceptual, política e ideológicamente, una visión de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo que parecía responder a una estrategia de (si se me permite el barbarismo) *zero-sum*: el beneficio logrado por una institución equivale automáticamente a una pérdida para la otra. Dicho de forma distinta, la maximalización del objetivo de la estabilidad política se persigue a costa de minimizar el principio del control parlamentario. Resulta obvio que no tiene por qué producirse una contradicción *esencial* entre ambos elementos, ni la viabilidad de las demo-

cracias parlamentarias exige la opción forzosa por cualquiera de ellos y la exclusión de un contrario. Pero lo que me interesa abordar ahora son las razones aportadas por los constituyentes cuando, con ocasión del debate sobre el artículo 113, intentaban justificar una noción de estabilidad incompatible con un ya de por sí menguado principio de control. En este sentido, las causas por las que algunos autores explican la adopción del artículo 113 —cifradas en el recelo e incompreensión de UCD ante las posibilidades estabilizadoras del sistema de partidos y en los intereses generales de los dos partidos mayoritarios (45)— se verán subsumidas en un conjunto más amplio, compuesto a partes iguales por desfiguraciones históricas, distorsiones conceptuales y valoraciones apriorísticas (46).

(45) Cfr. JULIÁN SANTAMARÍA: *Partidos políticos y pluralismo democrático*, en el vol. col. *La Costituzione spagnola*, cit., pág. 30, y CALVO: *La relación entre el Gobierno y las Cortes*, cit., vol. I, pág. 243.

(46) Naturalmente, el discurso del constituyente, como el de todo político, no suele ni debe ser fiel a la historia, ni preciso en su conceptualización, ni carecer de juicios de valor explícitos o larvados. Complementariamente a lo que indiqué, *supra* nota 4, es evidente que el discurso político queda lejos de las pautas del discurso científico-político; y éste, por lo demás, tampoco suele cumplirlas con demasiada frecuencia como para vanagloriarse y, en consecuencia, establecer una separación tajante entre ambos. Lo que pretendo señalar con estas desfiguraciones, distorsiones y valoraciones no es entonces que se produjeran en sí mismas, sino que se utilizaron precisamente para desvirtuar dos principios *políticos* tan elementales del sistema parlamentario como son los del control del legislativo sobre el ejecutivo y la responsabilidad de éste ante aquél; dos principios que, por supuesto, los constituyentes proclamaron. De otra parte, una serie de hechos, entre anecdóticos y significativos, vinieron a patentizar la débil y oscilante línea de separación entre el discurso político de nuestros constituyentes y el discurso propiamente científico. Cuando, por ejemplo, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, Attard Alonso, clausuraba sus sesiones, decía con su énfasis característico, y acaso no poca razón, que «su labor ha de servir para reconducir el Derecho político dentro de la Constitución» (en el *D.S.C.D.*, 93 [20-IV-1978], pág. 3534); muchos de los periodistas allí presentes reflejaron la abundancia de «disertaciones académicas» de los integrantes de la Comisión y echaron en falta la riqueza retórica propia del discurso político; y no pocos de los que allí intervinieron eran profesores de Derecho político, Teoría del Estado o Derecho constitucional, nominalmente o en activo. En fin, no deja tampoco de resultar significativo que algunos constituyentes, al publicar con posterioridad a la aprobación de la Constitución libros sobre el tema, consideraron perfectamente identificados los discursos políticos y los científicos, entendidos éstos en sentido amplio: sus intervenciones parlamentarias aparecen como sendos capítulos o partes de capítulos de sus obras. Por ejemplo, ALZAGA, en su *Comentario sistemático...* (páginas 684-686), tras señalar que el artículo 113 es uno de los «más importantes de nuestra Constitución», hace unas breves consideraciones introductorias y reproduce a continuación, en las casi tres páginas siguientes, su intervención ante la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Veamos un ejemplo significativo. Se trata del discurso pronunciado por Alzaga Villaamil, de UCD, para recomendar el voto favorable de los miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso al carácter «constructivo» de la moción de censura, que Solé Tura, representante del grupo comunista, había enmendado previamente por estimarla «extremadamente rígida» y obstaculizadora «de la facultad de control real del Parlamento sobre el Gobierno. Su respuesta, que merece recogerse con cierta amplitud, fue como sigue:

(...) Lo que, desde luego, no desconoce mi colega el señor Solé Tura (...) es que en aquellos regímenes en que no hay un sistema bipartidista (...) puede ser un sistema que conlleva una cierta inestabilidad de gobierno. Basta con que fijemos nuestra atención en el período crítico de la historia de Europa, como fue el período entre guerras, para ver cómo, por ejemplo, la Francia de la III República muestra unos ministerios con una duración media de unos ocho meses, hasta el punto de que los constitucionalistas franceses coinciden en sostener que si el país no quebró fue por la grande y sólida administración que había permanentemente por debajo de aquellos inestables y débiles gobiernos.

No pretendo, por supuesto, extender al efecto el tema de la inestabilidad, que en los gobiernos es complejo y está en función del sistema de partidos, del sistema de representación proporcional, pero hay unanimidad en que está también en función de la forma de exigencia de la responsabilidad política. En consecuencia, nosotros entendemos que el mecanismo que se establece en el apartado 2 del artículo 105 [del proyecto, que luego sería el art. 113 de la Constitución], inspirado (...) en los artículos 67 y 68 de la Ley Fundamental de Bonn, supone un progreso técnico importante, porque básicamente logra eliminar el peligro del funcionamiento de mayorías negativas que, sin embargo, no son positivas. Es decir, la posibilidad de que no se produzca acuerdo frente a un gobierno, al efecto de derogarlo o privarle de sus funciones, sin que esa mayoría sea capaz de generar, en términos positivos, un gobierno de recambio.

En la misma línea (...) yo recordaría que la IV República, cuya Constitución, de 1946, no tuvo un mecanismo análogo, supuso la existencia de Ministerios de una duración media de poco más de seis meses. La Constitución francesa de 1958 establece meca-

nismos que se dan en llamar de responsabilidad política, condicionada en los artículos 49 y 50 (...).

En consecuencia, estimamos que el párrafo que nos ocupa está en la mejor línea de las grandes democracias modernas, que buscan compatibilizar la democracia parlamentaria con el gobierno estable, y, además, está en un sentido progresivo, porque somos conscientes de que el proceso de socialización (...) es atendible solamente desde el punto y hora en que esos gobiernos estén dotados del poder y de la estabilidad precisa al efecto (47).

Alzaga parecía dirigirse a una audiencia formada en su mayor parte por convencidos de aquello que se deseaba justificar, independientemente de que su convencimiento hubiera plasmado en un artículo consensuado: sólo así cabe entender el tono y el alcance del discurso. Un discurso que, por lo demás, sirve en otras ocasiones para trasladar la carga de la prueba a quienes se oponen a la moción de censura constructiva, como si ésta, a pesar de su absoluta excepcionalidad comparativa en los sistemas parlamentarios, fuera uno de sus elementos «naturales», avalado por una larga tradición histórica y definitivamente asentado tras una experiencia indiscutida. Cuando Pérez-Llorca se refería al mecanismo del artículo 113.2 como «un hallazgo de la doctrina alemana, que es de pleno *sentido común*», o Fraga Iribarne aseguraba que «sería *irresponsable* el no reconocer que el régimen parlamentario racionalizado aconseja el voto de censura constructivo», ambos estaban dando muestras sobradas de una generalizada actitud (48). Resulta entonces que los opuestos a la excepción —y defensores, por tanto, de la regla habitual de las mociones de censura— aparecen catalogados como «irresponsables» o «insensatos». En el mejor de los casos, su opción es explicada, según hace Alzaga, «por razones *partidarias* comprensibles» (49), con lo que los propugnadores de la norma excepcional se apropian cómodamente de cualquiera de los adjetivos que suelen enfrentarse al no muy prestigioso de «partidario».

Pero, al margen de esta actitud, ya de por sí indicativa, existen en el discurso antes citado una serie de cuestiones que deben examinarse con

(47) En el *D. S. C. D.*, 81 (6-VI-1978), pág. 2973; la intervención de Solé Tura, en la pág. 2972. Según señalé en una nota anterior, esta intervención está también recogida, con ligeras modificaciones, en su libro *Comentario sistemático...*, cit., páginas 684 y sigs.

(48) En, respectivamente, *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), pág. 4235, y 81 (6-VI-1978), pág. 2975; los subrayados son míos.

(49) ALZAGA: *Comentario sistemático...*, cit., pág. 683; el subrayado es mío.

mayor atención. La que acaso está en el origen de todas ellas, y que merece ser subrayada en primer lugar, consiste en el absoluto determinismo causal utilizado por los constituyentes para sustentar una peculiar concepción de la estabilidad política. Y es que, para los constituyentes, el motivo fundamental del problema de la inestabilidad radica en el ejercicio de la responsabilidad gubernamental; a la inversa, sólo la dificultad «constructiva» de la moción de censura permitiría conseguir la deseada estabilidad. Puede objetarse que dicho razonamiento es consustancial a la tarea encomendada a los autores de la Constitución. No creo, sin embargo, que la objeción sea válida. En cuanto tales, los constituyentes actuaron con una encendida fe en lo que Eckstein denominó la «ingeniería constitucional»; es decir, la creencia de que una adecuada ordenación de las estructuras jurídico-formales permite por sí misma el funcionamiento eficaz de las instituciones parlamentarias y la supervivencia de la democracia (50). Aun a pesar de la multitud de ejemplos históricos en los que esas estructuras, por muy modélicas que fuesen, han sucumbido ante la presencia de factores extrajurídicos, los constituyentes no podían prescindir, ni acaso debían, del alto valor concedido a su misión de «ingenieros» jurídico-constitucionales. El problema estriba en la transformación de la «ingeniería constitucional» en lo que Rasmussen, muy gráficamente, ha calificado de la «quimera del *constitutional tinkering*», esto es, en la quimera de que las instituciones legales son justamente las variables causales únicas de la vida política (51). La complejidad de los procesos políticos, en los que la abundancia de variables intervinientes supone una nota característica insoslayable, es radicalmente negada a través del aislamiento de una variable causal única, que aparece así como una especie de *deus ex machina* unificador de los más variados sistemas políticos, regímenes parlamentarios y situaciones históricas. Las consecuencias caen por su propio peso. Al convertir a los votos de censura en la única variable institucional explicativa de la inestabilidad política del parlamentarismo, resulta lógico proceder a una regulación tan rígida de sus mecanismos de puesta en práctica que su esencia controladora sobre el ejecutivo no puede por menos que quedar sensiblemente afectada. Se trata, pues, de un determinismo completo: su presencia en el diagnóstico de una situación es elemento inseparable de su supuesta solución. Así, y a título de nuevos ejemplos, las «se-cuelas» de un parlamentarismo no racionalizado son, para Pérez-Llorca, las

(50) Cfr. HARRY ECKSTEIN: *Constitutional engineering and the problem of viable representative government*, en HARRY ECKSTEIN y DAVID E. APTER (eds.): *Comparative Politics. A reader*, Free Press, Nueva York, 1963, págs. 97 y sigs.

(51) Cfr. JORGEN RASMUSSEN: *The process of politics. A comparative approach*, Atherton Press, Nueva York, 1969, págs. 118 y sigs.

de la «inestabilidad y crisis frecuentes porque al no repetirse en los Parlamentos continentales las características especiales del Parlamento inglés, de bipartidismo cuasi perfecto, las mayorías eran cambiantes, y estas mayorías cambiantes hacían que a través de la moción de censura pudiera entrar en crisis fácilmente el Gobierno por un acto cualquiera del Parlamento en el que se explicitara la censura»; de ahí que «si no tomamos una medida precautoria como la de la Ley Fundamental de Bonn (...), es muy posible que el parlamentarismo, con todas las virtudes positivas que tiene, aportara a nuestro país en este momento una serie de crisis gubernamentales, una gran dosis de inestabilidad y de crisis de difícil solución que serían especialmente nefastas en un momento de consolidación de la democracia» (52). Más sintéticamente, el «parlamentarismo racionalizado» que Fraga Iribarne preconizaba para conseguir gobiernos fuertes a la vez que controlados «sólo puede lograrse mediante una investidura mayoritaria del Gobierno; un voto de confianza y de censura constructivos, y un uso juicioso de la prerrogativa de disolución de las Cortes» (53). Y ya hemos visto cómo Alzaga, tras tildar al tema de la inestabilidad de «complejo» y aludir a su relación con los sistemas de partidos y electoral, concluía inequívocamente en el sentido de que «hay unanimidad en que está también en función de la forma de exigencia de la responsabilidad política». La vigorosa afirmación de esa «unanimidad», por lo demás inexistente, convierte en expresión retórica la previa de la «complejidad» del tema.

Por supuesto, el tema, independientemente de toda retórica, es complejo. Que los constituyentes hayan optado por considerarlo a través de la óptica de un determinismo simplista no evidencia la innecesariedad de haber escogido otro enfoque (o su incapacidad para desarrollarlo, o su inoportunidad, motivada por la naturaleza de su misión), sino la distorsión implícita en quienes se ven obligados a defender una concepción maximalista de una determinada estabilidad y a justificar, por tanto, la disminución de un control parlamentario que, para ellos, resulta incompatible con aquélla. En este contexto, el *élan* vital de la Constitución es parcialmente anacrónico, bien que pudiera disfrazarse tras la apariencia de modernidad prestada por la importación de la moción de censura constructiva. Quiere decirse con ello que los constituyentes pergeñaron una solución jurídica a un problema (el de la inestabilidad gubernamental) que ya desde tiempo atrás había dejado de serlo (en los propios términos de su concepción) mientras que, en cambio, dificultaron al máximo su contrapartida del control legislativo. Pare-

(52) En el *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), págs. 4234 y 4235.

(53) En el *D. S. C. D.*, 59 (5-V-1978), pág. 2044; el subrayado el mío.

cía pagarse así nuestro tributo a esa constante tentación de todas las Constituyentes, que, como ha escrito Santamaría, «casi inevitablemente, se ven inducidas a encontrar soluciones constitucionales a problemas del pasado que se presentan o van a presentarse en seguida de modo muy distinto» (54). Históricamente, y siempre en el ámbito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la Constitución española encuentra su mejor inspiración en las ya anejas páginas de un James Bryce (55) y su mejor marco en el carácter extrañamente retrospectivo de los textos constitucionales de la segunda posguerra (56), preocupados ambos por la crónica inestabilidad gubernamental de muchos países europeos en los años precedentes. Los más de treinta transcurridos desde entonces parecen haber pasado en balde. La reactualización de viejos problemas, que se efectúa en estrecha conexión con el planteamiento determinista, es patente, por ejemplo, en el discurso antes citado de Alzaga: se recuerdan allí los ocho meses de duración de los ministerios de la III República francesa y los seis de la IV como pruebas supremas de la presunta inestabilidad congénita a los sistemas multipartidistas (57). En otro lugar señala que el artículo 113 evita «despeñarse por la pendiente de la inestabilidad política que caracterizó a buena parte de las democracias parlamentarias europeas del período de entreguerras», concretándola más adelante en el «triste fin del régimen político de Weimar» (58). De modo similar, un senador socialista argüía que «la ausencia de esta estabilidad fue la causa fundamental en el período republicano, como lo fue en la República francesa o como lo fue en la República de Weimar, de la debilidad de la democracia española» (59). Y todo el recorrido histórico llevado a cabo por Pérez-Llorca para justificar la necesaria «racionalización» de la moción de censura constructiva tiene por objeto al parlamentarismo

(54) SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, cit., pág. 124.

(55) Cfr. JAMES BRYCE: *Modern democracies*, Macmillan, Londres, 1921, vol. II, págs. 122 y sigs.

(56) Cfr., entre muchos otros, KARL LOEWENSTEIN: *Reflections on the value of Constitutions in our revolutionary age*, en ZURCHER (ed.): *Constitutions and constitutional trends since World War II*, cit., págs. 191 y sigs.

(57) Debe señalarse, incidentalmente, que el determinismo causal a ultranza juega a su autor una mala pasada, ya que, según puede comprobarse en su discurso, tras apuntar que la inestabilidad de la IV República estuvo ocasionada por la ausencia de la moción de censura constructiva, se ve forzado a ignorar la estabilidad conseguida por la V República, cuya Constitución, como es sabido, no incluye el carácter «constructivo» de los votos de censura.

(58) ALZAGA: *Comentario sistemático...*, cit., pág. 683.

(59) Discurso de Sáinz de Varanda, recogido en el *D. S. S.*, 68 (31-X-1978), página 3408.

«explicitado», cuya realidad dejó de estar vigente hace ya algunas decenas de años (60). Aunque diseñada a finales de la década de los setenta, cuando los problemas predominantes de los sistemas parlamentarios parecen girar alrededor de las condiciones de realización de *l'alternance* (61), nuestra Constitución siguió moviéndose, en lo que hace a los requisitos de los votos de censura, en la órbita de la restauración del ejecutivo que caracterizó a la primera mitad del siglo xx.

Las anteriores críticas pueden verse atemperadas por una nueva serie de objeciones. Consistirían en afirmar que la preocupación de los constituyentes por la estabilidad política estaba más que justificada a causa de la necesaria consolidación de una democracia surgida sobre los restos de una larga dictadura; que, por tanto, debía evitarse que la oposición parlamentaria planteara caprichosa y frecuentemente mociones de censura contra los gobiernos que han de llevar adelante la tarea de la consolidación democrática y las más generales de un Estado neocapitalista; y que, en fin, la mejor «racionalización» posible para conseguir ambas finalidades estribaba en la exigencia de que la oposición, si desea derribar al gobierno, se comporte responsablemente presentando un candidato alternativo: éste es, justamente, el requisito contenido en el segundo párrafo del art. 113. Pero la aparente solidez de las objeciones comienza a quebrarse, en mi opinión, por la confusión producida entre la estabilidad gubernamental y la estabilidad política. Cuando los constituyentes, con términos que ya nos resultan conocidos, expresaban su objetivo de posibilitar la creación de gobiernos «fuertes», «duraderos», «poderosos», «eficaces» y, en cualquier caso, «estables» (62), estaban dando muestras suficientes de la conversión de la mera duración gubernamental en el índice exclusivo de la estabilidad general del sistema político. Fueron muy pocas las veces en las que se aludió al problema de la estabilidad de la misma Constitución (63), y sólo en una ocasión un parlamentario —opuesto, desde luego, a la moción de censura constructiva— diferenció entre la estabilidad del ejecutivo y la estabilidad del sistema (64).

(60) En el *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), págs. 4234-4235.

(61) Cfr. el número monográfico dedicado al tema por «Pouvoirs», 1 (1977), especialmente págs. 9-87.

(62) Véase *supra*, texto que acompaña a notas 28 a 34. Incluso no faltó quien, un tanto artificiosamente, llegó a optar por un Gobierno, «aunque frágil y menos fuerte, más estable»: véase el discurso de Villar Arregui, en el *D. S. S.*, 50 (6-IX-1978), pág. 2387.

(63) Cfr. los discursos de Landelino Lavilla y Meilán Gil, en el *D. S. C. D.*, 61 (9-V-1978), pág. 2100, y 78 (1-VI-1978), pág. 2847.

(64) Se trata de Ollero Gómez, cuya intervención está recogida en el *D. S. S.*, 50 (6-IX-1978), págs. 2379 y sigs.

Acaso no haga falta añadir que la distinción entre una y otra es extremadamente importante, aunque no resulta demasiado sencilla. En la ciencia política contemporánea, el tema de la estabilidad ha supuesto constantemente la exteriorización simultánea de sus tradicionales dificultades conceptuales, debilidades metodológicas y obstáculos operativos, a los que acompaña una notable abundancia de juicios valorativos por su tendencia implícita a la defensa del *statu quo*. El esencialismo definitorio es de imposible aplicación a un tema que no constituye en sí mismo un fenómeno, sino el estado de algún fenómeno. Los conceptos que circulan con mayor profusión suelen ser ambiguos al dejar inespecificados sus marcos de referencia, cuando no simplistas (65). La resistencia a considerarla como una situación sustancialmente compleja ha motivado la aparición de multitud de intentos teóricos explicativos que colocan su acento en circunstancias históricas, estructuras económicas, normas constitucionales, factores políticos, pautas culturales y criterios sociológicos (66). De otra parte, la necesidad de medir los grados relativos de la estabilidad de los sistemas políticos ha ocasionado no pocas dificultades de operacionalización cuantitativa (67), cuyas soluciones han plasmado en una enorme variedad de enfoques, muchos de ellos excluyentes entre sí. Tras describirlos con innegables condiciones sintéticas, Hurwitz ha reiterado la compleja naturaleza del concepto abstracto de la estabilidad y, en consecuencia, la esterilidad de los enfoques que tratan de analizarla acudiendo a mediciones aisladas de cualquiera de sus manifestaciones. Sin embargo, concluye Hurwitz, «parece existir el acuerdo básico de que la 'estabilidad política' significa de alguna forma la ausencia de violencia, la duración del gobierno, la ausencia de cambio estructural, legitimidad y un efectivo proceso de adopción de decisiones» (68). La duración de los gobiernos es, pues, uno de los indicadores de la estabilidad po-

(65) Cfr. JEAN BLONDEL: «Introducción» al libro por él editado, *Comparative government. A reader* (Macmillan, Londres, 1969), págs. XXXVIII y sigs., y JOHN T. DORSEY: *Politics of stability and change*, en ALEX N. DRAGNICH y JOHN C. WAHLKE (eds.): *Government and politics. An introduction to political science*, Randon House, Nueva York, 1966, 4.ª ed., págs. 521 y sigs.

(66) Cfr. IAN BUDGE: *La estabilidad de la democracia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, págs. 12 y sigs., y sobre todo, ROBERT J. JACKSON y MICHAEL B. STEIN (eds.): *Issues in comparative politics. A text with reading*, St. Martin's Press, Nueva York, 1971, págs. 195 y sigs.

(67) Véase, por ejemplo, el ambicioso intento de TED ROBERT GURR: *Persistence and change in political systems, 1800-1971*, en «*American Political Science Review*», 68 (1974), págs. 1482 y sigs.

(68) LEON HURWITZ: *Contemporary approaches to political stability*, en «*Comparative Politics*», 5 (1973), págs. 449 y sigs.

lítica, cuya frecuente utilización en los estudios empíricos viene originada por la facilidad de operacionalizar su carácter temporal, cuantificable en años y días para el interior de un país y susceptible de comparaciones entre diversos países o a través de diferentes fases históricas. Aun así, la asociación absoluta entre la estabilidad y la duración de los gobiernos, sobre la base de que si éstos son inestables también lo serán los regímenes, supone una extrapolación de dudosa validez. Los datos sobre la duración de los gobiernos no pueden aceptarse como índices seguros de la estabilidad de los sistemas políticos. La observación es especialmente pertinente en las democracias parlamentarias: la normal consideración atribuida a los cambios de gobierno y la frecuencia con que se producen hacen muy difícil la medición aproximada de su incidencia en la estabilidad política. De ahí que, aunque sea el indicador normalmente utilizado, quienes acuden a él se ven siempre obligados a relativizar el alcance efectivo de sus hallazgos empíricos. Incluso con la dosis de prudencia que caracteriza a sus conclusiones, Blondel, Dodd, Taylor y Herman y von Beyme han sido muy explícitos a este respecto (69).

Por lo demás, la absolutización que efectúan los constituyentes de la duración de los gobiernos, hasta hacerla aparecer como sinónima de la estabilidad democrática, contrasta con la escasa relevancia que posee la mera presencia jurídica de la moción de censura constructiva en cuanto supuesta solución para conseguir aquella estabilidad. El motivo fundamental es suficientemente conocido. El juego de la mayoría parlamentaria provista por el partido o los partidos que la componen convierten la práctica contemporánea del régimen parlamentario en un régimen de unidad de poder, en

(69) Cfr. JEAN BLONDEL: *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, págs. 372 y sigs.; del mismo: *Party systems and patterns of government in western democracies*, en «Canadian Journal of Political Science», 1 (1968), págs. 180 y sigs.; LAWRENCE C. DODD: *Coalitions in parliamentary government*, Princeton University Press, Princeton, 1976, págs. 233 y sigs.; MICHAEL TAYLOR y V. M. HERMAN: *Party systems and government stability*, en «American Political Science Review», 65 (1971), págs. 28 y sigs, y VON BEYME (*El problema de la estabilidad de los gobiernos*, cit., págs. 386, 387 y 388) llega a afirmar que «la estabilidad gubernamental es un indicador de la estabilidad política del sistema global, pero de ninguna manera el más importante. (...) La estabilidad gubernamental permanece como un indicador conservador de la estabilidad democrática, que de ninguna manera se debe generalizar. (...) La inestabilidad de los gobiernos no es necesariamente una contribución al derrumbe del sistema democrático-parlamentario. (...) La inestabilidad de los gobiernos no significa la falta de continuidad. (...) Por último, el éxito y la continuidad de una política no depende necesariamente de la estabilidad de los gobiernos».

el que el legislativo está, salvo casos excepcionales, subordinado al ejecutivo. Como ha demostrado recientemente Colliard, los refinamientos jurídicos de los mecanismos controladores, sobreestimados todavía por las ilusorias creencias de un «parlamentarismo racionalizado», tienen poca importancia ante el juego del sistema de partidos (70). Será éste, y no aquéllos, quien proporcione las variables determinantes para la estabilidad del régimen democrático-parlamentario. Su principal indicador —la duración de los gobiernos— no aparece primordialmente condicionado por la forma de exigencia de la responsabilidad política, cualquiera que fuese, sino por la compleja relación existente entre los sistemas de partido y los sistemas electorales, los gobiernos mayoritarios y los gobiernos minoritarios, los gobiernos unipartidistas y los gobiernos de coalición. La combinación de todas estas variables conduce a una relativización casi absoluta de la incidencia de los mecanismos jurídico-constitucionales diseñados por los constituyentes de cualquier sistema parlamentario para garantizar la estabilidad gubernamental, por mucho que aquéllos pretendan afirmarse en su influencia directa (71).

Algunos estudios empíricos han evidenciado, *a sensu contrario*, la escasa significación real de esos mecanismos. Resulta llamativo, para empezar, que la completa descripción comparativa efectuada por Dahl de los diversos *sites* en los que la oposición se enfrenta con el ejecutivo no contenga la más mínima referencia al recurso de la derrota parlamentaria del gobierno (72). Tomando como base 314 gobiernos correspondientes a diecinueve países desde la terminación de la segunda guerra mundial hasta 1976, Colliard ha estimado que la intervención parlamentaria en su destitución sólo afecta a 34 casos, es decir, un 10,8 por 100 (73): el clásico recurso parece

(70) Cfr. JEAN-CLAUDE COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporaines*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1978, págs. 280-282.

(71) Aunque de modo forzosamente simplificado, este problema remite a otro de mucha mayor envergadura: el de la autonomía relativa de las normas jurídico-constitucionales en un contexto dominado por *actores político-constitucionales* que sólo a veces coinciden, nominal o fácticamente, con los *sujetos jurídico-constitucionales*; para un breve y excelente tratamiento del problema, véase GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., págs. 108 y sigs. y 131 y sigs.

(72) Cfr. ROBERT A. DAHL: *Patterns of opposition*, en el libro por él editado, *Political oppositions in western democracies*, Yale University Press, New Haven, 1969, 4.ª ed., págs. 338 y sigs.; el trabajo ha sido actualizado en su *Governments and political oppositions*, en FRED I. GREENSTEIN y NELSON W. POLSBY (eds.): *Handbook of political Science*, vol. 3: *Macropolitica theory*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975, págs. 161 y sigs.

(73) Cfr. COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporaines*, cit., págs. 260-263. VON BEYME (*El problema de la estabilidad de los gobiernos*, cit., págs. 378-380), con una muestra menos numerosa —159 gobiernos de once países, desde 1947 a 1977—,

haberse convertido en la excepción a una regla que debe ser explicada por razones distintas a las jurídico-constitucionales. En este sentido, Taylor y Herman han demostrado empíricamente la estrecha relación existente entre la estabilidad gubernamental y la fraccionalización del sistema de partidos parlamentarios, dado que, según consta en las apreciaciones usuales, los gobiernos mayoritarios unipartidistas son más duraderos que los de coalición, al igual que ocurre con los mayoritarios sobre los minoritarios. No obstante, y en contra del sentir generalizado, la estabilidad del gobierno no resulta afectada por el número de los partidos de la oposición y sus grados de fraccionalización, salvo en el caso de que se produzca una combinación entre un notable tamaño de los partidos anti-sistema y una importante fraccionalización de los partidos pro-sistema (74). Afinando más, Sartori ha perfeccionado la hipótesis explicativa central al señalar que, de un lado, la estabilidad gubernamental está negativamente correlacionada con el número y la heterogeneidad (entendida en términos de distancia ideológica) de los posibles componentes de una coalición; y, de otro, el mejor indicador de tal heterogeneidad reside en el poder de convocatoria, medida por número de escaños, de los partidos anti-sistema (75). A la vista de que la mayoría de los parlamentos son multipartidistas, Dodd ha estudiado la influencia que la formación de coaliciones tiene en la duración de los gobiernos. Sus posibilidades de permanencia se basan en su *coalitional status*, siendo operativa cuando consiguen alcanzar el grado de lo que denomina *minimum winning coalition*, que, a su vez, depende de la fraccionalización y estabilidad del propio sistema de partidos y de los *cleavages* conflictivos entre los partidos y en el Parlamento (76). En fin, Herman y Pope han analizado la sorprendente duración de los gobiernos minoritarios, formados por un solo partido o por varios, que suponen la nada despreciable cantidad del 35 por 100 de los habidos en las democracias occidentales desde 1946 (77). Si algo aparece medianamente claro tras este muy simplificado recorrido es

llega a una conclusión similar: sólo 18 de esos gobiernos, esto es, poco más del 10 por 100 fueron derrotados por el Parlamento, añadiendo aún que su significación tiende a ser decreciente.

(74) Cfr. TAYLOR y HERMAN: *Party systems and government stability*, cit., pág. 37.

(75) Cfr. GIOVANNI SARTORI: *Parties and party system. A framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, vol. I, pág. 318. Para SANTORI, la medición de esa heterogeneidad permite intentar la solución del verdadero problema de la eficacia de los gobiernos, superando la más que dudosa equivalencia entre duración y eficacia.

(76) Cfr. DODD: *Coalitions in parliamentary government*, cit., págs. 28 y sigs.

(77) Cfr. VALENTINE HERMAN y JOHN POPE: *Minority governments in western democracies*, en «British Journal of Political Science», 3 (1973), págs. 191 y sigs.

que la moción de censura carece de efectos directos sobre la estabilidad gubernamental: cualquiera que sea el grado en que se produzca, sus causas explicativas radican principalmente en el sistema de partidos. Y no creo innecesario precisar que, contra lo que implícitamente sostuvieron nuestros constituyentes, el grado de estabilidad gubernamental conseguido por los sistemas parlamentarios es razonablemente alto. Si acudimos al índice del número de gobiernos por legislatura, los resultados son interesantes: un 50,3 de los casos corresponde a la existencia de un solo gobierno para toda una legislatura, un 33,3 por 100 a dos gobiernos y un 10 por 100 a tres (78). Los gobiernos mayoritarios formados por un solo partido duraron un promedio de más de mil días, pero los de coalición no le fueron muy a la zaga con sus seiscientos de permanencia media; y si los gobiernos mayoritarios multipartidistas observaron una duración media superior a los ochocientos días, los minoritarios consiguieron sostenerse durante más de quinientos (79). Al fin y al cabo, como ha apuntado Blondel, «los gobiernos de vida realmente breve suelen darse solamente en los sistemas parlamentarios (...), [aunque] bien pudiera ser que el efecto del sistema parlamentario sea aumentar la duración de los gobiernos por encima de lo que es 'natural' en los sistemas democráticos-liberales (...). La duración del gobierno parece disminuir señaladamente a medida que nos apartamos de los regímenes más autoritarios para aproximarnos a los liberal-democráticos. En comparación con la manifiesta diferencia de duración entre los regímenes autoritarios y los sistemas parlamentarios, la diferencia de duración entre los gobiernos ingleses y los de la IV República francesa parece pequeña y casi nimia (...). Al final de cuentas, como los gobiernos liberal-democráticos tienen una vida más corta que los autoritarios, puede deducirse, al menos provisionalmente, que uno de los efectos de la liberalización es aumentar la alteración en el gobierno (...). En los países atlánticos, y especialmente en los de sistema parlamentario, se considera normal el cambio de gobierno; solamente si se da un número 'excesivo' de cambios (quizá cuando el gobierno cambia anualmente poco más o menos) puede considerarse inestable el régimen. Cuando el jefe del gobierno cambia cada cuatro años, o incluso cada dos, si el sistema está basado en la coalición, no se 'violán' los 'principios' del sistema parlamentario y el régimen no es 'inestable'» (80).

Tampoco en España parece probable que la moción de censura cons-

(78) Véanse los datos en COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporains*, cit., pág. 257.

(79) Cfr. TAYLOR y HERMAN: *Party systems and government stability*, cit., pág. 31.

(80) BLONDEL: *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, cit., páginas 387, 390-391 y 391-392.

tructiva pueda tener una influencia decisiva en la estabilidad gubernamental. El sistema de partidos, consolidado en cierta manera provisional tras dos elecciones legislativas, permite la formación de mayorías relativamente sólidas y estables que sólo en casos excepcionales quedarían bloqueadas por la oposición conjunta de los partidos extremos (81). En la actualidad, el gobierno cuasi-mayoritario de UCD, del tipo que Herman y Pope denominan *almost-winning* por controlar más del 45 por 100 de los escaños del Congreso, cuenta con los apoyos parlamentarios suficientes para superar con facilidad la barrera de la mayoría absoluta. El apoyo proviene, como es sabido, de varios grupos o/y diputados cuya proximidad ideológica con el gobierno o cuya apariencia de «responsabilidad» ante el electorado les obligará a votar en la misma dirección que la del partido gubernamental (82).

Ahora bien, si la moción de censura constructiva es por sí misma irrelevante para la estabilidad gubernamental, resulta altamente disfuncional para la actividad del control parlamentario. La importancia de la contradicción entre su esencia y su ejercicio no puede desconocerse. Máximo instrumento sancionador de la responsabilidad política, la moción de censura constructiva queda casi imposibilitada en la práctica, como demuestra con creces la experiencia alemana, por la dificultad de que los partidos de la oposición consigan ponerse de acuerdo sobre la presentación de un candidato alternativo a la presidencia del gobierno. La responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo, principio básico del sistema parlamentario, aparece así gravemente vulnerada por la doble deformación que absolutiza

(81) Cfr. MANUEL RAMÍREZ: *Aproximación al sistema de partidos durante el proceso constituyentes*; ponencia presentada a las IV Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional, celebradas en Valencia, octubre de 1978; SANTAMARÍA: *Partidos políticos y pluralismo democrático*, cit., págs. 27-29, y JUAN J. LINZ: *Consideraciones de un sociólogo sobre la consolidación de la democracia*, en el vol. col. *Constitución. Economía y regiones*, Ibérico Europa de Ediciones, Madrid, 1978, págs. 368 y siguientes.

(82) Para un análisis comparativo de estas situaciones, véase HERMAN y POPE: *Minority governments in western democracies*, pág. 209, quienes llegan a la conclusión de que «cuando un Gobierno controla más del 45 por 100, pero menos de la mayoría de los escaños, es altamente probable (...) que sea *winning* en el sentido de que formará una administración. En nuestras doce democracias parlamentarias, muchos de tales gobiernos llegan al poder y descansan en el apoyo de otros partidos o de independientes que le proporcionan una mayoría —convirtiéndoles entonces en *winning* en el sentido numérico usualmente aceptado». De los 179 gobiernos minoritarios estudiados por ambos autores, 31, esto es, el 17,3 por 100, controlan entre el 45 y el 49 por 100 de los escaños, consiguiendo en prácticamente todos los casos formar gobierno y obtener los apoyos parlamentarios oportunos para alcanzar la mayoría absoluta.

la estabilidad gubernamental y la hace depender de un mecanismo —el «constructivo» de la censura— innecesario. Paralelamente, el control parlamentario es bloqueado por la doble inmovilización proporcionada por el requisito jurídico del art. 113.2 y por el político de una mayoría partidista presumiblemente estable. Las exigencias de un parlamentarismo racionalizado no justifican demasiado, a pesar de las pretensiones de nuestros constituyentes, los efectos acumulativos de las anteriores deformaciones e inmovilizaciones. En sí misma, la «racionalización» puede resultar poco eficaz cuando el sistema carezca de las estructuras políticas conducentes a la formación de mayorías partidistas, o, por el contrario, poco útil porque, cuando existen esas mayorías, sus mecanismos jurídicos son escasamente utilizados (83). Pero la unión entre la extrema «racionalización» del art. 113.2 (que, no lo olvidemos, es excepcional en el panorama del constitucionalismo europeo) y la presencia de mayorías parlamentarias reduce aún más las ya de por sí menguadas posibilidades controladoras del legislativo sobre el ejecutivo. La disfuncionalidad de una norma cuya esencia es la del control, pero que lo impide, desnaturalizándose, mediante la búsqueda artificial de un objetivo satisfecho por otros factores, es, pues, evidente.

Con una complacencia innegable, Alzaga se ha referido al marco del «parlamentarismo 'frenado'» en el que nuestras Cortes se verán obligadas a desenvolver su actividad como «todo un modelo (...) del reforzamiento de la posición del gobierno en el seno de la estructura jurídico-constitucional del Estado» (84). Acudiendo a su misma lógica, resulta factible concluir que la Constitución es también todo un antimodelo para las posibilidades de subsistencia de los principios parlamentarios esenciales del control y la responsabilidad políticas. La (¿interesada?, ¿inconsciente?) incomprensión de nuestros constituyentes del juego de las mayorías partidistas les hizo aparecer fieles discípulos de Lowell, Hermens y Duverger, cuyas tesis rezuman una añeja invalidez (85). Su obsesión por el peligro que representan las

(83) Cfr. ANDRÉ DEMICHEL: *La traduction du capitalisme monopoliste d'Etat*, en «Pouvoirs», 4 (1978), págs. 135 y sigs.

(84) ALZAGA: *Comentario sistemático...*, cit., pág. 429.

(85) Me refiero a lo que suele conocerse por los «axiomas de Lowell», consistentes en afirmar que la estabilidad del régimen político depende absolutamente de la existencia de dos (y sólo dos) partidos políticos, ocupando exclusivamente los espacios políticos dedicados al Gobierno y a la oposición (cfr. A. LAWRENCE LOWELL: *Governments and parties in continental Europe*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1896; a las muy divulgadas «leyes» de Duverger, según las cuales los sistemas multipartidistas son originados por el sistema electoral de representación proporcional) (cfr. MAURICE DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, 3.ª ed.) y a los no menos difundidos criterios por los que Hermens vinculó

«mayorías negativas» suponía un desconocimiento notable del sistema parlamentario y, en última instancia, implicaba un ataque frontal a las premisas del régimen pluralista. El condicionamiento artificial de sus estímulos críticos y el jurídico de que la eficacia de la oposición pasa por su unión sobre un programa positivo no corrige ningún vicio del parlamentarismo, sino que conduce a una nueva desnaturalización de su espíritu (86). Las frecuentes alusiones de los autores de la Constitución a una oposición «racional», o a un Parlamento y oposición «responsables», como justificaciones explícitas de la naturaleza «constructiva» de la censura, olvidan que el verdadero objeto de la responsabilidad política es el Gobierno; y su sujeto, el Parlamento, que resulta así el extraño campo de autoaplicación de una actividad cuyo ejercicio le ha sido dificultado al máximo. La susceptibilidad constituyente ante el tema, con una acusada tendencia a convertir en demagogia e irresponsabilidad el principio sancionador de la crítica y de la oposición, parece también ignorar que, en los sistemas democráticos-parlamentarios, la oposición constructiva es aquella que no es anti-sistema, y que la responsable coincide con la constitucional; y parece también desconocer que la responsabilidad del comportamiento de la oposición será tanto mayor cuanto mayores sean las posibilidades de acceso a la formación del gobierno (87).

Pero ya sabemos que los criterios constituyentes optaron por dificultar su improbable acceso mediante el requisito de su acuerdo previo en un candidato conjunto. La opción, repitámoslo una vez más, es grave. La preocupación por evitar a toda costa las crisis gubernamentales, que en ocasiones pueden revestir efectos positivos para la propia estabilidad del sistema de-

la representación proporcional a la inestabilidad política (cfr. FERDINAND A. HERMENS: *Democracy or anarchy?*, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1941). Aunque sólo Fraga Iribarne mantuvo de modo evidente la tesis de la necesidad de un bipartidismo causado por la ley electoral que proporcione estabilidad a los Gobiernos (cfr. sus discursos recogidos en el *D. S. C. D.*, 103 [4-VII-1978], págs. 3779-3780, y 108 [12-VII-1978], pág. 4180), casi todos los demás constituyentes sostuvieron implícitamente, y aplicable para el gobierno y sobre todo para la oposición, los que Dodd ha calificado de «mitos del multipartidismo» (cfr. su *Coalitions in parliamentary government*, cit., págs. 10 y sigs.). Véase, por ejemplo, el discurso de Pérez-Llorca, en el *D. S. C. D.*, 109 (13-VII-1978), pág. 4235.

(86) Cfr. BURDEAU: *Traité de science politique*, vol. IX, cit., pág. 404.

(87) Cfr. GIOVANNI SARTORI: *Opposition and control: Problems and prospects*, en BARKER (ed.): *Studies in opposition*, cit., págs. 31 y sigs., y PHILIPS WILLIAMS: *Parliament under the Fifth French Republic: Patterns of executive domination*, en GERHARD LOEWENBERG (ed.): *Modern parliaments. Change or decline?*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971, págs. 107 y sigs.

mocrático (88), motivó su canalización en un mecanismo tan rígido e inflexible como ineficaz para su pronta solución. Y, lo que es todavía peor, en todas las imágenes cursadas sobre la inestabilidad derivada de mayorías «negativas» que se unen para derrocar gobiernos, pero que son incapaces de sostener alguno, brillaron por su ausencia las referencias al peligro de la continuidad de gobiernos minoritarios. Acaso sea ésta la consecuencia de la moción de censura constructiva que mayores probabilidades tiene de cumplirse y que ha sido señalada unánimemente por cuantos se han ocupado de ella con la excepción, claro está, de gran parte de los constituyentes (89). La combinación de los modos constitucionales del control parlamentario permite la formación y mantenimiento de un gobierno de minoría fuertemente protegido frente a una hipotética mayoría parlamentaria adversa. La subsistencia de un gobierno investido por mayoría simple y con la facultad de conseguir votos de confianza también por simple mayoría queda protegida por una moción de censura impracticable a causa de los requisitos de la presentación de un candidato a la presidencia del gobierno exigida para su tramitación y de la mayoría absoluta exigida para su aprobación. Es cierto que el propio texto constitucional contempla el funcionamiento de algunas instituciones que actuarían como contrapesos (90), pero, aun así, la continuidad de un gobierno minoritario y maniatado, enfrentado a una Cámara que no puede derribarle y que obstaculizará el normal desarrollo de las sesiones parlamentarias, sigue siendo una siempre presente posibilidad. Incluso todas las cautelas de los constituyentes podrían verse reducidas a la inutilidad si, como ha apuntado Santamaría, la oposición acordara designar a un candidato común con el único fin de provocar la crisis una vez designado (91). Las crisis políticas, lejos de evitarse o cuando menos canalizarse hacia una solución rápida, tenderían entonces hacia su complicación y alargamiento.

(88) Cfr. las sugerentes observaciones sobre el tema de BURDEAU: *Traité de science politique*, vol. IX, cit., pág. 405, y LOEWENSTEIN: *Reflections on the value of Constitutions*, cit., págs. 212 y sigs.

(89) De nuevo exceptúo aquí las intervenciones parlamentarias, ya citadas, de Ollero Gómez y Solé Tura, a las que cabría añadir las de Santiago Carrillo, en el *D. S. C. D.*, 59 (5-V-1978), pág. 2040, y 103 (4-VII-1978), pág. 3784.

(90) Cfr. SOLÉ TURA: *El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978*, cit., págs. 12 y sigs., entre las que especifica la institucionalización de la categoría de la «ley orgánica», la desaparición de la reserva negativa de ley y su correlativo, la reserva reglamentaria y la regulación de la legislación delegada y de la legislación de urgencia.

(91) SANTAMARÍA: *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto*, cit., pág. 136.

Podría argüirse, por otra parte, que, comparativamente, la posibilidad de gobiernos minoritarios enfrentados a una Cámara mayoritariamente adversa no resulta demasiado excepcional. Sin embargo, la eficacia de los votos de censura simples para solucionar el peligro de un continuo enfrentamiento, mediante la provocación de una crisis que lleve a unas nuevas elecciones o conduzca a la recomposición de un nuevo gabinete mayoritario, desaparece en nuestro caso con el requisito «constructivo». El 44 por 100 de los gobiernos minoritarios estudiados por Herman y Pope solucionaron una situación de *impasse* legislativo y parlamentario gracias a sendas votaciones de censura o desconfianza (92), una salida difícilmente practicable cuando a la comprensible exigencia de una mayoría absoluta para su aprobación se acompaña la inusual presentación de un candidato común. La crisis política momentánea ha sido sustituida por una hipotética crisis permanente, de efectos disfuncionales obvios para la compleja gestión política del ejecutivo y la alternancia en el poder del partido o los partidos que se crean asistidos por una mayoría parlamentaria suficiente. Y, en fin, tampoco debe desconocerse el alcance que estas medidas pueden tener en la consolidación de unos usos parlamentarios medianamente democráticos, sobre todo en lo que hace a la relación mutua entre el Congreso y el Gobierno. La preeminencia política del último puede reforzarse hasta grados acaso excesivos ante la dificultad de controlar su amplio campo de actuación, fiscalizar la labor de sus miembros y, en su caso, sancionar con su destitución la pérdida de la confianza de la mayoría parlamentaria. Como ha mostrado King, lo importante a este respecto no es que el jefe del gobierno pueda ser depuesto, sino que crea (y actúe consecuentemente) que no puede serlo (93). Su sentimiento de invulnerabilidad opera como un factor añadido a la dificultad objetiva de su destitución. El carácter superfluo del art. 113 resulta, pues, más que presumible. Y su ineficacia, más que probable. Las distorsiones implícitas en los supuestos constituyentes adquieren así consecuencias de alto bordo para la posible anulación política de los principios jurídico-constitucionales por ellos mismos proclamados.

(92) Cfr. HERMAN y POPE: *Minority governments in western democracies*, cit., páginas 210-211.

(93) Cfr. ANTHONY KING: *Executives*, en GREENSTEIN y POLSBY (eds.): *Handbook of political science*, vol. 5: *Governmental institutions and processes*, cit., págs. 195 y siguientes.