

LA FORMA DE GOBIERNO SEMIPARLAMENTARIA COMO ALTERNATIVA A LA PRESIDENCIAL Y A LA PARLAMENTARIA

Por EDUARDO VIRGALA FORURIA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FORMA DE GOBIERNO SEMIPARLAMENTARIA: 1. *Las deficiencias de la forma de gobierno presidencial y las propuestas de los racionalistas norteamericanos.* 2. *El primer intento de aplicación práctica de la forma de gobierno semiparlamentaria: la «Ley Fundamental: el Gobierno» israelí de 1992.* 3. *Otras propuestas semiparlamentaristas.* 4. *Análisis de la hipotética introducción en España de la forma de gobierno semiparlamentaria.*—ANEXO I: *Una propuesta articulada de forma de gobierno semiparlamentaria.*—ANEXO II: *Ley Fundamental de Israel: el Gobierno, de 1992*—BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

I. INTRODUCCION

La forma de gobierno parlamentaria racionalizada adoptada en nuestra Constitución de 1978 ha sido analizada con profusión desde la aprobación de la Norma fundamental, habiendo sido criticados por la doctrina algunos de sus mecanismos con mayor o menor acierto. Pese a lo anterior, el sistema institucional español ha funcionado de manera bastante eficaz, ya que si bien se han manifestado algunos de los defectos propios del parlamentarismo (sometimiento de las Cortes al Gobierno, influencia gubernamental *decisiva* en el nombramiento de los miembros de algunas instituciones), la existencia de Gobiernos monocolores con mayoría absoluta de 1982 a 1993 ha permitido mitigar lo que pudiera haber sido la consecuencia de un sistema multipartidista: la inestabilidad gubernamental y los graves efectos que la misma hubiera podido tener para la consolidación del Estado democrático.

La situación a partir de 1993 ha de ser forzosamente diferente, ya que las elecciones del 6 de junio, a pesar de proporcionar una mayoría relativa elevada para el

PSOE, obligan a la realización de pactos programáticos puntuales o permanentes entre el PSOE y otros partidos, como ha venido sucediendo, o a la formación de un Gobierno de coalición. En el futuro, además, puede ser difícil que un partido político vuelva a tener mayoría absoluta por sí solo, por lo que la gobernabilidad, sin tener por qué ser deficiente, puede plantear graves problemas. Ante esta eventualidad puede que no sea un desatino ir realizando propuestas teóricas para que si un día se plantean dificultades graves de funcionamiento de nuestro sistema institucional (y, salvando todas las distancias, ahí tenemos el ejemplo italiano como aviso), estemos preparados y no tengamos que pensar las soluciones cuando la crisis se plantee.

La alternativa teórica no puede ser la adopción de la forma de gobierno presidencial, pues pensamos que no se adapta a la cultura política europea y, como señalaremos más adelante, su funcionamiento práctico deja mucho que desear en el paradigma del presidencialismo, los EE. UU. El semipresidencialismo, por su parte, tampoco nos parece que deba acogerse como hipótesis de futuro, ya que su dualidad de poderes efectivos en el Ejecutivo, a pesar de su funcionamiento más o menos eficaz en Francia, puede plantear más problemas que ventajas (1).

Se trataría, por el contrario, desde nuestro punto de vista, de adoptar una forma de gobierno nueva que tenga, de partida, las siguientes características: la formalización del carácter cuasipresidencialista de las elecciones actuales en la forma de gobierno parlamentaria, para fortalecer la legitimidad gubernamental y hacer partícipes directamente a los ciudadanos en la decisión de quién va a conducir el órgano estatal de mayor relevancia en todo Estado democrático avanzado, como es el Ejecutivo; aun sin abandonar el multipartidismo, producto del sistema electoral pero también reflejo de la plural realidad política española, fomentar el reagrupamiento partidario y, con ello, la existencia de mayorías parlamentarias estables; mantener la exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo como válvula de escape del sistema institucional para situaciones de bloqueo o enfrentamiento.

Por todo ello, el presente trabajo tiene como objetivo analizar, y proponer para España, una forma de gobierno diferente a las conocidas en los Estados democráticos. En virtud de lo anterior, no expondremos las críticas, por hartas conocidas, que se realizan a la forma de gobierno parlamentaria con sistema multipartidista, especialmente en el ámbito de la gobernabilidad, y nos limitaremos a consignar las deficiencias que la doctrina encuentra en el funcionamiento de la forma de gobierno presidencial en los Estados Unidos, para pasar inmediatamente al análisis de la forma de gobierno que denominaremos como semiparlamentaria o, si se prefiere, neoparlamentaria.

(1) Aunque la experiencia de cohabitación realizada de marzo de 1993 a mayo de 1995 no ha producido enfrentamientos graves entre el socialista Presidente de la República Mitterrand y el Gobierno de centro-derecha presidido por Balladur.

II. LA FORMA DE GOBIERNO SEMIPARLAMENTARIA

1. *Las deficiencias de la forma de gobierno presidencial y las propuestas de los racionalistas norteamericanos*

Los análisis europeos sobre la forma de gobierno presidencial suelen hacer hincapié en las dificultades de su implantación fuera de los Estados Unidos, por ejemplo en Latinoamérica, mientras se da a entender que el presidencialismo norteamericano es el único que funciona adecuadamente y con eficacia. Tales análisis pudieron ser acertados hasta la segunda mitad de este siglo, pero, sin embargo, a partir de entonces y especialmente de los años setenta, el presidencialismo norteamericano presenta notables deficiencias que han llevado a un sector de su doctrina constitucionalista a plantearse, como luego veremos, una reforma en profundidad de sus instituciones.

El diseño constitucional norteamericano de controles y contrapesos es un complicado mecanismo que requiere para su buen funcionamiento un continuo compromiso entre dos órganos, como son el Congreso y la Presidencia, surgidos de elecciones diferentes, con una legitimidad popular propia, e independientes entre sí, de manera que ninguno de ellos puede expulsar legítimamente al otro del poder que ocupa (2). Esa necesidad de colaboración es imprescindible en todos aquellos aspectos que determinan la dirección política del Estado. Así, el proceso de elaboración legislativa requiere, en principio, la concurrencia de las voluntades parlamentaria y presidencial (3), la ratificación de los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo exige el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores presentes, el nombramiento de todos los altos cargos del Ejecutivo y del Poder Judicial federal no puede producirse sin que la nominación presidencial sea consentida por la mayoría simple del Senado.

La situación descrita puede articularse en la práctica política de dos formas diferentes: con la existencia de una mayoría parlamentaria estable, disciplinada e identificada ideológicamente con el Presidente, que conduzca a una aprobación parlamentaria rápida y con escasas modificaciones de las propuestas presidenciales, o con la inexistencia de tal tipo de mayoría, lo que conlleva una negociación cotidiana de cada propuesta presidencial, con la consecuencia final de que no exista una dirección política clara y también de que tal negociación fracase, se produzca un bloqueo en la toma de decisiones y, por ello, se resienta gravemente la eficacia del aparato estatal norteamericano.

(2) Salvo el anticuado e ineficaz *impeachment* que permite al Congreso cesar al Presidente por la comisión de determinados delitos.

(3) El veto legislativo del Presidente puede ser superado por mayoría de dos tercios de las dos Cámaras del Congreso, lo que suele ser normalmente complicado, además de existir el veto de bolsillo, por el que una ley no entra en vigor si en el plazo constitucional de diez días el Presidente no firma el texto legislativo y el Congreso suspende sus sesiones.

La primera situación descrita de una mayoría parlamentaria estable, disciplinada e identificada ideológicamente con el Presidente, podía haberse producido en la práctica, a pesar de las dificultades que plantea el que el Ejecutivo surja independiente de la voluntad parlamentaria, ya que se daban algunas condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la formación de tal tipo de mayoría. La realización de elecciones simultáneas a la Presidencia, a la Cámara de Representantes y a una tercera parte del Senado, unida a la existencia del bipartidismo desde los comienzos del Estado norteamericano, eran las condiciones que permitían teóricamente la formación de una mayoría parlamentaria estable ideológicamente afín al Presidente, con lo que el complicado mecanismo de controles y contrapesos de la Constitución norteamericana se hubiera visto suavizado por la existencia de una voluntad común en los órganos superiores del Legislativo y del Ejecutivo.

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1787 hasta 1832 la designación de los candidatos presidenciales por los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos permitió que el Presidente electo fuera, a su vez, el líder de la mayoría parlamentaria. Sin embargo, a partir de 1832 la adopción por los partidos norteamericanos de las convenciones para la designación de los candidatos presidenciales obligó a éstos a realizar una campaña preelectoral de carácter personalizado para ganarse el apoyo de la convención partidaria. Lo anterior, unido al carácter uninominal de las circunscripciones electorales del Congreso y a la deficiente estructura de los partidos políticos, condujo a que, ya desde el siglo XIX, los candidatos a los escaños parlamentarios tuvieran que financiarse personalmente su propia campaña electoral. Eso significaba que, una vez elegidos, la siguiente reelección de los congresistas dependiera más de la defensa en las Cámaras de los intereses concretos de los sectores que apoyaban a los parlamentarios en sus circunscripciones que de la decisión que tomara el partido político al que formalmente se adscribían, por lo que éste difícilmente podía imponer su disciplina en el Congreso (4). De todas formas, la existencia de una vaga identificación partidaria entre el Presidente y la mayoría parlamentaria siempre permite al primero un mayor margen de acción que posibilite la conclusión de acuerdos interinstitucionales. Pues bien, la coincidencia ideológica entre Presidente y mayoría parlamentaria se produjo en un 60% del tiempo transcurrido entre 1832 y 1900 (5), para aumentar la coincidencia a un 85% del tiempo que va de 1900 a 1952 (6).

(4) Hazlitt (1942: 277); en sentido similar, Finer (1960: 20), Macdonald (1921: 130 ss.).

(5) En concreto, 20 de las 34 elecciones parlamentarias de ese período produjeron mayorías del mismo partido que el del Presidente en ejercicio: Fiorina (1992: 196).

(6) Es decir, en 22 de las 26 elecciones parlamentarias celebradas en ese lapso de tiempo el partido vencedor era el mismo que el del Presidente: Fiorina (1992: 196). Por su parte, Robinson señala que de 1854, nacimiento del Partido Republicano, a 1954 sólo dos Presidentes se encontraron al tomar posesión con alguna de las dos Cámaras del Congreso en manos de la oposición; Robinson (1989: 68).

Frente a lo anterior, la tendencia desde 1952 es la contraria, es decir, la de lo que en Estados Unidos se conoce con el nombre de gobierno dividido (7): existencia en un 63% del tiempo que transcurre desde la citada fecha hasta 1990 de una mayoría parlamentaria de signo ideológico distinto al del partido que apoya al Presidente (8). Fruto de lo anterior es que a partir de 1952 se ha consolidado la segunda situación posible en el funcionamiento de la forma de gobierno presidencial norteamericana, es decir, la tendencia a la inexistencia de una mayoría parlamentaria identificada ideológicamente con el Presidente o, en caso de existir tal identificación, a la falta de estabilidad y disciplina en la mayoría parlamentaria (9). La consecuencia final debería ser la imposibilidad de poner en práctica cualquier decisión política al estar frontalmente enfrentados los dos órganos encargados de llevarlas a cabo, como ha sucedido en numerosas ocasiones en los Estados latinoamericanos. Sin embargo, en EE. UU. su peculiar cultura política, especialmente la antes explicada independencia personal de los parlamentarios, permite la formación de mayorías parlamentarias coyunturales que el Presidente puede utilizar para ir pactando la realización de su programa político, aunque sea en una versión fuertemente modificada (10).

Pues bien, la peculiar cultura política norteamericana ha conseguido que el sistema político continúe funcionando, pero eso no impide que la puesta en práctica de los mecanismos constitucionales de colaboración entre los poderes se resienta y se produzcan continuos bloqueos en la toma de decisiones y, finalmente, la indecisión

(7) Un estudio detallado y reciente sobre el gobierno dividido puede verse en Fiorina (1992).

(8) En 7 de las 19 elecciones parlamentarias de 1952 a 1990 la victoria fue para el partido contrario al Presidente: Fiorina (1992: 196), Cutler (1985: 94), Robinson (1989: 68-70). La elección en 1956 de un Presidente republicano y de un Congreso demócrata supuso que, por primera vez desde 1885, un Presidente se encontrara con ambas Cámaras dominadas por el partido de la oposición. Tal situación se produjo continuadamente de 1968 a 1976 y de 1980 a 1992, salvo en el periodo de 1980 a 1984 en que el Presidente Reagan contó con un Senado republicano. Por ejemplo, en 1984, en un 45% de las circunscripciones electorales del Congreso en las que vencieron candidatos demócratas, ganó a su vez el candidato presidencial republicano R. Reagan: Cutler (1985: 94). Es interesante destacar que a la victoria demócrata en las elecciones presidencial y parlamentaria de 1992, ha sucedido en 1994 un decisivo triunfo republicano en las elecciones parlamentarias, obteniendo, por vez primera desde 1954, la mayoría en la Cámara de Representantes: *Keesing's Record of World Events*, noviembre de 1994, pp. 40268-40270.

(9) Mezey (1989: 130-131), Dillon (1983: 186). Sólo en el 40% de las votaciones en el Congreso la mayoría de cada Grupo Parlamentario vota disciplinadamente: Cutler (1985: 94).

(10) Sartori (1991c: 387-388), Fabbrini (1991a: 206), Susser (1989: 115). En el caso latinoamericano, el presidencialismo, forma de gobierno adoptada con carácter general desde la independencia de los diversos Estados, ha tenido un resultado negativo, ya que no ha contado con la situación socio-política de los EE. UU. El presidencialismo latinoamericano se enfrenta a una realidad política pluralista desde el punto de vista económico, social e ideológico, lo que conduce a un bloqueo recíproco entre el Ejecutivo y el Legislativo al no coincidir normalmente la componente ideológica mayoritaria en uno y en otro. La solución a tal bloqueo es o bien el abandono presidencial de su programa dando lugar a gobiernos meramente de gestión incapaces de resolver los problemas nacionales o bien la adopción por el Presidente del camino de la inconstitucionalidad con el abandono del sistema democrático y la aparición de regímenes autoritarios: Nogueira (1988: 521-522).

e inacción ante los problemas urgentes (11). Por ejemplo, para el 1 de octubre deben estar aprobadas las diversas leyes de presupuestos para el año fiscal que comienza ese día, y, sin embargo, de 1976 a 1986, sólo el 31% de tales leyes han sido aprobadas antes de esa fecha, siendo sólo de un 12% durante la Presidencia Reagan (12). Lo mismo ocurre en otra decisiva materia como es la de la ratificación de los tratados internacionales, en la que el Senado ha rechazado o modificado sustancialmente lo negociado arduamente por la Presidencia, como ocurrió con la adhesión de EE. UU. a la Sociedad de Naciones o con los Tratados de desarme SALT con la antigua Unión Soviética (13), o en los casos en que es el Congreso el que debe ratificar un acuerdo internacional, como ha ocurrido en 1993 con el NAFTA (*North American Free Trade Agreement*-Tratado de Libre Comercio) realizado con Méjico y Canadá. En todo caso, las decisiones finalmente adoptadas por los órganos del poder político son inconsistentes y difícilmente pueden ser adscritas al Presidente o al Congreso, por lo que el elector se encuentra claramente desorientado al comprobar que cada tema ha sido decidido por una coalición coyuntural entre el Presidente y parlamentarios de ambos partidos políticos (14).

Producido el bloqueo institucional por la descoordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo se plantea el segundo gran problema de la forma de gobierno presidencial, como es su imposibilidad para romper tal bloqueo mediante algún mecanismo jurídico que permita a cada poder, o al menos a uno de ellos, cesar al otro y convocar al electorado para que dirima el conflicto (15). El Presidente, ante el rechazo sistemático de sus propuestas por parte del Congreso, no puede provocar la disolución parlamentaria. El Congreso, por su parte, se puede encontrar con que la elección popular de un Presidente incompetente o corrupto resulta irremediable al no poder ser contrarrestada con una moción de censura (16), siendo el *impeachment* ineficaz al ser un procedimiento judicial, lento y por cargos delictivos (17), con la consecuencia además de que el triunfo del *impeachment* sólo consigue el cese en el cargo del Presidente, ocupando su lugar el Vicepresidente y manteniéndose en sus puestos el resto del Ejecutivo (18). Como ha señalado Hardin, el *impeachment* pone su énfasis en la actividad delictiva de personas individuales, ocultando la responsabilidad política, que debe ser colectiva, ya que en la actualidad los complejos problemas gubernamenta-

(11) Committee on the Constitutional System (1985a: 69), Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983a: 286), Cutler (1980: 127), Burns (1963: 260-261), Tugwell (1974: 543), Sartori (1991a: 204).

(12) Mezey (1989: 131).

(13) Cutler (1980: 127).

(14) Cutler (1985: 95), Cutler y Dillon (1985: 56).

(15) Hazlitt (1942: IX).

(16) Hardin (1983: 197 y 1989: 7), Sundquist (1983a: 838), Sartori (1991c: 386).

(17) Finer (1960: 301); en el mismo sentido, Linde (1975: 385), Miller (1975: 414).

(18) Robinson (1989: 131-132).

les requieren un trato colegiado. La adecuación política no se juzga sopesando la culpabilidad o inocencia individual de acuerdo a las reglas de la prueba, sino mediante procedimientos que comprueben la confianza en el juicio del gobernante (19).

Teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta el momento no es de extrañar que desde hace más de un siglo hayan existido propuestas de reforma constitucional de la forma de gobierno norteamericana. En un principio, tales propuestas iban dirigidas a la recepción del parlamentarismo británico, tal y como propugnó en 1879 el que luego sería Presidente Woodrow Wilson (20) o, en forma algo atenuada, Elliott en 1935 que propuso la elección del Presidente por la Cámara de Representantes y la formación por el primero de un Gabinete, cuyo Jefe tendría el cargo de Vicepresidente Ejecutivo, pudiendo el Presidente disolver el Congreso una sola vez en cada legislatura de cuatro años, aunque el Legislativo careciera del poder de exigir la responsabilidad política del Ejecutivo (21). Otros proyectos han optado por la introducción de algún mecanismo aislado de la forma de gobierno parlamentaria, pero sin plantear un modelo alternativo al presidencialismo. Así, se ha propuesto en numerosas ocasiones la posibilidad de que los Secretarios del Gabinete puedan ser a su vez miembros del Congreso (22), la introducción de la exigencia de la responsabilidad política del Ejecutivo (23) o, incluso, la concesión del poder de disolución al Presidente (24).

(19) Hardin (1974: 7-8).

(20) Wilson (1879 y 1884: 25-30).

(21) Elliott (1935: 33-35). La separación de la Presidencia de la República, como órgano que ejerce la Jefatura del Estado, y la Presidencia del Gobierno, con la adopción de una forma de gobierno parlamentaria ha sido planteada en diversas ocasiones: Macdonald (1921: 130 ss.), Patterson (1947: 82 y 259 ss.), Baldwin (1972: 86 ss.), Miller (1977: 297).

(22) Wilson (1879: 150 ss. y 1884: 22 ss.), Bradford (1891 y 1893), Belmont (1913: 26), Hyneman (1950: 571 ss.), Corwin (1958: 105), Finer (1960), Horn (1960: 172), Reuss (1980), Hoxie (1984: 221). Finletter ideó un hipotético Comité Conjunto Legislativo-Ejecutivo, creado por una *joint resolution* del Congreso y una *executive order* del Presidente y formado por miembros del Gabinete y del Congreso, como órgano de unión entre los dos órganos y que, al no formar parte del Ejecutivo, no hubiera requerido modificación constitucional alguna: Finletter (1945: 88 ss.).

(23) De 1947 a 1953 se presentó cinco veces la misma propuesta de enmienda a la Constitución para autorizar al Congreso a través de una *concurrent resolution* a que expresara la falta de confianza en el Presidente, obligándole a dimitir: Hodder-Williams (1987: 16).

La diferente configuración del Ejecutivo en EE. UU. y en el resto de Estados americanos con forma de gobierno presidencial ha permitido que en éstos los Ministros o el propio Consejo de Ministros puedan ser cesados por el Parlamento mediante una moción de censura: art. 122.24 de la Constitución de Costa Rica de 1949, art. 87 de la Constitución de Ecuador de 1979, art. 135.9 de la Constitución de Colombia de 1991, arts. 166 y 167 de la Constitución de Guatemala de 1985, art. 155.7 de la Constitución de Panamá de 1972, art. 194 de la Constitución de Paraguay de 1992, art. 226 de la derogada Constitución de Perú de 1979, arts. 147-148 de la Constitución de Uruguay de 1967, art. 153 de la Constitución de Venezuela de 1961.

(24) Finer (1960). El poder de disolución de las Cámaras por el Presidente de la República está previsto en el art. 148 de la Constitución de Uruguay de 1967, en el caso de que sean censurados uno o varios ministros por menos de tres quintos de los componentes de la Asamblea General, y se contenía tam-

A partir del escándalo Watergate de 1973, aumentan las voces críticas con la imposibilidad de que el Congreso pueda expulsar del cargo a un Presidente incompetente o autoritario y diversos congresistas han presentado proyectos de enmienda constitucional para la introducción de una moción de censura, que requeriría para su aprobación una mayoría de dos tercios de los votos (25) o de los tres quintos de los parlamentarios presentes de cada Cámara, como en una famosa propuesta de enmienda constitucional del congresista Reuss (26).

bién en la ahora derogada Constitución de Perú de 1979 (arts. 227-230), aunque en este caso se trataba más bien de una forma de gobierno semipresidencialista.

(25) Así, el proyecto de resolución n.º 666 presentado en la Cámara de Representantes en 1973 por Edith Green para reformar la Constitución y poder exigir la responsabilidad política de un Presidente que «has failed or refused faithfully to execute the laws enacted by Congress; or that he has willfully exceeded the powers vested in him by this Constitution and the laws of the United States; or that he has caused or willfully permitted the rights of citizens of the United States to be trespassed upon in violation of this Constitution, the laws of the United States, or treaties made, or which shall be made, under their authority...». Esta propuesta fue apoyada por el antiguo Juez del Tribunal Supremo Abe Fortas: Linde (1975: 392). Era partidario de la misma idea Clark Clifford en un artículo periodístico de 1973: «A Government of National Unity», en *The New York Times*, 4 de junio de 1973, citado por Schlesinger (1989: 412).

(26) Por su interés reproducimos el texto literal de la enmienda: «Section 1. Notwithstanding any other provision of this Constitution, the President of the United States may also be removed from office upon the adoption of a Resolution of No Confidence by the Congress in the manner hereinafter provided for. A Resolution of No Confidence shall be privileged in the House of Representatives and shall have precedence over all other bills, resolutions, and motions in the Senate. A three-fifths vote of the Members of each House present and voting shall be necessary to adopt such a resolution as a concurrent resolution.

Sec. 2. Upon the adoption by Congress of a Resolution of No Confidence, the President shall relinquish all the powers and duties of his office to the Vice President, or, if the office of Vice President be vacant, to the next officer in line by law to succeed to the office of the President, who shall thereafter act as President until he is discharged pursuant to this article of amendment.

Sec. 3. In the Resolution of No Confidence, Congress shall fix a date falling not less than ninety days and not more than one hundred and ten days from the date of adoption of the resolution for the calling of a special election for the choosing of electors for President and Vice President: Provided, That if the date of adoption occurs on or after June 1 of the second year of the President's term, and at least ninety days prior to the date of the choosing of Representatives in Congress in that year, the special election shall coincide with the choosing of Representatives: And provided further, That if the date of adoption of the Resolution of No Confidence occurs in the last year of the President's term, Congress in its discretion may forego providing for a special Presidential election. The Clerk of the House of Representatives shall notify the chief executive of each State and of the District of Columbia of the date of the special election, and each State and the District of Columbia shall provide for the choosing of electors on that day. The convening and balloting of electors at a date specified by Congress, and the transmittal of the ballots to Congress which shall count them, shall be in the manner specified in the twelfth and twentieth articles of amendments.

Sec. 4. If the election occurs at the time of choosing of Representatives in Congress, the President and Vice President chosen pursuant to this article of amendment shall enter upon their terms of office on January 20 of the year immediately following. If the election occurs at any other time, Congress in the Resolution of No Confidence shall specify a commencement date not less than sixty and not more than seventy-five days following the date of the election.

Sec. 5. The term of office for the President and Vice President assuming office on January 20 of any

Al calor de las discusiones sobre las propuestas surgidas tras el Watergate va formándose en un sector de la doctrina jurídica y politológica norteamericana una tendencia que entiende que, además de reformas puntuales, es necesario ir planteando una reforma global de la forma de gobierno presidencial, en el sentido que en este trabajo hemos denominado como semiparlamentaria (27) y que hasta el momento no ha recibido suficiente atención en Europa (28). Tal tendencia, conocida como la de los *rationalists* o racionalistas asume la estrategia de la «racionalización con reforma», es decir, un sistema político inspirado en criterios institucionalmente racionales y políticamente neutrales y que consistiría en una combinación, en el marco de la experiencia norteamericana, de algunos aspectos parlamentarios con una estructura fundamentalmente presidencialista, lo que afectaría a toda la estructura constitucional y no sólo a la forma de gobierno (29).

Charles M. Hardin inicia esta corriente de opinión en 1974 con la publicación de una monografía (30) (a la que seguirán diversos trabajos (31)), en la que plantea ya

odd-numbered year shall be four years. The term of office of the President and Vice President assuming office at any other date shall expire on the January 20 of the next odd-numbered year which shall be more than two years following the date of the commencement of the term.

Sec. 6. Notwithstanding the twenty-second article of amendment, the incumbent of the Office of the President at the time of adoption of the Resolution of No Confidence shall be eligible to stand for election at the election herein provided for and to serve the term commencing thereafter.

Sec. 7. The times, places, and manner of holding elections for Presidential electors shall be prescribed in each State by the legislature thereof; but the Congress may at any time make or alter such regulations.

Sec. 8. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation».

Propuesta de resolución n.º 903 presentada en la Cámara de Representantes el 14 de febrero de 1974: Reuss (1975a: 329-330). Reuss presentó una resolución muy similar, la n.º 1111 de 15 de agosto de 1974, variando ligeramente las fechas de celebración de las elecciones resultado de la aprobación de una moción de censura: Reuss (1975b: 331-332).

(27) Podríamos definir este sistema también como semipresidencial, pero esta es una expresión prácticamente ya normalizada para designar a las formas de gobierno similares a la establecida en la Constitución francesa de 1958.

(28) Incluso en un país como Italia, inmerso en plena reforma institucional, los partidarios del presidencialismo han ignorado las críticas a tal forma de gobierno y las alternativas a la misma planteadas en los EE. UU.: Fabbrini (1991a: 199).

(29) Sobre los diversos aspectos de las reformas constitucionales ideadas por los racionalistas puede verse Fabbrini (1991b). Los racionalistas han sido criticados por numerosos autores norteamericanos que siguen defendiendo la forma de gobierno presidencial establecida en 1787, ya que los constituyentes no habrían pretendido un sistema político que consiguiera eficazmente los objetivos nacionales por encima de cualquier otra finalidad, sino un sistema político limitado que pudiera alcanzar sólo los objetivos que sobrevivieran a un proceso de consultas y negociaciones planeadas para prevenir la tiranía de mayorías apasionadas o de políticos ambiciosos: Wilson (1987: 38-43), Schlesinger (1989: 464-465). Un compendio de las críticas a los racionalistas puede verse en los trabajos de J. Q. Wilson, W. B. Gwyn, A. S. Anderson y J. W. Caesar, recogidos en Goldwin y Kaufman (1986).

(30) Hardin (1974).

(31) Hardin (1983, 1986, 1989).

una alternativa semiparlamentaria. De todos modos, la tendencia racionalista toma cuerpo con la creación a comienzos de los años 80 del *Committee on the Constitutional System* como organismo privado, formado por académicos y políticos retirados y en activo, y dedicado al estudio de los problemas del constitucionalismo norteamericano y a la formulación de propuestas de reforma del mismo.

Los racionalistas norteamericanos intentan propugnar una forma de gobierno que conservando algunos de los grandes aciertos de su experiencia constitucional (legitimación popular del Presidente, poder presidencial de dirección de la política exterior, importantes funciones de control encomendadas al Congreso) no incluya los evidentes defectos que también ha proporcionado la misma (existencia del denominado gobierno dividido, fruto de su sistema electoral y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales). Lo fundamental de su propuesta es la introducción de mecanismos de resolución de conflictos institucionales propios de la forma de gobierno parlamentaria (disolución, moción de censura), pero que conduzcan necesariamente a la toma de una decisión por los ciudadanos favorable a una de las dos posiciones institucionales enfrentadas (mediante la realización de elecciones simultáneas a la Presidencia y al Congreso) (32).

Los elementos comunes a las diversas propuestas racionalistas serían los que exponemos a continuación.

1.1. *El Congreso.*

El Congreso seguiría manteniendo su estructura bicameral con un sistema electoral de mayoría relativa, pero los comicios para la Cámara de Representantes tendrían lugar cada cuatro años, coincidiendo su celebración con la de las elecciones presidenciales (33), mientras el Senado renovarían en esa fecha a la mitad de sus miembros, ya que los senadores tendrían un mandato de ocho años con renovación

(32) La solución propuesta nos parece más funcional y eficaz que la que apunta Nogueira para Latinoamérica. El autor chileno, ante el fracaso del presidencialismo clásico, rechaza la alternativa del parlamentarismo y propone la introducción de mecanismos temperadores del primero, es decir, una forma de gobierno semipresidencial caracterizada por el dualismo en el Ejecutivo, pero con una cierta jerarquía en favor del Presidente de la República, como moderador del juego político. El Gobierno, con su Primer Ministro al frente, sería responsable ante el Parlamento, existiendo como mecanismos de relación la disolución discrecional y la moción de censura constructiva: Nogueira (1988: 524). Frente a lo anterior, desde nuestro punto de vista, el dualismo en el Ejecutivo es potencialmente desestabilizador, como ha demostrado la práctica francesa, y la adopción de la moción de censura constructiva, frente a lo que piensa Nogueira, no ha tenido resultados apreciables ni en Alemania ni en España, ya que la estabilidad gubernamental en ambos países ha venido determinada por sus sistemas de partidos, como creo que demostramos hace ya algunos años: Virgala (1988).

(33) Hardin (1974: 5), Robinson (1983: 588, 1986: 54 y 1987: 270-271), Sundquist (1985b), Cutler (1985: 104).

parcial cada cuatro (34). Esto evitaría la situación actual de renovación del Congreso cada dos años, que favorece la formación de una mayoría, aunque sea del mismo partido del Presidente, elegida al margen de la política presidencial (35).

Para reforzar la tendencia a la identificación ideológica entre la mayoría presidencial y la parlamentaria, la papeleta de votación debería contener una plancha partidaria que incluyera a los candidatos a Presidente, Vicepresidente, Representante y Senador de cada circunscripción. De esta forma, los candidatos a parlamentarios se verían obligados si no a hacer una campaña electoral coordinada con el candidato presidencial de su partido, sí, al menos, a no desentenderse de las opciones de este último, como ocurre en la actualidad en muchas circunscripciones (36).

De todas formas, todos los autores racionalistas coinciden en que el sistema sólo funcionaría correctamente si se mejorara la disciplina partidaria en el Congreso y se conociera, con mayor o menor exactitud, la tendencia ideológica de la mayoría parlamentaria (37). Incidiendo en esta posición, Hardin sería partidario de un control por parte de los partidos políticos de las nominaciones de los candidatos a los escaños (38), para de esa forma poder forzar la disciplina en el interior del Congreso, ya que el parlamentario díscolo tendría siempre presente la amenaza de la retirada del apoyo del partido en las siguientes elecciones (39).

(34) Robinson (1983: 588, 1986: 54 y 1987: 270-271), Cutler (1985: 104-105), Sundquist (1985b) y Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 288). Robinson ha planteado también la posibilidad de un Congreso unicameral en el que cada Estado tuviera dos parlamentarios fijos más uno adicional por cada tanto por ciento de población: Robinson (1986: 54). Sundquist, por su parte, ha propuesto que el futuro sistema electoral contuviera un *bonus* para que el partido del Presidente alcanzara siempre la mayoría absoluta y también la posibilidad, recogida asimismo por Cutler, de que el mandato parlamentario fuera de seis años, con renovación completa de la Cámara de Representantes y de la mitad del Senado cada tres años: Sundquist (1985b) y Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 288), Cutler (1980: 141 y 1985: 105).

(35) Robinson (1987: 273).

(36) Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 287-288), Cutler (1985: 104).

(37) Schlesinger, partidario de la separación de poderes y del mantenimiento del presidencialismo, señala que la disciplina partidaria nunca se dará en los EE. UU., ya que los partidos políticos se han resistido históricamente a la centralización y a la disciplina, al ir contra el genio de la política americana: Schlesinger (1989: 463).

(38) La Cámara de Representantes se elegiría en circunscripciones uninominales a lo que se añadirían unos 150 miembros elegidos nacionalmente (los candidatos serían propuestos por un Comité del partido compuesto de 41 miembros: Presidente o líder de la oposición, 10 miembros del Gabinete o del Gabinete en la sombra y 30 congresistas elegidos por los parlamentarios; dicho Comité podría rechazar candidatos a circunscripciones uninominales que no apoyaran la política del partido) y, además, cada partido nominaría 100 candidatos de forma que serían elegidos los 100 como parlamentarios si el partido correspondiente alcanzase la Presidencia y sólo 50 si el partido fuera derrotado en las elecciones presidenciales o incluso menos para que el partido presidencial tuviera, al menos, una mayoría de cinco escaños: Hardin (1974: 183-184 y 1989: 213).

(39) Hardin (1974: 11). Resulta curioso comprobar cómo estas propuestas plantean la adopción de

1.2. *El Ejecutivo.*

La elección popular del Presidente se realizaría siempre de forma simultánea a las elecciones legislativas (40). Tal y como expone Hardin, la elección popular, por su polarización, permitiría el mantenimiento en EE. UU. de un sistema bipartidista que garantizase la estabilidad del Ejecutivo (41).

Con respecto a la organización interna del Ejecutivo, los racionalistas no introducen grandes modificaciones en la misma, salvo el que los Secretarios puedan, a su vez, ser parlamentarios (42).

1.3. *Establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.*

Las innovaciones propuestas en los dos puntos anteriores no modifican sustancialmente la forma de gobierno presidencial, pero sí lo hace, y de forma definitiva, lo que vamos a explicar a continuación.

Los racionalistas entienden que el Ejecutivo debe seguir estando en manos del Presidente, no proponiendo una reforma del procedimiento actual de nombramiento de los Secretarios del Gabinete (43). Pero a partir de ese momento las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo serían más parecidas a las de la forma de gobierno parlamentaria que a las de la presidencial.

Todas las propuestas teóricas realizadas por los racionalistas incluyen el poder de disolución del Congreso por parte del Presidente con la consecuencia de la necesaria dimisión de éste y la convocatoria de elecciones parlamentarias y presidenciales simultáneas. Los racionalistas, ante la tendencia de su sistema político a bloquearse en los dos últimos años de cada mandato presidencial, con el consiguiente peligro de actuaciones autoritarias o ilegales del Presidente para hacer efectivo su programa po-

algunos de los aspectos más criticados de los sistemas electorales existentes en países con forma de gobierno parlamentaria, como el nuestro.

(40) Robinson (1983: 588, 1986: 54 y 1987: 270-271), Hardin (1974 y 1986).

(41) Hardin (1986: 94).

(42) Robinson (1986: 54 y 1987: 270), Cutler (1985: 105). Cutler propuso unos años antes que el Presidente pudiera seleccionar a la mitad de su Gabinete de entre los miembros de su partido en el Congreso, permitiéndoles retener el escaño: Cutler (1980: 140). Robinson ha ideado también la creación de un Consejo Nacional de cien notables (antiguos cargos electivos como Presidentes, Congresistas, quizás Gobernadores, y otras personas nombradas por el Presidente) o de un Consejo Federal (con un miembro por Estado federado), que elegirían de entre ellos a uno para ejercer el cargo de Jefe del Estado cada dos años. El Consejo Nacional o Federal convocaría las elecciones, revisaría las leyes, incluyendo un veto suspensivo que no sobrepasara los sesenta días: Robinson (1986: 54 y 59 y 1987: 271).

(43) Robinson (1986: 54 y 1987: 270) expresamente propone el mantenimiento del sistema actual de intervención senatorial mediante el consejo y consentimiento a los nominados por el Presidente.

lítico, entienden que es necesario establecer la disolución discrecional del Congreso (44). Hardin, Robinson y Sundquist establecen que, para ello, el Presidente podría disolver el Congreso en cualquier momento (45). Cutler sería partidario de una única disolución presidencial del Congreso en cada legislatura, debiendo decidir el Congreso, en un plazo de treinta días tras la decisión presidencial de disolver, si las elecciones fueran también a la Presidencia (46).

Como contrapartida a la disolución, los racionalistas propugnan la introducción también de la responsabilidad política del Presidente. Para ello, se propone la posibilidad de aprobación de una moción de censura por mayoría simple del Congreso que dé lugar a la dimisión del Presidente y a la convocatoria de elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas (47). Algunos autores han propuesto un procedimiento indirecto y complejo de censurar al Presidente. En caso de que el Congreso estimara necesario superar un bloqueo en las relaciones interorgánicas, para Robinson el Legislativo debería poder aprobar una ley para autodisolverse y convocar elecciones parlamentarias y presidenciales simultáneas por un nuevo mandato de cuatro años, ley que necesitaría la concurrencia del Congreso y del Presidente y, en caso de desacuerdo, producirse la disolución por decisión unilateral de la mayoría de

(44) Robinson (1986: 61).

(45) Hardin (1974: 183), Robinson (1986: 54), Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 296).

(46) Cutler (1980: 140-141) y Cutler en su declaración recogida en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 50).

(47) Declaración de James L. Sundquist en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 296), Sundquist (1983a: 839), Hardin (1986: 92). A comienzos de los años cincuenta ya se presentaron en el Congreso algunos proyectos de reforma constitucional que pretendían la introducción de mociones de censura, a través de *concurrent resolutions* con mayoría de dos tercios de cada Cámara, cuya aprobación conllevaría la dimisión del Presidente y la disolución del Congreso con convocatoria simultánea de elecciones (Propuesta de *House Joint Resolution* n.º 242, de 24 de abril de 1951, introducida por Mr. Potter, de Michigan: «Provides that, except during the period in an even numbered year from June 1 to the following January 3, whenever Congress by 2/3 of each House adopts a concurrent resolution of no confidence in the President, there shall be a special national election on the 12th Tuesday after passage to elect the President, Vice President and members of Congress») o la dimisión del Presidente, que podría optar entre permitir su sustitución por el Congreso o disolver las Cámaras y convocar elecciones simultáneas para ambos órganos (Propuestas de *House Joint Resolution* n.º 180, de 5 de marzo de 1951, y n.º 231, de 13 de abril de 1951, introducidas por Mr. Coudert de Nueva York, y n.º 233, introducida por Mr. Kersten, de Wisconsin: «Provides that, except during the period in any even numbered year from August 1st until the following January 3d, if Congress, by a vote of two-thirds of each House, adopts a concurrent resolution expressing lack of confidence in the President, then within 10 days the President shall either resign or call for a general election. If the President resigns, the Senate and House voting as a body shall elect a successor to serve the unexpired term. A quorum to consist of three-fourths of the membership of both Houses, and a majority of votes cast required for election. If the President calls for a general election, it shall be held on the seventh Tuesday after adoption of the resolution, to fill the offices of President, Vice President, and the whole membership of the two Houses of Congress»): Brown (1953: 53-56).

dos tercios de los miembros del Congreso (48). Cutler formula una idea muy similar, en el sentido de permitir que el Congreso pudiera decidir la convocatoria anticipada de las elecciones legislativas y presidenciales de las que surgiría un mandato reducido hasta lo que restara de la legislatura de cuatro años. Esa decisión debería contar con el apoyo de la mayoría de una Cámara y del Presidente o con el apoyo exclusivo de la mayoría de ambas Cámaras (49).

Reunificando las diversas propuestas racionalistas, el *Committee on the Constitutional System* ha formulado un proyecto de enmienda constitucional que establecería una forma de gobierno semipresidencial, con el siguiente contenido:

«1. At any time during the first three years of a presidential term, the president shall have power to issue a proclamation of no confidence in the Congress, and the Congress shall have power to adopt a resolution of no confidence in the president. The affirmative vote of an absolute majority of the members of each house shall be necessary to adopt a resolution on no confidence, and the president shall have no power to veto such a resolution. A resolution of no confidence proposed by one-third of the members shall be privileged in the House of Representatives and shall have precedence over all other bills, resolutions and motions in the Senate.

2. A proclamation or resolution of no confidence shall fix a date for the calling of special elections for the appointment of electors for president and vice-president, and for the offices of senator and member of the House of Representatives. The date for such special elections shall not be sooner than 110 days nor later than 130 days from the date of issuance of the proclamation or adoption of the resolution of no confidence. The clerk of the House of Representatives shall notify the chief executive of each state and of the District of Columbia shall provide for the choosing of electors, and the election of representatives and senators, on that day. The convening and balloting of electors for president and vice-president and the transmittal of the ballots to Congress which shall count them shall be in the manner specified in the twelfth and twentieth articles of amendment. Such convening and balloting of electors shall be at a date specified by Congress, not later than twenty days after the date of special elections.

3. A proclamation or resolution of no confidence shall specify a date for the commencement of the terms of president, vice-president, senator and representative,

(48) Robinson (1986: 54 y 1989: 129). Robinson ha sido partidario también de que la decisión de disolver el Congreso, y la convocatoria de elecciones parlamentarias y presidenciales, obtuviera el apoyo de una tercera parte de la Cámara de Representantes o del Senado y el del Presidente, o, como alternativa, el apoyo en una primera votación de la mayoría simple de ambas Cámaras más el del Presidente y, en caso de que éste no firmara la disolución en un plazo de dos semanas, con el apoyo exclusivo de la mayoría simple del Congreso en una segunda votación: Robinson (1987: 271).

(49) Cutler (1985: 105-106, 1980: 140-141) y en su declaración recogida en Joint Economic Committee-Congress of the United States (1983: 50).

which date shall be not later than twenty days after the convening and balloting of electors for president and vice-president chosen in any special elections shall be four years. The term of office for representatives chosen in any special election shall be [two years] [four years]. The term of office for senators chosen in any special election shall be [two years for members elected to seats of the first class specified in Article I, four years for members elected to seats of the second class and six years for members elected to seats of the third class] or [four years for members elected to seats of the first class specified in amendment _____ and eight years for members elected to seats of the second class]. All such terms shall extend to the next following January 3 in the case of the House of Representatives and the Senate and until the next following January 20 in the case of the president and vice-president.

4. No person shall be elected to the office of the president more than twice, including election in a special election pursuant to this article, provided that any person may be elected a third time to the office of the president in a special election held pursuant to a resolution of no confidence if such person has served in the office of president for less than six years before the adoption of such resolution of no confidence.

5. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation» (50).

Para finalizar, hemos de señalar que las fórmulas ideadas por los racionalistas, además de solucionar los posibles bloqueos que pudieran producirse entre el Legislativo y el Ejecutivo, tendrían también una serie de positivos efectos sobre la vida política norteamericana: se reduciría enormemente el tiempo y el coste de las campañas electorales, que en la actualidad, al ser a fecha fija, conducen a un período de precampaña y campaña electoral que supera el año de duración; aumentaría el poder de los partidos políticos, al tener que suprimirse necesariamente el procedimiento de primarias pensado para unas elecciones a fecha fija; fomentaría la aparición de mayorías parlamentarias identificadas con la política del Presidente, al ser elegido éste siempre simultáneamente con el Congreso; debilitaría la presión calculada que ejercen determinados Estados extranjeros para comprometer la reelección presidencial, al existir en la actualidad elecciones presidenciales a fecha fija (51).

Todas estas propuestas hasta el momento han tenido escasa plasmación práctica debido al apego que profesan los norteamericanos a la estructura constitucional diseñada en 1787 y que sólo se ve amortiguado en momentos de extrema crisis política, como sucedió en 1973 con el escándalo del Watergate. El triunfo de las tesis racionalistas requeriría una extremada insatisfacción con el *statu quo* combinada con un muy amplio acuerdo sobre la mejor alternativa al mismo, lo que en estos momentos

(50) Committee on the Constitutional System (1985b: 254-255).

(51) Hardin (1989: 208-209), Committee on the Constitutional System (1985b: 256).

simplemente no existe (52). A lo anterior hay que añadir las dificultades de reforma que presenta la Constitución norteamericana, que además de la adopción de la misma por los dos tercios del Congreso o por una Convención convocada por dos tercios de los Estados miembros, exige la ratificación por, al menos, tres cuartas partes de los Estados, con lo que, por ejemplo, trece Cámaras legislativas de las 99 existentes en los Estados federados norteamericanos pueden bloquear cualquier reforma, a lo que se debe añadir que siete Estados exigen mayorías legislativas extraordinarias para la reforma, por lo que tal vez la primera modificación deberá ser la del propio procedimiento de reforma (53).

2. *El primer intento de aplicación práctica de la forma de gobierno semiparlamentaria: la «Ley Fundamental: el Gobierno» israelí de 1992*

El 19 de marzo de 1992 el Parlamento israelí modificaba la denominada «Ley Fundamental: el Gobierno» de 1965 (54), instaurando por vez primera en el mundo una forma de gobierno con unas características relativamente similares a lo que en este trabajo hemos denominado como semiparlamentarismo (55). De todas formas, hay que resaltar que la entrada en vigor de la Ley ha quedado pospuesta a 1996 y que, en la actualidad, existe el proyecto de modificarla, como puso de manifiesto el Primer ministro Rabin en el discurso programático de presentación de su Gobierno en julio de 1992 (56).

Las razones últimas de la reforma israelí se encuentran en las dificultades para formar Gobierno una vez concluida en las elecciones de 1977 la fase hegemónica del Partido Laborista, a lo que se ha unido el aumento en los últimos años del peso de los partidos políticos religiosos y extremistas, tanto de derechas como de izquierdas, en la formación de los Gobiernos (57). A partir de los años setenta comienzan a plantearse propuestas doctrinales y políticas para reformar el sistema electoral —que, al ser proporcional por el método D'Hondt, con circunscripción nacional única y con una exigua barrera del 1,5%, no favorece precisamente la formación de mayorías parlamentarias sólidas—, pero las dificultades para hacerlo de forma que consiguiera un

(52) Argyle y Barilleaux (1986: 723).

(53) Sundquist (1983b: 210), Mezey (1989: 217).

(54) Como es sabido, Israel carece de Constitución formal y su organización institucional está basada en una serie de Leyes Fundamentales aprobadas a partir de 1958, una de las cuales es la «Ley Fundamental: el Gobierno», de 1965, que contiene la regulación jurídica del Gobierno y de la forma de gobierno.

(55) Por su interés hemos reproducido como Anexo II de este trabajo el texto íntegro de la Ley fundamental.

(56) Ottolenghi (1994: 95 y 108, nota 20).

(57) Ottolenghi (1994: 100).

amplio consenso parlamentario condujeron a centrar los esfuerzos en el cambio de la forma de gobierno (58).

El antecedente inmediato de la Ley de 1992 es el trabajo teórico realizado por un grupo de juristas y politólogos que, ante la falta de una Constitución en Israel, redactaron un proyecto en 1988 que contenía lo que denominaron como forma de gobierno *parliadential*, es decir, la combinación de las potencialidades de liderazgo del presidencialismo y la exigencia de responsabilidad política del parlamentarismo (59). A ello se unieron las propuestas surgidas en un sentido similar de los Congresos realizados en 1989 por el *Israel Diaspora Institute* (60). A finales de ese mismo año se presentaron cuatro proposiciones de ley de reforma de la Ley de 1965 en un sentido semiparlamentario (61), que posteriormente fueron refundidas en una sola en 1990. Tras dos años de debate parlamentario, la proposición fue definitivamente aprobada en marzo de 1992 con el apoyo del Partido Laborista, el no tan entusiasta del Likud (derecha) y la oposición abierta de los partidos religiosos (62).

La Ley de 1992 mantiene al Jefe del Estado con funciones meramente simbólicas, de forma que el Gobierno, presidido por un Primer ministro, se constituye en la autoridad ejecutiva del Estado (arts. 1 y 3.a) (63). La elección del Primer Ministro (64) se realiza mediante sufragio universal directo por el sistema mayoritario a dos vueltas de tipo francés (art. 13) (65). Estas elecciones directas coinciden con las parla-

(58) Ottolenghi (1994: 100). Los propios inspiradores de la reforma han reconocido que si el sistema electoral permitiera la formación de mayorías absolutas de un partido político, no habrían sentido la necesidad de reformar la forma de gobierno: Uriel Lynn, «Changing the System of Government in Israel», citado por Ottolenghi (1994: 100, nota 7).

(59) El desarrollo completo de esta propuesta está contenido en Susser (1989). La expresión *parliadential* (combinación de los términos ingleses *parliamentary* y *presidential*) podría traducirse como forma de gobierno parladencial, pero hemos preferido mantener la denominación de semiparlamentaria por la pésima fonética en castellano del primer término.

(60) Ottolenghi (1994: 101).

(61) Los autores eran David Libai del Partido Laborista, Uriel Lynn del Likud (derecha, en el Gobierno en aquel momento), Yoasch Tsiddon (Tsomet, pequeño partido de derecha ultranacionalista en el Gobierno) y Amnon Rubinstein (*Schinui*, pequeño partido en la oposición): Ottolenghi (1994: 102, nota 12).

(62) Ottolenghi (1994: 101-102).

(63) La proposición de ley inicial preveía la elección de un Viceprimer ministro junto al Primer ministro: Ottolenghi (1994: 102).

(64) La proposición de candidatos puede realizarse por un Grupo parlamentario, o varios conjuntamente, del Parlamento saliente con el apoyo de, al menos, 10 miembros y que presente también una lista de candidatos en las nuevas elecciones al Parlamento (art. 9). En el proyecto de 1988, para ser candidato a Primer Ministro era necesario el apoyo del 8% de los miembros del Parlamento o de 70.000 electores: Susser (1989: 114).

(65) El proyecto de 1988 establecía que quedaría elegido como Primer Ministro el candidato que alcanzara, al menos, un 45% de los votos válidos emitidos, celebrándose la segunda vuelta, entre los candidatos más votados, diez días después, si ninguno lograba la mayoría requerida en la primera: Susser (1989: 113-114).

mentarias, salvo en los supuestos en que hayan de celebrarse «elecciones especiales» al cargo de Primer ministro, de las que luego se hablará.

Elegido popularmente el Primer Ministro, éste nombra a los miembros de su Gobierno (art. 3.c), sin intervención alguna del Jefe del Estado al que se le evitan los problemas que suelen existir de designación del candidato a Primer Ministro (66). Para ello dispone de un plazo de 45 días a partir de la publicación de los resultados electorales, pasado el cual debe presentarse ante el Parlamento, que puede rechazar al Gobierno propuesto, pero con la consecuencia de que eso supone la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias y al cargo de Primer ministro (arts. 14 y 19) (67). Por el contrario, si el Primer ministro es incapaz de formar un Gobierno en el citado plazo de 45 días, se celebran nuevas elecciones pero exclusivamente al cargo de Primer ministro (art. 15). El Gobierno ha de componerse de un máximo de 18 miembros y de un mínimo de 8, de los cuales la mitad han de ser parlamentarios, requisito que necesariamente deben cumplir el Primer ministro y el miembro del Gobierno que vaya a ser nombrado Primer ministro interino (por muerte, dimisión o incapacidad permanente del titular) (arts. 13, 16, 29 y 33) (68).

El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Primer Ministro a través de una moción de censura contra el Primer ministro, que requiere para su aprobación el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento (art. 19) (69). La aprobación de la moción de censura produce el cese del Primer Ministro y de su Gobierno, pero también la disolución automática del Parlamento, convocándose elecciones simultáneas para ambos órganos (art. 21). A la moción de censura clásica se equiparan, en cuanto a sus efectos, la autodisolución parlamentaria por mayoría (art. 19.b) y la no aprobación del proyecto de ley de Presupuestos en un plazo de tres meses (art. 20). Por el contrario, el cese del primer ministro por decisión parlamentaria, en caso de haber sido previamente condenado por el Tribunal Federal, la apro-

(66) Susser (1989: 119 y 122, nota 3).

(67) En el proyecto de 1988, nombrado un miembro del Gobierno, el Parlamento, en los treinta días siguientes, podía rechazar el nombramiento mediante la aprobación de una moción de censura que contara con el apoyo de más del 60% de los parlamentarios: Susser (1989: 119).

(68) En el proyecto de 1988, el cargo de miembro del Gobierno era incompatible con el de parlamentario, por lo que la designación como ministro de un diputado provocaba necesariamente la dimisión como parlamentario, lo que, de acuerdo a Susser, habría reforzado la estabilidad ministerial al conocer los ministros que su indisciplina podía suponer su cese y, como consecuencia, la imposibilidad de volver al Parlamento: Susser (1989: 119).

(69) El texto al que hemos tenido acceso utiliza la expresión «vote majoritaire», pero Ottolenghi, en el único comentario sistemático de la Ley de 1992 que hemos encontrado, habla de «maggioranza assoluta»: Ottolenghi (1994: 105). La proposición de ley inicial estipulaba la necesidad de que la moción fuera apoyada por 70 de los 120 parlamentarios (Ottolenghi, 1994: 102), mientras el proyecto de 1988 establecía una mayoría especial superior al 60% del número de parlamentarios. En dicho proyecto fue rechazada la posibilidad de introducir una moción de censura constructiva, como fórmula que dificultara la aprobación de las mociones, al considerarse que no podía sustituirse un Primer Ministro elegido popularmente por otro de elección parlamentaria: Susser (1989: 122, nota 5).

bación de una moción parlamentaria por mayoría de dos tercios que obligue al Primer ministro a presentar la dimisión, la incapacidad del Primer ministro para formar Gobierno, la dimisión voluntaria del Primer ministro, su muerte o su declaración de incapacidad permanente, conducen a la celebración de elecciones al cargo de Primer ministro exclusivamente (arts. 15, 23, 26, 27, 28 y 30). Estas últimas elecciones, denominadas «elecciones especiales», dan lugar a la elección de un nuevo primer ministro cuyo mandato no será completo, sino sólo hasta el final de la legislatura del Parlamento (art. 7).

Finalmente, el Primer Ministro, con el acuerdo del Jefe del Estado, puede disolver el Parlamento en cualquier momento, lo que ocasiona también su cese y la convocatoria de elecciones simultáneas al cargo de Primer Ministro y para un nuevo Parlamento (art. 22).

La forma de gobierno israelí implantada en 1992 ha recibido ya numerosas críticas en su país (70), a las que nos unimos, ya que nos encontramos ante un intento de semiparlamentarismo que, por razones políticas internas, termina uniendo elementos del presidencialismo y del parlamentarismo sin obtener un modelo definido (71).

La antes citada imposibilidad práctica de reformar el sistema electoral ha determinado que las elecciones al cargo de Primer ministro se celebren junto a unas elecciones parlamentarias por el método D'Hondt, lo que es contrario a los postulados de la forma de gobierno semiparlamentaria (72). Ello impide el efecto de bipolarización que hubiera tenido la combinación de las elecciones directas al cargo de Primer ministro con unas elecciones parlamentarias con sistema electoral mayoritario a dos vueltas, como se había propuesto en la inicial proposición de ley de 1990 (73). Con el modelo aprobado, lo más probable es que el Primer ministro se encuentre con un Parlamento atomizado y sin una mayoría parlamentaria clara, lo que dificultará extraordinariamente la formación del Gobierno y su estabilidad. Esto unido a que la incapacidad del Primer ministro para formar un Gobierno mayoritario conduce a nuevas elecciones a la jefatura del Ejecutivo, que, si tampoco le proporcionan una mayoría parlamentaria, fuerzan unas terceras elecciones a las que el inicial Primer ministro ya no puede presentarse, revela la probabilidad cierta de que se produzca uno de los defectos cuya resolución pretendía la reforma institucional: la eliminación de los lar-

(70) Pueden confrontarse en Ottolenghi (1994).

(71) Ottolenghi (1994: 96).

(72) Véase el apartado II.4.1 de este trabajo.

(73) Ottolenghi (1994: 103). Parece, sin embargo, aún más adecuado, para una sociedad fragmentada como la israelí, el sistema propuesto en el proyecto de 1988: adopción del proporcional personalizado alemán, aunque en este caso con una barrera del 2,5%. Las elecciones se celebrarían coincidiendo con la segunda vuelta de los comicios para el cargo de Primer Ministro, ya que al exigirse un respaldo mínimo del 45% de los votos en la primera vuelta, en un sistema multipartidista como el israelí muy difícilmente se produciría la elección del Primer Ministro en dicha primera vuelta: Susser (1989: 116-118).

gos períodos de negociación política para formar una coalición gubernamental (74). Otra opción que el sistema permite es la formación de un Gobierno afín a la mayoría opositora, en una especie de cohabitación (75), pero que colocaría al Primer ministro en una situación política muy incómoda (76).

Por otra parte, se rompe una de las máximas del semiparlamentarismo como es la celebración siempre simultánea de elecciones presidenciales y parlamentarias, para que ambas mayorías coincidan en lo posible. El Parlamento puede cesar al Primer ministro, lo que evita los inconvenientes que en los sistemas presidencialistas tiene el *impeachment* (77), y el Primer ministro puede disolver el parlamento, para el caso de que exista una mayoría parlamentaria opuesta y que impida al Gobierno desarrollar su programa legislativo, pero, junto a ello, se permiten hasta seis situaciones en las que puede haber «elecciones especiales» al cargo de Primer ministro con la posibilidad de que el elegido pertenezca a un partido político que esté fuera de la mayoría parlamentaria, lo que produciría un bloqueo en las relaciones entre los dos poderes.

El nuevo sistema, por tanto, deja sin resolver los problemas para los que ha sido ideado, al no reformar el sistema electoral y posibilitar la elección separada del Ejecutivo y del Legislativo. La alternativa, a nuestro entender, debería ser, sin embargo, la profundización en el semiparlamentarismo y no la perversión del parlamentarismo con la introducción de mecanismos como la moción de censura constructiva que, pese a lo que se ha dicho (78), son irrelevantes para conseguir la estabilidad política, ya que ésta depende del sistema de partidos.

3. *Otras propuestas semiparlamentaristas*

Al margen de algún proyecto que parece haber existido en Holanda y del que carecemos de datos concretos (79), merece destacarse en el ámbito europeo la propuesta

(74) Ottolenghi (1994: 106). Desde las primeras elecciones al cargo de Primer ministro hasta la formación de un Gobierno como resultado de las terceras elecciones forzadas por la falta de mayoría del inicial Primer ministro pueden transcurrir hasta 252 días.

(75) Situación difícilmente imaginable, pues el Primer ministro no es un Jefe de Estado como ocurre, por ejemplo, en la cohabitación francesa.

(76) Ottolenghi (1994: 105).

(77) Susser (1989: 114).

(78) I. Galnoor, «Strong, but wrong medicine», citado por Ottolenghi (1994: 108), que manifiesta ser de idéntica opinión al respecto. Coincidimos absolutamente con Ceccanti (1994: 836-837) cuando critica las propuestas de introducción en Italia de la moción de censura constructiva, por ser irrelevante en el contexto de su sistema multipartidista, con grandes similitudes con el israelí. Para las críticas a la moción de censura constructiva, puede verse Virgala (1988).

(79) El Informe minoritario de la Comisión consultiva sobre la reforma constitucional de 1969 proponía la celebración de elecciones simultáneas cada cuatro años para el Parlamento y para la Presidencia del Gobierno, manteniendo a la Corona en la Jefatura del Estado, y pudiendo el primero derribar al Go-

planteada en Francia a comienzos de los años sesenta por el Club Jean Moulin y que recibió la denominación de «Gobierno de legislatura elegido por sufragio universal» (o sistema neoparlamentario para Duverger o sistema parlamentario fuertemente racionalizado para Barbera), consistente en la celebración de elecciones simultáneas por sufragio universal directo para la Presidencia del Gobierno y para el Parlamento (80). El Presidente del Gobierno era elegido por el sistema mayoritario de doble vuelta, coincidiendo la segunda vuelta con las elecciones parlamentarias, bien en su segunda vuelta o en única vuelta, dependiendo del sistema electoral elegido (81). Se mantenía también la existencia del Presidente de la República, elegido por el Parlamento, con funciones de garante de los poderes independientes (especialmente, del judicial) y de gestión de la administración ordinaria en períodos de crisis (82). En cuanto a los mecanismos de relación política entre Legislativo y Ejecutivo, se preveía la posibilidad de aprobar mociones de censura contra el Gobierno, que producían la caída del Presidente del Gobierno y la disolución automática del Parlamento, celebrándose a continuación elecciones simultáneas a ambos órganos (83).

De todas formas, donde las propuestas semiparlamentarias han adquirido mayor relevancia en los últimos años es en Italia, que vive una crisis general que se manifiesta espectacularmente en el funcionamiento de su sistema político: la estabilidad de la composición ideológica de los sucesivos Gobiernos unido a una alta inestabilidad de sus integrantes personales, la ocupación por parte de los partidos políticos de todos los centros de poder con las consiguientes dosis de corrupción, las dificultades para que se produzca una verdadera alternancia gubernamental, el excesivo multipartidismo y fragmentación partidaria, etc. No es éste el lugar para analizar las causas de este fenómeno, por lo que nos limitaremos a señalar que la crisis ha alcanzado lógicamente a la forma de gobierno, estando en entredicho el parlamentarismo italiano. Como consecuencia de ello, desde finales de los años setenta se viene propugnando la reforma institucional que hasta el momento ha tenido escaso éxito, aunque comienzan a producirse en los últimos años las primeras modificaciones de la estructura constitucional italiana.

Entre las diversas propuestas de reforma institucional que se han planteado en Italia (84), nos ha llamado la atención el que algunas de ellas coincidan sustancialmen-

bierno mediante una moción de censura y el Presidente del Gobierno disolver el Parlamento, convocándose en todo caso elecciones simultáneas anticipadas para ambos órganos. Los datos están tomados de Lijphart (1984: 73 y 77), donde cita bibliografía en holandés que, por desconocimiento del idioma, no hemos podido consultar.

(80) Citado por Barbera (1990: 44), quien apoya la fórmula, con la consiguiente influencia que pueda tener en el PDS.

(81) Citado por Barbera (1990: 45).

(82) Barbera (1990: 45).

(83) Barbera (1990: 45).

(84) Desde el presidencialismo del antiguo PSI o el semipresidencialismo del Partido Liberal al par-

te, aunque no totalmente, con las formuladas por los racionalistas norteamericanos, es decir, la implantación de una forma de gobierno semiparlamentaria.

La propuesta más avanzada y completa es la elaborada por el llamado *Gruppo di Milano*, coordinado por G. F. Miglio, y dirigido en lo que concierne a la forma de gobierno por S. Galeotti (85), y en la que se propugna la elección directa y simultánea del Presidente del Gobierno y del Parlamento, por el sistema electoral mayoritario a dos vueltas; la elección, nombramiento y revocación de todos los ministros por el Presidente del Gobierno, limitándose el Presidente de la República a recibir el juramento de fidelidad a la Constitución; y la posibilidad de celebración de elecciones simultáneas de forma anticipada (a causa de un voto de censura contra el Presidente del Gobierno y consiguiente disolución parlamentaria) (86).

A. Manzella, por su parte, ha ideado un sistema bastante parecido, aunque con algunas variantes (87). Así, se mantendría la elección del Parlamento y del Presidente del Gobierno (88) y la libre designación y cese por éste del resto de miembros del Gobierno, que comenzarían su mandato sin necesidad de investidura ni confianza parlamentaria. En cuanto a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, existirían tanto la cuestión de confianza como la moción de censura, que, por decisión de sus

lamentarismo con Gobierno de legislatura de la antigua DC o a las elecciones con «premio de mayoría» a la coalición vencedora, que incluiría además la indicación del futuro Presidente del Gobierno del antiguo PCI. Puede verse un resumen de todas ellas en Teresi (1994).

(85) Esta forma de gobierno, ideada originariamente por Miglio (miembro de la Liga), parecía estar presente también en el Pacto del movimiento referendario de Mario Segni y era compartida científicamente por A. Barbera, que en 1990 era Vicepresidente del Comité por los referendums electorales; Segni reiteró su posición en la discusión de las nuevas leyes electorales de 1993: Ceccanti (1994: 841, nota 5). Finalmente, el semiparlamentarismo fue acogido en el programa electoral pactado en enero de 1994 por la Liga y Mario Segni (*El País*, 25 de enero de 1994, p. 3), aunque quedó en agua de borrajas al constituirse el bloque electoral formado por la Liga, el MSI y Fuerza Italia de Berlusconi, que ganó las elecciones de marzo de 1994.

(86) Galeotti (1991: 225-226), Galeotti citado por Gambino (1988: 535), Teresi (1994: 32-33). Para evitar la práctica de las crisis extraparlamentarias, se propone la inelegibilidad perpetua para los cargos políticos más importantes de todo Primer Ministro que dimita antes del fin de la legislatura o que, derrotado en una moción de censura, no se presente a las subsiguientes elecciones: Galeotti citado por Gambino (1988: 534).

En 1990 el Partido Liberal italiano propuso la adopción de la forma de gobierno semipresidencial al estilo francés, aunque con algunas variantes. Así, las elecciones del Parlamento y del Jefe del Estado serían simultáneas por sistema electoral mayoritario a doble vuelta; el nombramiento del Primer Ministro lo sería por el Presidente de la República, pero con ratificación por el Parlamento; en caso de discrepancias entre la Presidencia de la República y la mayoría parlamentaria, podrían convocarse por ambas instancias elecciones simultáneas anticipadas: citado por Barbera (1991b: 171), Salvi (1991: 9), Teresi (1994: 103). En una primera versión, la elección directa era del Primer Ministro y no del Presidente de la República: citado por Barbera (1991b: 172).

(87) Manzella (1991: 239-240).

(88) Se mantendría la figura del Presidente de la República con un sistema de elección similar al actual.

firmantes, podría ser constructiva, con la correspondiente candidatura a la Presidencia del Gobierno, o clásica, cuya aprobación conduciría necesariamente a la disolución del Parlamento (89). Respecto a los poderes del Gobierno no se menciona la posibilidad de disolución sino que se propugna la adopción de los «meccanismi di protezione programmatica propi dell'ordinamento francese» (90), con lo que nos imaginamos que Manzella se está refiriendo a la cuestión de confianza vinculada a un proyecto de ley y a la potestad reglamentaria.

Aunque fuera del ámbito de lo que en este trabajo hemos denominado como forma de gobierno semiparlamentaria, nos parece interesante resaltar la propuesta realizada en 1991 por Sartori de una forma de gobierno alternante de parlamentarismo y de presidencialismo. En principio, la forma de gobierno sería parlamentaria, pero, después de dos crisis de gobierno, el Jefe del Estado, elegido popularmente por cinco años como el Parlamento y sin poder de disolución discrecional, asumiría directamente el papel de Jefe del Ejecutivo plenipotenciario (iniciativa legislativa única, con aprobación en una sola Cámara del proyecto en bloque en un tiempo limitado; en caso de desaprobación, Decreto-Ley), calculando Sartori que, en Italia, el presidencialismo entraría, más o menos, al tercer año de cada legislatura (91).

4. *Análisis de la hipotética introducción en España de la forma de gobierno semiparlamentaria.*

Es el momento de realizar una valoración global de esta nueva forma de gobierno, conocidas las diferentes propuestas que han ido surgiendo en torno a la misma, e ir perfilando lo que para nosotros debería constituir un modelo ideal adaptado ade-

(89) Esta forma de regulación de la moción de censura guarda un notable parecido con la establecida en la «Pequeña Constitución» polaca de diciembre de 1992, aunque en este caso es el Presidente el que, ante la aprobación de una moción de censura no constructiva, puede decidir entre proponer un nuevo Gobierno o disolver.

(90) Manzella (1991: 240).

(91) Sartori (1991c: 400 ss.). La fórmula sartoriana ha recibido abundantes críticas por parte de la doctrina italiana. Para Barbera (1991a: 216) se trataría de algo parecido a lo establecido en la Constitución de Weimar, es decir, un sistema mixto entre proporcionalismo parlamentario y elección directa del Jefe del Estado. Passigli (1991: 436-438) cree que el sistema oscilaría entre un parlamentarismo a ultranza cuando los partidos gubernamentales, a pesar de sus diferencias, intentaran prolongar el segundo Gobierno de la legislatura a toda costa y la posibilidad de un presidencialismo forzado si el Presidente de la República fuera el líder de un partido político que intentaría derribar a los dos primeros Gobiernos como fuese. La impugnación más fuerte ha procedido de Galeotti (1991: 230-232) para quien la forma de gobierno alternante combinaría lo peor del parlamentarismo y del presidencialismo, ya que, en principio, a pesar de frenar la inestabilidad, seguiría siendo un sistema multipartidista incapaz de formar Gobiernos coherentes, y, además, de entrar en funcionamiento el presidencialismo, éste sería muy radical sin que se indicaran los controles sobre un Presidente de la República plenipotenciario.

más a las circunstancias españolas como propuesta de futuro. A este respecto, hemos de reseñar que no estamos planteando la reforma constitucional aquí y ahora, lo que sería imposible políticamente, sino, más bien, una reforma hipotética que pudiera utilizarse si en un futuro las circunstancias políticas la permitieran. Las crisis institucionales, en muchas ocasiones, aparecen de forma inesperada y parece mejor buscar las soluciones con anterioridad a que la crisis se presente.

4.1. *Las Cortes Generales*

Partiendo de la existencia de un sistema bicameral como el español, pensamos que las elecciones deberían ser simultáneas siempre en ambas Cámaras (92) si se mantuviera la conformación actual del Senado de acuerdo al art. 68, ya que, en realidad, el Senado funciona como una Cámara de representación de la población y en estas circunstancias parece más efectivo que la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras coincida. En el caso de que el Senado, a través de la reforma constitucional, se convirtiera en una auténtica Cámara de representación territorial, dependiendo sus miembros de la voluntad de los órganos autonómicos, debería desvincularse su mandato del propio del Congreso de los Diputados, Cámara con la que el Gobierno mantendría en exclusiva su relación de confianza política.

El mandato de las Cortes Generales debería continuar siendo de cuatro años y el sistema electoral del Congreso de los Diputados debería tender a la formación de mayorías estables y cohesionadas. No siendo éste el lugar indicado para realizar un análisis del sistema electoral español, sí pensamos que en el Congreso el sistema proporcional de divisor D'Hondt no es el más indicado para conseguir las mayorías antes citadas, a pesar de que, excepcionalmente, de 1982 a 1989 proporcionó mayorías absolutas de un solo partido. El mantenimiento del sistema D'Hondt tendría el riesgo de que la forma de gobierno semiparlamentaria se convirtiera en la práctica en presidencial si el Presidente del Gobierno elegido popularmente se enfrentara a un Congreso atomizado y fraccionado, ya que ni las elecciones simultáneas a ambos órganos ni los mecanismos recíprocos de relación (moción de censura y disolución) proporcionarían de por sí un funcionamiento coherente y armónico del sistema (93). Esto sólo se produciría si las elecciones simultáneas fueran reforzadas con un sistema electoral que tendiera a agregar y a polarizar (mayoritario a doble vuelta, voto transferible, sistema alemán) (94). Por otra parte, la exigencia de las listas cerradas y bloqueadas fomenta un control excesivo de los candidatos por las cúpulas de los partidos, alejando, a su vez, al elector de sus representantes. La alternativa, por la plu-

(92) Tal y como ha ocurrido desde 1979.

(93) Barbera (1990: 46-47).

(94) Barbera (1990: 47).

alidad de nuestra realidad socio-territorial, nunca podría ser un sistema mayoritario, de mayoría relativa o de dos vueltas, por lo que debería mantenerse un sistema proporcional. De los existentes, el óptimo, desde nuestro punto de vista, sería el proporcional personalizado, que permite al elector elegir a una persona concreta como diputado propio de su circunscripción y, a la vez, una distribución proporcional en el escrutinio por listas, que podrían ser cerradas pero no bloqueadas, permitiendo al votante establecer el orden de sus preferencias dentro de una misma candidatura. La combinación de las circunscripciones uninominales con elección por mayoría relativa unida, en las circunscripciones de lista, a una barrera como la actual española del 3% y a la coincidencia, como luego explicaremos, de estas elecciones con la segunda vuelta de los comicios a la Presidencia del Gobierno, pensamos que fomentaría la bipolarización en torno a dos fuerzas políticas o en torno a dos coaliciones homogéneas (95), permitiendo, a su vez, la existencia de un Congreso de los Diputados multipartidista.

4.2. *El Gobierno*

En la mayor parte de los países europeos con forma de gobierno parlamentaria se asiste en la actualidad a una personalización de las elecciones legislativas en relación a los candidatos de las primeras formaciones políticas, primando en la decisión del elector en muchas ocasiones más la personalidad de tales candidatos que los programas de los partidos políticos que les respaldan. Sin embargo, se prefiere mantener el procedimiento de la determinación, directa o indirecta, por el Parlamento de la designación del Gobierno, lo que era lógico en los comienzos del parlamentarismo por el activo papel que jugaba la Corona en la conformación de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Con el transcurso del tiempo, en las Monarquías parlamentarias la Corona ha ido ejerciendo las funciones de Jefatura del Estado, desligada de las vicisitudes del Ejecutivo, que ha quedado bajo la dirección del Gobierno. Todo esto no ha tenido reflejo alguno en la forma de designación del Ejecutivo. Por ello, sería conveniente ir adecuando norma y realidad, dotando de una legitimación popular directa a la persona que vaya a dirigir el Gobierno, lo que reforzaría su poder político pero a su vez lo haría responsable directo ante el electorado (96). Esto pro-

(95) Esta es la conclusión del estudio de Matthew S. Shugart (*Duverger's Rule, District Magnitude, and Presidentialism*, tesis doctoral presentada en la Universidad de California en 1988), citado por Lijphart (1994: 15), sobre los efectos de hacer coincidir las elecciones presidenciales y las legislativas en los sistemas presidencialistas, ya que existe una clara tendencia a que los grandes partidos sean los únicos con posibilidades en las elecciones presidenciales, lo que psicológicamente se transmite al electorado para las elecciones legislativas, reduciendo el multipartidismo.

(96) Precisamente. Barbera señala que la forma de gobierno semiparlamentaria, a pesar de no tener precedentes en su aplicación práctica como le achaca Sartori, formalizaría la elección popular de hecho

porcionaría evidentemente un liderazgo mayor y más estable al Presidente del Gobierno, que, a su vez, como más adelante veremos, estaría también controlado por el Congreso que le podría exigir su responsabilidad política. Con ello se podrían reunir las ventajas tanto del presidencialismo como del parlamentarismo (97).

Para conseguir lo anterior, la elección del Presidente del Gobierno (98) debería ser por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, utilizando el sistema electoral mayoritario a doble vuelta. El de mayoría relativa lo descartamos al permitir la elección de un Presidente minoritario con lo que no se alcanzarían los resultados deseados. El sistema de doble vuelta permitiría la elección siempre de un Presidente del Gobierno por mayoría absoluta, bipolarizando necesariamente al electorado, lo que afectaría a las elecciones legislativas si, como proponemos, se celebraran en la misma fecha que la segunda vuelta de las presidenciales. Esta forma de elección del Presidente del Gobierno le otorgaría una fortaleza política indiscutible que podría utilizar para configurar un Gobierno coherente y estable, al tener una legitimidad popular directa y contar, muy posiblemente, con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso. Esto sería muy conveniente para evitar algunos de los riesgos que contiene actualmente, aunque sea en potencia, la combinación de la forma de gobierno parlamentaria con una composición multipartidista del Parlamento, como son la inestabilidad o la ineficacia de los Gobiernos heterogéneos (99). Por otra parte, la realización de elecciones simultáneas al Legislativo y al Ejecutivo eliminaría los peligros del presidencialismo y del semipresidencialismo que tienden a fomentar en el electorado opciones de castigo al Ejecutivo mediante la elección de mayorías parlamentarias contrarias a éste en las elecciones intermedias (100).

del Presidente del Gobierno inglés, alemán o español: Barbera (1991a: 216). En contra de la elección directa del Jefe del Gobierno, por potenciar excesivamente al Ejecutivo, en detrimento del Legislativo, y por beneficiar a los grupos de presión: Rescigno (1994: 225 ss.).

(97) Susser (1989: 112-113).

(98) Estimamos que lo ideal en la forma de gobierno semiparlamentaria es la existencia de un Ejecutivo monocéfalo encarnado en un Presidente, que lo sería del Estado y del Gobierno, ya que la figura de la Jefatura del Estado es un residuo procedente de formas de gobierno pretéritas y que, al menos teóricamente, causa mayores problemas que ventajas en el funcionamiento del Estado, como en su momento apuntó con gran acierto J. Pérez Royo (1983). Sin embargo, también somos conscientes de que en la mayor parte de los Estados esa sería una reforma imposible, por lo que, en principio, la forma de gobierno semiparlamentaria debería mantener los cargos separados de Jefe del Estado y Presidente del Gobierno. El funcionamiento institucional en tales condiciones sería más fácil en los Estados con una Jefatura del Estado monárquica, ya que todos los poderes ejecutivos quedarían en manos del Gobierno y, especialmente, de su Presidente elegido popularmente, despojando definitivamente a la Corona de cualquier vestigio efectivo de poder político, si queda en la actualidad alguno. Mayores problemas plantearía la existencia de un Presidente de la República elegido por el Parlamento y un Presidente del Gobierno electo popularmente, ya que el primero todavía guardaría algún poder, aunque fuera de reserva, que debería ejercer ante el segundo, lo que podría producir fuertes conflictos institucionales, como ha señalado Gino Giugni en AA. VV. (1990: 196).

(99) Susser (1989: 121).

(100) Susser (1989: 117-118).

La conformación del Gobierno estaría enteramente en manos del Presidente del mismo, pudiendo nombrar y cesar libremente a todos los integrantes. A pesar de las críticas que ha solido recibir en algunos países la compatibilidad del cargo de parlamentario con el de ministro (101), pensamos que la experiencia española en la materia permite mantener tal compatibilidad.

4.3. *Las relaciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno*

En las relaciones entre el Congreso y el Gobierno deberían funcionar los mecanismos de relación propios de la forma de gobierno parlamentaria porque permiten solucionar los bloqueos que puedan producirse. Todas las Constituciones, hayan optado por la forma de gobierno que sea, establecen la colaboración entre los diversos poderes para poder culminar las funciones estatales, por lo que han de establecerse mecanismos que permitan la ruptura del bloqueo que puede darse cuando el Gobierno y la mayoría parlamentaria se enfrentan no puntualmente sino de manera generalizada, lo que produce obligatoriamente una ineficacia del aparato estatal. Estos mecanismos de relación entre los dos órganos serían las válvulas de escape del sistema, permitiendo que fuera siempre el electorado el que tuviera la última decisión en el conflicto interorgánico.

En primer lugar, los parlamentarios tendrían a su disposición la posibilidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la moción de censura. Esta moción de censura sería racionalizada, para garantizar su formalidad, pero no constructiva, tanto por sus evidentes defectos técnicos y escaso fruto práctico (102) como, especialmente, porque no sería admisible la sustitución de un Presidente del Gobierno elegido popularmente por otro de designación parlamentaria. Por lo tanto, el efecto de la aprobación de una moción de censura sería el cese del Gobierno, pero también la disolución automática del Congreso para que se celebraran elecciones simultáneas a ambos órganos. Este efecto de la moción de censura sería necesario para hacer coincidir los mandatos del Gobierno y del Congreso y como elemento que obligara a la reflexión a los parlamentarios antes de tomar su decisión, pues sabrían que la aprobación de la moción de censura acabaría con la legislatura y, por lo tanto, con la posesión del escaño.

Las propuestas de los racionalistas americanos y del proyecto israelí de 1988 optan por establecer mayorías muy cualificadas (dos tercios, 60%) para la adopción de la moción de censura, con el argumento de que tales mayorías deben ser las únicas capaces de derribar a un Presidente elegido popularmente, situación que ha de producirse muy excepcionalmente, lo que podría no ocurrir si se permitiera la censura

(101) Por ejemplo, en la IV República francesa o en Israel.

(102) Véase, Virgala (1988).

por una mayoría absoluta. Sin embargo, pensamos que para aprobar la moción de censura debería bastar la mayoría absoluta, como establece la Ley israelí de 1992. La exigencia de mayorías superiores a la absoluta podría impedir que el bloqueo producido entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria llegara a solucionarse, manteniéndose el enquistamiento permanentemente, ya que el Gobierno no podría llevar adelante su programa político-legislativo. En relación con este tema, Susser, como portavoz del proyecto israelí de 1988 y condicionado por el sistema político de su país, señalaba en su propuesta constitucional que si la oposición, a pesar de ser mayoritaria, no llegara al 60% del Parlamento, eso permitiría al Gobierno, al contar con un apoyo superior al 40% de los parlamentarios, tres caminos posibles para mantenerse en el poder: paralizar su programa legislativo hasta conseguir recuperar la mayoría absoluta; formar coaliciones *ad hoc* para temas concretos que permitan la aprobación del paquete legislativo, esgrimiendo el Gobierno su legitimidad popular directa; intentar formar inmediatamente una coalición mayoritaria, convenciendo a los pequeños partidos cuya capacidad de chantaje político sería mínima al saber que no podrían amenazar con el apoyo a la moción de censura, pues ésta requeriría una mayoría muy elevada (103). A pesar de esta argumentación, nos parece problemática la estabilidad de un Gobierno minoritario que contara con la oposición activa de más de la mitad de la Cámara. La primera solución planteada por Susser sería ineficaz, ya que no parece muy conveniente que un Gobierno minoritario paralizara su programa legislativo esperando la ampliación de sus integrantes: ¿hasta cuándo podría aguantar un Estado con un Gobierno paralizado? La segunda solución sería factible pero difícil de mantener en el tiempo por un Gobierno que hubiera sido rechazado con anterioridad por más del 50% de la Cámara. La tercera solución sería la mejor, al convertir un Gobierno minoritario en mayoritario, con lo que no tendría, en principio, problemas, pero eso se produciría tanto si la moción de censura requiriera su aprobación por un 50% como por un 60% de los parlamentarios.

A la existencia de una moción de censura contra un Presidente del Gobierno elegido popularmente pueden contraponerse los argumentos de que generaría inestabilidad gubernamental e ineficacia por el temor a irritar a la oposición parlamentaria y de que fomentaría una política de gobierno excesivamente pegada a la opinión pública coyuntural, que se reflejaría en las presiones de la oposición parlamentaria (104). A esto puede responderse que frente a la inestabilidad gubernamental se adopta el remedio, aunque no infalible, de la elección simultánea del Ejecutivo y del Legislativo con sistemas electorales de fomento de mayorías. La ineficacia gubernamental es más elevada allí donde un Presidente elegido popularmente se enfrenta con una mayoría parlamentaria, que además no puede derribarle, como ocurre en muchas ocasiones en la forma de gobierno presidencial, tal y como se vio en un epígrafe prece-

(103) Susser (1989: 114-117).

(104) Cronin (1980: 347-348).

dente de este trabajo. En cuanto al seguimiento gubernamental de las posturas mayoritarias en una opinión pública coyuntural, pensamos que es un riesgo menor que el que existiría frente a un Presidente del Gobierno ineficaz, corrupto o con tendencias autoritarias al que el Parlamento no pudiera cesar bajo ninguna circunstancia.

También ha solido criticarse la moción de censura en la forma de gobierno semiparlamentaria por dirigirse contra un Presidente del Gobierno elegido por los electores y no por el Parlamento, pero, como Lijphart ha señalado, tal situación es democráticamente aceptable si el Ejecutivo, lo que ocurre como veremos inmediatamente, tiene el poder de disolución discrecional (105). En definitiva, el Parlamento no sustituye a un Presidente elegido por los ciudadanos por uno elegido designado por los propios parlamentarios, sino que lo que hace es convocar al electorado para que decida quién actuaba más correctamente en la confrontación que enfrentó a ambos órganos, permitiendo que sea el pueblo el que elija de nuevo al mismo o a un nuevo Presidente.

El segundo mecanismo que debería existir en la forma de gobierno semiparlamentaria sería el de la disolución discrecional del Congreso por el Presidente del Gobierno, como contrapartida a la posibilidad de exigencia de la responsabilidad que poseería el primero. Si se produjera un enfrentamiento permanente entre el Legislativo y el Ejecutivo, éste, si el primero no optara por la convocatoria de elecciones anticipadas (mediante la aprobación de una moción de censura) debido a la correlación de fuerzas parlamentarias (que impedirían conseguir la mayoría absoluta necesaria para derribar al Gobierno), debería poder convocar al electorado para que éste zanjara definitivamente la controversia. La disolución habría de afectar también al Gobierno, por lo que siempre se celebrarían elecciones simultáneas al Parlamento y a la Presidencia del Gobierno, intentando evitar en lo posible la formación de mayorías contrapuestas (106).

El problema que plantea la disolución es el de posible existencia de límites a la misma. Si la moción de censura, planteada por un Parlamento elegido popularmente, está sometida a determinadas condiciones y requisitos, parece lógico que la disolución discrecional, accionada por un Presidente elegido popularmente, esté sometida también a determinadas condiciones o límites. Se trataría de evitar, ante las posibles, aunque no probables, desavenencias entre el Presidente y la mayoría parlamentaria una serie de disoluciones continuadas que pudieran provocar una crisis política importante. Pensamos que en la forma de gobierno semiparlamentaria esa sería una situación poco probable, ya que la elección simultánea con factores bipolarizantes ha de proporcionar una identificación entre la Presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria y, por otra parte, el Presidente del Gobierno se enfrentaría, tras una disolución, a una nueva elección para ocupar su cargo, con lo que

(105) Lijphart (1989: 373).

(106) Barbera (1990: 45-46).

correría el riesgo de perderla si hubiera provocado una disolución innecesaria. De todas formas, parece conveniente que el Presidente del Gobierno no pudiera disolver el Congreso más de una vez por cada legislatura de cuatro años. Incluso, como ha llegado a plantearse el *Committee on the Constitutional System* norteamericano, podría establecerse la imposibilidad de disolver el Parlamento en el último año de legislatura para evitar disoluciones innecesarias a escasos meses de las elecciones ordinarias (107).

Lo anterior nos lleva a un último problema, como es el de la duración de la legislatura surgida de unas elecciones anticipadas respecto al mandato ordinario de cuatro años. Somos partidarios de establecer que, tras una disolución anticipada, el mandato de la Presidencia del Gobierno y del Parlamento fuera uno completo de cuatro años. Mantener la legislatura de cuatro años con elecciones a fecha fija, incluso cuando hubiera habido unas elecciones intermedias, supondría coartar excesivamente el mandato de los órganos surgidos de tales elecciones, especialmente si la disolución anticipada se produjera hacia el final de la legislatura (108). Otorgando un mandato nuevo de cuatro años también se pueden producir unas elecciones al poco tiempo, en este caso fruto de una disolución anticipada, pero, en principio, es más probable que su vida fuera más extensa y, por lo tanto, algo más eficaz.

La consecuencia final de la aplicación de los mecanismos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la forma de gobierno semiparlamentaria ha de ser siempre la convocatoria de nuevas elecciones. Con respecto a esto, se ha señalado que tales elecciones podrían resultar ineficaces si el resultado de las mismas reprodujera la situación política anterior (109), pero, como ha señalado Barbera, esto puede ocurrir en cualquier forma de gobierno (110).

ANEXO I. UNA PROPUESTA ARTICULADA DE FORMA DE GOBIERNO SEMIPARLAMENTARIA PARA ESPAÑA

En coherencia con lo expuesto en el epígrafe anterior, planteamos a continuación una propuesta articulada de reforma de la Constitución de 1978 para la adopción de la forma de gobierno semiparlamentaria en lugar de la actual.

Art. 68.

1. [Mantenimiento del actual].

(107) *Committee on the Constitutional System* (1985b: 256).

(108) Si la disolución se produjera en la segunda mitad de la legislatura, la eficacia de los nuevos órganos sería escasa, pues sabrían que en algo más de un año como máximo se producirían nuevas elecciones, con lo que quedaría paralizado el trabajo legislativo.

(109) Mortati, citado por Barbera (1990: 46).

(110) Barbera (1990: 46).

[2 actual. (Supresión)].

[3 actual. (Supresión)].

2. La elección se verificará por medio del sistema electoral proporcional personalizado, de acuerdo a lo dispuesto en la ley orgánica de régimen electoral general.

3. [Actual 4.].

4. [Actual 5.].

5. Las elecciones tendrán lugar el segundo domingo consecutivo a la primera votación para las elecciones a la Presidencia del Gobierno.

Art. 69.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección.

[El resto del art. 69 debería modificarse para establecer un Senado territorial vinculado a la voluntad de los órganos autonómicos, lo que excede de los propósitos de este trabajo].

Art. 99.

1. Producido el cese del Gobierno por cualquier causa, se convocarán elecciones a la Presidencia del Gobierno por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

2. El Presidente del Gobierno será elegido por la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si no se obtiene ésta en una primera votación, se procederá el segundo domingo consecutivo a una segunda votación, a la que sólo podrán presentarse los dos candidatos que hayan conseguido el mayor número de votos en la primera votación, obteniendo la elección quien alcance mayor número de sufragios.

3. Son elegibles a la Presidencia del Gobierno todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos y estén respaldados por una formación política, o por varias conjuntamente, con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados en la anterior legislatura. La formación política que presente un candidato a la Presidencia del Gobierno, incluirá a éste como cabeza de lista de una candidatura al Congreso de los Diputados de tal formación política por cualquier circunscripción.

4. La elección del nuevo Presidente del Gobierno se efectuará entre los treinta y sesenta días desde la terminación de su mandato por cualquier causa.

5. Si antes de la primera votación muriese o quedase impedido uno de los candidatos, la Junta Electoral Central aplazará la elección. En caso de muerte o impedimento de uno de los candidatos más favorecidos en la primera votación, antes de las eventuales retiradas, la Junta Electoral Central declarará que se proceda de nuevo a la realización de todas las operaciones electorales, y lo mismo se hará en caso de óbito o impedimento de uno de los candidatos que hayan quedado en presencia con vistas a la segunda votación.

6. En el caso de que en la primera o en la segunda votación sólo hubiera un can-

didato, las elecciones adoptarán la forma de un voto a favor o en contra del candidato y éste resultará elegido si obtiene un número mayor de votos favorables que desfavorables.

7. El candidato proclamado electo por la Junta Electoral Central será nombrado Presidente del Gobierno por el Rey.

Art. 101.

1. El Gobierno cesa cuatro años después de la elección de su Presidente, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o incapacidad permanente o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

2. El Gobierno puede apreciar, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros y a instancia de cualquiera de éstos, que su Presidente se encuentra incapacitado temporalmente, por un máximo de tres meses, para el desempeño de sus funciones, siendo sustituido por la persona que establezca la ley reguladora del gobierno. El Presidente del Gobierno retornará a sus funciones al finalizar el plazo máximo de tres meses o en cualquier momento anterior, a iniciativa del propio Presidente del Gobierno y siempre que así lo confirme la mayoría absoluta de los miembros del Gobierno. Si transcurrido el plazo máximo de tres meses, el Gobierno no confirma el retorno del Presidente a sus funciones, éste será declarado por el Gobierno como incapacitado permanentemente.

3. [Actual 2.].

Art. 113.

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Presidente 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 o por un Grupo Parlamentario.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cuarenta y ocho horas de su presentación ni más tarde del transcurso de ciento veinte horas de tal presentación.

Art. 114.

1. Si el Congreso de los Diputados niega su confianza al Presidente del Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey y propondrá la disolución del Congreso. El Rey decretará la convocatoria de elecciones al Congreso y a la Presidencia del Gobierno.

2. Si el Congreso de los Diputados adopta una moción de censura, el Presidente del Gobierno presentará su dimisión al Rey y propondrá la disolución del Congreso. El Rey decretará la convocatoria de elecciones al Congreso y a la Presidencia del Gobierno.

Art. 115.

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá proponer una sola vez en cada legislatura, salvo en el caso de producirse la situación descrita en el apartado 4 de este mismo artículo, la disolución del Congreso de los Diputados, que será decretada por el Rey. La propuesta de disolución deberá necesariamente ir acompañada de la dimisión del Presidente del Gobierno. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones al Congreso y a la Presidencia del Gobierno.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse desde el momento en que sea aceptada a trámite por el Congreso una moción de censura y mientras dure su tramitación.

3. En el caso de que el Presidente del Gobierno presente su dimisión al Rey, deberá proponer también la disolución del Congreso de los Diputados, lo que será decretado inmediatamente por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones al Congreso y a la Presidencia del Gobierno.

4. En caso de fallecimiento o incapacidad permanente del Presidente del Gobierno, la persona que le sustituya presentará la dimisión del Gobierno al Rey y propondrá la disolución del Congreso de los Diputados. El Rey decretará la convocatoria de elecciones al Congreso y a la Presidencia del Gobierno.

ANEXO II. LEY FUNDAMENTAL DE ISRAEL: EL GOBIERNO, DE 1992
(aplicable en las elecciones a celebrar en 1996) *

Naturaleza

1. El Gobierno es la autoridad ejecutiva del Estado.

Sede

2. La sede del Gobierno es Jerusalén.

Elección y composición

3. (a) El Gobierno se compone del Primer ministro y de los ministros.

(b) El Primer ministro es elegido por sufragio universal, directo, igual y secreto de acuerdo a lo dispuesto en la ley electoral (el Parlamento y el Primer ministro).

(c) Los ministros son nombrados por el Primer ministro; su nominación debe ser ratificada por el Parlamento.

(d) El rechazo del Parlamento a aceptar la composición del Gobierno propuesta

* El texto aquí recogido es el publicado en francés en *Pouvoirs* (n.º 72, 1995, pp. 125-134) y traducido por el autor de este trabajo.

por el Primer ministro es equivalente a la aprobación de una moción de censura, siendo aplicables las disposiciones previstas en el art. 19 (b).

Fecha de la elección

4. La elección del Primer ministro se celebra en la misma fecha que las elecciones al Parlamento, salvo que estas últimas no sean convocadas.

Elecciones especiales

5. En los casos previstos en esta Ley fundamental se celebrarán elecciones separadas para el cargo de Primer ministro (a partir de ahora, «elecciones especiales»).

Derecho de sufragio

6. Las personas que tienen derecho de sufragio para elegir el Parlamento también lo tienen para elegir al Primer ministro.

Duración del mandato

7. El mandato del Primer ministro y de los ministros es de la misma duración que el del Parlamento del que forman parte. En el caso de «elecciones especiales», su mandato dura lo que reste de legislatura parlamentaria, salvo que esta Ley fundamental prevea otra cosa.

Elegibilidad para el cargo de Primer ministro

8. (a) Las personas que reúnan las condiciones siguientes pueden ser candidatos al cargo de Primer ministro:

- 1) ser elegible al Parlamento y tener, al menos, 30 años el día de presentación de la candidatura;
- 2) si las elecciones al cargo de Primer ministro se celebran simultáneamente a las elecciones al Parlamento, el candidato al cargo de Primer ministro será el cabeza de lista de los candidatos al Parlamento;
- 3) en el caso de «elecciones especiales», el candidato debe ser miembro del Parlamento.

El derecho de proponer un candidato

9. (a) Pueden proponer candidatos al cargo de Primer ministro:

- 1) un Grupo parlamentario del Parlamento saliente con, al menos, 10 miembros y que presente también una lista de candidatos en las elecciones al Parlamento;
- 2) varios Grupos parlamentarios del Parlamento saliente con, al menos, 10 miembros y que presenten una o varias listas de candidatos en las elecciones al Parlamento.

(b) En las «elecciones especiales», un candidato puede ser propuesto por uno o varios Grupos parlamentarios con, al menos, 10 miembros, o por 50.000 electores.

Fecha de las «elecciones especiales»

10. (a) En los casos en que esta Ley fundamental prevea la celebración de «elecciones especiales», éstas tendrán lugar el primer martes siguiente al transcurso de un período de 60 días desde la fecha del incidente que haya provocado las «elecciones especiales».

(b) En los casos en que esta Ley fundamental prevea la celebración de «elecciones especiales» y la fecha de tales elecciones haya de producirse antes de un año de la disolución ordinaria del Parlamento, de acuerdo al art. 9 de la «Ley fundamental: el Parlamento», en ese supuesto, las elecciones al Parlamento se anticiparán y coincidirán con las «elecciones especiales» al cargo de Primer ministro.

Aplazamiento de las elecciones en caso de coincidir con un «día de descanso»

11. Si la fecha de las elecciones al Parlamento o de las elecciones al cargo de Primer ministro coincide con un «día de descanso» o con la víspera de un «día de descanso» o con el día siguiente a un «día de descanso», las elecciones se celebrarán el primer martes siguiente que no sea un «día de descanso», la víspera de un «día de descanso», o el día siguiente a un «día de descanso».

Muerte de un candidato o renuncia a la candidatura

12. (a) En el caso de que un candidato muera o deba abandonar su candidatura por razones de salud después del transcurso de los plazos establecidos por la Ley sobre la presentación de candidaturas, las elecciones al Parlamento y al cargo de Primer ministro o las «elecciones especiales» serán aplazadas y se celebrarán el cuarto martes siguiente. Por tanto, la muerte o el abandono de un candidato antes de la fecha límite establecida para la presentación de candidaturas no aplazarán la celebración de las elecciones.

(b) En el caso de que una persona propuesta como candidato retire su candidatura, la persona que la haya propuesto puede presentar otro candidato en un plazo de dos semanas, siempre que sea anterior a las 96 horas previas a la elección. Por tanto,

1) si un candidato hubiera sido propuesto por uno o varios Grupos parlamentarios, el nuevo candidato deberá necesariamente ser elegido entre quienes componen la lista de candidatos al Parlamento, convirtiéndose en el cabeza de lista de dicha candidatura. En el caso de «elecciones especiales», el nuevo candidato será elegido entre los miembros del Parlamento;

2) si el candidato hubiera sido propuesto por 50.000 electores, el nuevo candidato será la persona que ocupe el segundo lugar en la lista electoral al Parlamento a la cabeza de la cual se encontraba la persona que retiró la candidatura. En el caso de «elecciones especiales», el nuevo candidato será elegido entre los miembros del Parlamento.

Elección del Primer ministro

13. (a) Resultará elegido como Primer ministro el candidato que reciba más de la mitad de los votos emitidos, con la condición de que sea miembro del Parlamento.

(b) Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría establecida en el párrafo (a), se celebrará una nueva elección el primer martes siguiente al transcurso de dos semanas desde la publicación de los resultados de la primer elección. En la segunda elección, serán candidatos las dos personas que hubieran recibido mayor número de votos en la primera elección y que sean miembros del Parlamento, resultando elegido el candidato que reciba mayor número de votos.

(c) En el caso de que uno de los candidatos muera antes de la celebración de la segunda elección o en el caso de que esté imposibilitado, por cualquier causa, de mantener su candidatura, la persona que le hubiera propuesto puede presentar otro candidato siempre que sea anterior a las 96 horas previas a la elección, siendo aplicables las cláusulas del art. 12 (b). Si un candidato a la segunda elección se retira, será sustituido por el candidato que hubiera recibido el mayor número de votos y que pertenezca al Parlamento.

(d) En el caso de que en la primera o en la segunda elección sólo hubiera un candidato, las elecciones adoptarán la forma de un voto a favor o en contra del candidato y éste resultará elegido si obtiene un número mayor de votos favorables que desfavorables.

(e) Si no es elegido ningún candidato de acuerdo a las cláusulas establecidas en los párrafos anteriores, se celebrarán «elecciones especiales».

(f) Los resultados de la elección del Primer ministro serán publicados en el Boletín Oficial en los 14 días siguientes al escrutinio.

Entrada en funciones

14. (a) En los 45 días posteriores a la publicación de los resultados electorales, el Primer ministro electo comparecerá ante el Parlamento y presentará la lista de ministros del Gobierno, anunciando el reparto de funciones y los principios rectores de su política. Tras esto, el Primer ministro y los ministros entrarán en funciones. El Primer ministro y los ministros deberán prestar, lo más rápido posible, juramento ante el Parlamento, de acuerdo a lo previsto en el párrafo (c).

(b) El Primer ministro electo anunciará al Presidente del Parlamento su intención de presentarse ante la Cámara no más tarde de un plazo de siete días posteriores al período establecido en el párrafo (a). En el caso de que la Cámara no se en-

cuentre en período de sesiones, el Presidente convocará una sesión extraordinaria del Parlamento.

(c) El Primer ministro prestará juramento en los siguientes términos: «Yo, (nombre), me comprometo, en tanto que Primer ministro, a defender el Estado de Israel y sus leyes, a desempeñar fielmente mis deberes de Primer ministro y a someterme a las decisiones del Parlamento.»

Los ministros prestarán juramento en los siguientes términos: «Yo, (nombre), me comprometo, en tanto que ministro, a defender el Estado de Israel y sus leyes, a desempeñar fielmente mis deberes de miembro del Gobierno y a someterme a las decisiones del Parlamento.»

Incapacidad para formar gobierno

15. (a) En el caso de que el Gobierno no pueda ser presentado de acuerdo a lo dispuesto en el art. 14, se celebrarán «elecciones especiales».

(b) En el caso de que el Primer ministro electo no llegue a formar gobierno, y sea elegido nuevo Primer ministro en «elecciones especiales» y tampoco pueda formar gobierno, no podrá presentarse como candidato a las siguientes «elecciones especiales».

Elegibilidad para el cargo de ministro

16. (a) No puede ser nombrado como ministro aquella persona que sea inelegible al Parlamento; por tanto, una persona que haya ocupado las funciones señaladas en el art. 7 de la «Ley fundamental: el Parlamento» puede ser nombrada Primer ministro a condición de que abandone previamente dichas funciones.

(b) Una persona que haya sido condenada por un delito que suponga una bajeza moral no podrá ser nombrado ministro antes del transcurso de diez años desde el cumplimiento de la pena.

(c) Un parlamentario que abandone su Grupo parlamentario y no dimita del cargo no puede ser nombrado ministro durante esa legislatura.

Publicación de los acuerdos

17. (a) En el caso de que se establezca un acuerdo escrito sobre la elección del Primer ministro, la formación del Gobierno, la moción de censura, el nombramiento de ministros posteriormente a la formación del Gobierno, o el nombramiento de un ministro adjunto, los firmantes remitirán al Secretario del Parlamento el texto completo del acuerdo en un plazo de tres días desde la firma y no más tarde de las 48 horas anteriores al día de la elección o de las 24 horas anteriores a la presentación del Gobierno o a la votación de la moción de censura. En el cálculo de tales días y horas no se tendrán en cuenta los días de vacaciones legales ni el Sábado. Si un acuerdo es elaborado por una lista de candidatos al Parlamento, los firmantes remitirán inmediatamente una copia del mismo al Secretario del Parlamento.

(b) El Secretario del Parlamento informará inmediatamente a los miembros de la Cámara de todo acuerdo que se le remita y, en período de elecciones al Parlamento, informará a los representantes de las listas de candidatos.

(c) Transcurrido el plazo señalado en el párrafo (a), no podrá firmarse ningún acuerdo sobre los temas allí mencionados, salvo que se prevea un nuevo plazo a fin de permitir la publicación del acuerdo como establece el citado párrafo.

Límites al acuerdo

18. (a) Cuando la ley confiera a una autoridad la facultad de cesar a una persona como miembro del Parlamento, del Gobierno, de la Administración, de una Sociedad pública o de cualquier institución pública, no cabe ningún acuerdo sobre la permanencia de dicha persona en el cargo.

(b) No cabe otorgar ninguna garantía, directa o indirectamente, mediante dinero, servicios o cualquier otro beneficio, para asegurar la realización del acuerdo en las materias de este artículo y tales garantías no serán válidas.

Moción de censura

19. (a) El Parlamento puede, por mayoría, censurar al Primer ministro.

(b) Es equivalente a una moción de censura la decisión del Parlamento de disolverse anticipadamente.

Disolución por incapacidad de aprobar los Presupuestos

20. La imposibilidad de aprobar los Presupuestos en los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la ley fiscal equivale a una decisión del Parlamento de disolverse anticipadamente.

Elecciones anticipadas

21. (a) En el caso de que el Parlamento censure al Primer ministro o no apruebe los Presupuestos de acuerdo al art. 20, se convocarán elecciones simultáneas al Parlamento y al cargo de Primer ministro a celebrar el último martes anterior al transcurso de un período de 60 días desde la aprobación de la moción de censura o desde la finalización del plazo previsto en el art. 20.

(b) Los arts. 34 y 35 de la «Ley fundamental: el Parlamento» no se aplicarán a la disolución del Parlamento prevista en los arts. 19 y 20 de esta Ley.

(c) El Presidente del Parlamento anunciará en el Boletín Oficial la aprobación de la moción de censura o la incapacidad para aprobar los Presupuestos.

Disolución del Parlamento por el Primer ministro

22. (a) Si el Primer ministro está convencido de que la mayoría del Parlamento se opone al Gobierno, afectando al funcionamiento de éste, puede, con el acuerdo del Jefe del Estado, dictar el decreto de disolución del Parlamento, previa publicación en

el Boletín Oficial. Esta disolución es equivalente a una decisión del Parlamento de disolverse anticipadamente. Las elecciones, al Parlamento y al cargo de Primer ministro, se celebrarán el último martes anterior al transcurso de un plazo de 60 días desde la disolución parlamentaria.

(b) El Primer ministro no puede ejercer sus funciones:

- 1) entre la constitución del nuevo Parlamento y la formación del Gobierno;
- 2) a partir del día que la Comisión parlamentaria decide recomendar el cese del Primer ministro y hasta que el Pleno de la Cámara tome su decisión, de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 26 y 27.

Dimisión del Primer ministro

23. (a) El Primer ministro puede dimitir, previa comunicación al Gobierno, presentando una carta de dimisión al Jefe del Estado; la dimisión tendrá efecto a las 48 horas del envío de la carta, salvo que el Primer ministro reconsidere su decisión antes de dicho plazo.

(b) El Primer ministro dimisionario informará al Presidente del Parlamento y éste informará a la Cámara.

(c) En caso de dimisión del Primer ministro se celebrarán «elecciones especiales».

Primer ministro que abandona el escaño parlamentario

24. El Primer ministro se convierte en dimisionario si deja de ser miembro del Parlamento.

Procesamiento y acusación del Primer ministro

25. (a) No cabe iniciar ningún proceso penal contra el Primer ministro sin el acuerdo del ministro de Justicia, que, además, es el único que puede acusarle penalmente.

(b) Un auto de acusación contra el Primer ministro sólo puede ser dictado y resuelto por el Tribunal Federal de Jerusalén, que formará una Sala de tres jueces.

(c) Si el Tribunal Federal declara al Primer ministro culpable de un delito, debe precisar si el delito supone una bajeza moral.

Cese como consecuencia de una condena penal

26. (a) Si el Primer ministro es declarado culpable de un delito que suponga una bajeza moral, el Parlamento puede cesarle por decisión mayoritaria de sus miembros.

(b) En los 30 días siguientes a la sentencia firme, una Comisión parlamentaria decidirá sobre el cese del Primer ministro. La decisión de la Comisión se toma por mayoría; si decide recomendar el cese del Primer ministro informará al Pleno de la Cámara; si la Comisión no comunica su decisión al Pleno de la Cámara en el plazo señalado, el Presidente del Parlamento remitirá la cuestión al Pleno lo más rápidamente posible.

(c) Ni la Comisión ni el Pleno pueden tomar una decisión sobre el cese del Primer ministro si éste no ha tenido ocasión de defenderse ante sus miembros.

(d) Si el Parlamento decide cesar al Primer ministro, se celebrarán «elecciones especiales».

(e) Los párrafos (a) y (b) del art. 42 de la «Ley fundamental: el Parlamento» no se aplicarán al Primer ministro.

27. (a) El Parlamento puede, con el voto favorable de 80 de sus miembros, obligar al Primer ministro a presentar su dimisión.

(b) Una moción para obligar a dimitir al Primer ministro debe ser presentada por, al menos, 40 parlamentarios al Presidente de la Cámara y éste la someterá a debate de una Comisión parlamentaria.

(c) La Comisión parlamentaria tomará su decisión y la elevará al Pleno en los 30 días siguientes a la presentación de la moción; si la Comisión no toma la decisión en dicho plazo, el Presidente del Parlamento someterá la cuestión a debate del Pleno lo antes posible.

(d) Ni la Comisión ni el Pleno pueden obligar al Primer ministro a dimitir si éste no ha tenido ocasión de defenderse ante sus miembros.

(e) Si el Parlamento decide obligar al Primer ministro a dimitir, se celebrarán «elecciones especiales».

Muerte del Primer ministro

28. En caso de muerte o incapacidad permanente del Primer ministro, se celebrarán «elecciones especiales».

Primer ministro interino

29. (a) En caso de muerte o incapacidad permanente o dimisión del Primer ministro, el Gobierno nombrará a uno de los ministros, que sea parlamentario, como Primer ministro interino hasta la entrada en funciones del nuevo Primer ministro.

(b) El Primer ministro interino podrá ejercer todos los poderes del Primer ministro, salvo el de disolución del Parlamento.

Incapacidad para ejercer sus funciones

30. (a) En caso de ausencia en el extranjero del Primer ministro, las sesiones del Gobierno serán convocadas y presididas por el ministro en quien delegue el Primer ministro.

(b) En el caso de que el Primer ministro se encuentre incapacitado temporalmente para ejercer sus funciones por un período que no exceda de 100 días consecutivos, será sustituido por un ministro que sea a la vez parlamentario y designado por el Primer ministro; en el caso de que no haya sido designado un Primer ministro interino o de que la persona designada esté incapacitada para ejercer el cargo, un ministro, que sea a la vez parlamentario, será nombrado por el Gobierno como Primer minis-

tro interino hasta que el Primer ministro o el designado como Primer ministro interino retomen sus funciones.

(c) Lo dispuesto en el párrafo (a) será aplicable al Primer ministro interino mientras ocupe el cargo.

(d) Si transcurridos 100 días, el Primer ministro no puede retomar sus funciones, será considerado como incapacitado definitivamente para ejercerlas y se aplicarán los arts. 28 y 29.

Permanencia en funciones del Primer ministro y de los ministros

31. (a) Un Primer ministro dimisionario u obligado a dimitir por la aprobación de una moción de censura, permanecerá en el cargo hasta la entrada en funciones del Primer ministro electo.

(b) En caso de muerte, incapacidad permanente o dimisión del Primer ministro, o aprobación de una moción de censura, los ministros permanecerán en el cargo hasta la entrada en funciones del nuevo Primer ministro.

Gobierno en funciones

32. En los períodos de campaña de elecciones al Parlamento o al cargo de Primer ministro, los miembros del Gobierno permanecerán en sus cargos hasta que el nuevo Gobierno entre en funciones.

Los ministros

33. (a) El Gobierno no estará compuesto por más de 18 miembros ni por menos de 8.

(b) Al menos la mitad de los miembros del Gabinete serán parlamentarios.

(c) Cada ministro tendrá sus funciones, pero podrá haber también ministros sin cartera.

(d) El Primer ministro puede desempeñar también las funciones de ministro encargado de un departamento concreto.

(e) En virtud de los párrafos (a) y (b), el Primer ministro puede nombrar miembros del Gobierno con posterioridad a la entrada en funciones de éste. El comienzo del mandato de tales ministros será efectivo a partir de su presentación ante el Parlamento por el Primer ministro. Inmediatamente, a continuación, el nuevo ministro prestará juramento de acuerdo a la fórmula señalada en el art. 14 (c).

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

AA. VV. (1990): «Strategie istituzionali della sinistra. Forme di governo-forme di stato. Atti dell'Assemblea Crs 1990», en *Materiali e atti*, n.º 18, suplemento al n.º 3-4 de 1990 de *Democrazia e diritto*, pp. 41-249.

- AA. VV. (1991): «La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda», en *Quaderni costituzionali*, n.º 1, pp. 7-100.
- AMATO, Giuliano (1991): «Il sistema semipresidenziale, un rimedio all'eccesso di partitocrazia», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 207-209.
- ARGYLE, Nolan J. y BARILLEAUX, Ryan J. (1986): «Past Failures and Future Prescriptions for Presidential Management Reform», en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XVI, n.º 4, pp. 716-733.
- BALDWIN, Leland D. (1972): *Reframing the Constitution. An Imperative for Modern America*, ABC-Clio, Santa Bárbara (California).
- BALDWIN, Fletcher N. (1975): «H. J. Res. 1111: We Would Rather Switch Than Fight?», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 336-364.
- BARBERA, Augusto (1990): «Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo», en *Democrazia e Diritto*, n.º 2, pp. 23-49.
- (1991a): «Fuoriuscire dalla proporzionale», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 210-217.
- (1991b): «Il Giano del presidenzialismo», en *Democrazia e Diritto*, n.º 4, pp. 163-173.
- BEER, Samuel H. (1975): «Votes of Confidence in Britain», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 365-371.
- BELMONT, Perry (1913): «Cabinet Officers in Congress», en *North American Review*, n.º 686, pp. 22-30.
- (1926): *Survival of the Democratic Principle*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York.
- BRADFORD, Gamaliel (1891): «Congress and the Cabinet-I», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. II, n.º 3, pp. 289-299.
- (1893): «Congress and the Cabinet-II», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. IV, n.º 3, pp. 404-424.
- BROWN, Everett S. (1953): *Proposed Amendments to the Constitution of the United States*, the George Wahr Publishing Co., Ann Arbor (Michigan).
- BURNS, James MacGregor (1963): *The Deadlock of Democracy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (Nueva Jersey).
- (1984): *The Power to Lead*, Simon and Schuster, Nueva York.
- CAMPBELL, Colin (1980): «Political Leadership in Canada: Pierre Elliot Trudeau and the Ottawa Model», en R. Rose y Ezra N. Suleiman (Eds.), *Presidents and Prime Ministers*, American Institute for Public Policy Research, Washington D. C., pp. 50-93.
- CECCANTI, Stefano (1994): «Riforme istituzionali: passato e futuro», en *Il Mulino*, n.º 5, pp. 831-841.
- COMMITTEE ON BANKING, FINANCE AND URBAN AFFAIRS-HOUSE OF REPRESENTATIVES (1980): *Looking Toward the Constitutional Bicentennial. A proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.
- COMMITTEE ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM (1985a): «A Statement of the Problem», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 68-71.
- (1985b): «Specific Proposals: Text and Analysis», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 254-264.
- COTTURRI, Giuseppe (1990): «La 'questione istituzionale' in Italia: percorsi e strategie delle sinistre», en *Materiali e atti*, n.º 18, suplemento al n.º 3-4 de 1990 de *Democrazia e diritto*, pp. 9-38.
- CRONIN, Thomas E. (1980): *The State of the Presidency*, Little, Brown and Company, Boston, 2ª ed.
- CORWIN, Edward S. (1958): *The Constitution and What it Means Today*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey), 12ª ed.
- CUTLER, Lloyd N. y DILLON, C. Douglas (1985): «A Rebuttal to Arthur Schlesinger Jr.», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 55-58.
- CUTLER, Lloyd N. (1980): «To Form a Government», en *Foreign Affairs*, n.º 1, pp. 124-143.

- (1985): «Party Government Under the Constitution», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 93-109.
- DILLON, C. Douglas (1983): «Remarks by Douglas Dillon. Fletcher School of Diplomacy. Tufts University. May 30, 1982», en Joint Economic Committee-Congress of the United States, *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., pp. 183-193.
- (1985): «The Challenge of Modern Governance», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 24-29.
- ELLIOT, William Yandell (1935): *The Need for Constitutional Reform*, MacGraw-Hill, Nueva York.
- FABBRINI, Sergio (1989): «Le ragioni del governo diviso negli Stati Uniti», en *Democrazia e diritto*, n.º 1-2, pp. 141-177.
- (1991a): «I due presidenti. Gli insegnamenti dell'esperienza statunitense e latino-americana», en *Democrazia e diritto*, n.º 4, pp. 197-213.
- (1991b): «Verso il 'presidencialismo parlamentare'? Presidenza, Congresso e riforma costituzionale negli Stati Uniti», en *Quaderni costituzionali*, n.º 2, pp. 431-460.
- FINER, Herman (1960): *The Presidency. Crisis and Regeneration*, The University of Chicago Press, Chicago.
- FINLETTER, Thomas K. (1945): *Can Representative Government Do the Job?*, Reynal & Hitchcock, Nueva York.
- FIORINA, Morris P. (1992): «Il governo diviso negli Stati Uniti», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 2, pp. 195-232.
- FORDHAM, Jefferson B. (1975): «The No Confidence Vote Proposal Is a Dubious Idea», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 372-375.
- GALEOTTI, Sergio (1991): «Consonanze e disonanze sulle riforme istituzionali», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 225-235.
- GAMBINO, Silvio (1988): «La 'razionalizzazione' del potere esecutivo in Italia», en *Quaderni costituzionali*, n.º 3, pp. 525-562.
- GOLDWIN, Robert A. y KAUFMAN, Art (Eds.) (1986): *Separation of Powers-Does It Still Work?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.
- HARDIN, Charles M. (1974): *Presidential Power and Accountability*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (1983): «Constitutional Reform in the United States», en Joint Economic Committee-Congress of the United States, *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., pp. 195-211.
- (1986): «The Separation of Powers Needs Major Revision», en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (Eds.), *Separation of Powers-Does It Still Work?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., pp. 90-117.
- (1989): *Constitutional Reform in America. Essays on the Separation of Powers*, Iowa State University Press, Ames (Iowa).
- HAZLITT, Henry (1942): *A New Constitution Now*, McGraw-Hill, Nueva York.
- HESS, Stephen (1988): *Organizing the Presidency*, The Brookings Institution, Washington D. C.
- HODDER-WILLIAMS, Robert (1987): «The President and the Constitution», en J. Hart y otros, *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, C. Hurst & Company, Londres, pp. 11-45.
- HORN, Stephen (1960): *The Cabinet and Congress*, Octagon Books, Nueva York, reimpresión de 1982.
- HOXIE, R. Gordon (1984): «The Cabinet in the American Presidency, 1789-1984», en *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XIV, n.º 2, pp. 209-230.
- HYNEMAN, Charles S. (1950): *Bureaucracy in a Democracy*, Harper & Brothers Publishers, Nueva York.

- JOINT ECONOMIC COMMITTEE-CONGRESS OF THE UNITED STATES (1983): *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.
- KOENIG, Louis W. (1975): «Recipe for the Presidency's Destruction», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 376-379.
- KRISLOV, Samuel (1975): «A Moderate, and Moderately Useful, Response to Watergate», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 380-381.
- LUPHART, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.
- (1989): «Presidzialismo e democrazia maggioritaria», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 3, pp. 367-384.
- (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- LINDE, Hans A. (1975): «Replacing a President Rx for a 21st Century Watergate», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 384-402.
- LIVINGSTON, William S. (1976): «Britain and America: The Institutionalization of Accountability», en *The Journal of Politics*, Vol. 38, pp. 879-894.
- MACDONALD, William (1921): *A New Constitution for a New America*, B. W. Huebsch, Nueva York.
- MANZELLA, Andrea (1991): «E possibile la 'alternanza pre-ordinata' in uno steso sistema?», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 236-240.
- MASSARI, Oreste (1990): «L'elezione diretta del capo dello stato: una comparazione», en *Democrazia e diritto*, n.º 2, pp. 59-87.
- (1991): «Democrazia dell'alternanza e riforma elettorale», en *Democrazia e diritto*, n.º 4, pp. 35-65.
- MEZEY, Michael L. (1989): *Congress, the President and Public Policy*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- MILLER, Arthur S. (1975): «Cutting the Presidency Down to Size-But Not Too Much», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 403-415.
- (1977): *Presidential Power in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul (Minnesota).
- MONDALE, Walter F. (1975): *The Accountability of Power. Toward a Responsible Presidency*, David McKay Company, Nueva York.
- MULLEN, William F. (1976): *Presidential Power and Politics*, St Martin's Press, Nueva York.
- NOGUEIRA A., Humberto (1988): «I regimi presidenziali dell'America Latina», en *Quaderni costituzionali*, n.º 3, pp. 491-524.
- OTTOLENGHI, Emanuele (1994): «L'elezione diretta del Primo ministro: il caso d'Israele», en *Quaderni costituzionali*, n.º 1, pp. 95-108.
- PANEBIANCO, Angelo (1991): «Riforma contro i partiti? Un commento», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 3, pp. 409-418.
- PASSIGLI, Stefano (1991): «Riforme istituzionali e governo: un commento», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 3, pp. 419-440.
- PATTERSON, C. Perry (1947): *Presidential Government in the United States*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill (Carolina del Norte).
- PÉREZ ROYO, J. (1983): «La Jefatura del Estado en la Monarquía y en la República», en P. Lucas Verdú (Comp.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 85-110.
- PHILIPS, Kevin (1980): «An American Parliament», en *Harper's*, Vol. 261, noviembre de 1980, pp. 14-21.
- REESE, John H. (1975): «No Confidence Removal of the President: The Wrong Solution to a Constitutional Problem», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 416-436.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo (1994): «Democrazia e principio maggioritario», en *Quaderni Costituzionali*, n.º 2, pp. 187-233.

- REUSS, Henry S. (1975a): «H. J. Res. 903», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 329-330.
- (1975b): «H. J. Res. 1111», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 331-332.
- (1975c): «An Introduction To The Vote of No Confidence», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 333-335.
- (1980): «A proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices», en Committee on Banking, Finance and Urban Affairs-House of Representatives, *Looking Toward the Constitutional Bicentennial. A proposed Amendment To Permit Members of Congress To Serve in Key Executive Branch Offices*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., pp. 1-5.
- ROBINSON, Donald L. (1983): «Constitutional Sources of our Discontent: The Derangement of the Presidency», en Joint Economic Committee-Congress of the United States, *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., pp. 564-593.
- (1986): «The Renewal of American Constitutionalism», en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (Eds.), *Separation of Powers-Does It Still Work?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., pp. 38-64.
- (1987): «To the Best of my Ability». *The Presidency and the Constitution*, W. W. Norton & Company, Nueva York.
- (1989): *Government for the Third American Century*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- SALVI, Cesare (1991): «Alcune considerazioni introduttive», en *Democrazia e diritto*, n.º 4, pp. 3-11.
- SARTORI, Giovanni (1991a): «Schema di relazione alla tavola rotonda sul parlamentarismo e presidenzialismo», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 203-206.
- (1991b): «Risposta di Giovanni Sartori», en *Il Politico*, n.º 2, pp. 245-252.
- (1991c): «Le riforme istituzionali tra buone e cattive», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 3, pp. 375-407.
- (1991d): «Risposta», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 3, pp. 441-445.
- SCHLESINGER, Arthur M. (1974): «Foreword», en William M. Goldsmith, *The Growth of Presidential Power. A Documented History*, Chelsea House Publishers, Nueva York, Vol. I.
- (1989): *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Company, Nueva York.
- SINDLER, Allan P. (1975): «Good Intentions, Bad Policy: A Vote of No Confidence on the Proposal to Empower Congress to Vote No Confidence in the President», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 437-458.
- SUNDQUIST, James L. (1975): «The Case for an Easier Method to Remove Presidents», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 472-484.
- (1983a): «Lecture delivered at the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. May 6, 1974», en Joint Economic Committee-Congress of the United States, *Political Economy and Constitutional Reform. Hearings Before the Joint Economic Committee*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., pp. 838-839.
- (1983b): «Stati Uniti. Il crescente interesse per le riforme istituzionali», en *Quaderni costituzionali*, n.º 1, pp. 208-217.
- (1985a): «Reversing the Decay of Party», en Donald L. Robinson (Ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 89-92.
- (1985b): *Constitution Reform and Effective Government*, The Brookings Institution, Washington D. C.
- SUSSER, Bernard (1989): «'Parliadential' Politics: A Proposed Constitution for Israel», en *Parliamentary Affairs*, Vol. 42, n.º 1, pp. 112-122.
- SWINDLER, William F. (1975): «Accountability: The Constitutional Goal», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 459-471.
- TERESI, Francesco (1994): *La strategia delle riforme*, G. Giappichelli, Turin, 4ª ed.

- TUGWELL, Rexford G. (1974): *The Emerging Constitution*, Harper's Magazine Press, Nueva York.
- VIRGALA FORURIA, E. (1988): *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- WAYNE, Stephen J. (1975): «Checks Without Balances: Containing Prometheus», en *The George Washington Law Review*, Vol. 43, n.º 2, pp. 485-500.
- WILSON, James Q. (1987): «Does the Separation of Powers Still Work?», en *The Public Interest*, n.º 86, pp. 36-52.
- WILSON, Thomas Woodrow (1879): «Cabinet Government in the United States», en *The International Review*, Vol. VII, n.º 2, pp. 146-163.
- (1884): «Committee or Cabinet Government», en *The Overland Monthly*, Vol. III, n.º 1, pp. 17-33.