

RELACIONES ENTRE SISTEMA ELECTORAL, FORMATO DE PARTIDOS Y FORMA DE GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA

SILVIO GAMBINO

Universidad de Calabria, Italia (*)

I. NOTA METODOLÓGICA INTRODUCTORIA: SOBRE LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS, SISTEMAS ELECTORALES Y FORMA DE GOBIERNO.—II. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA POLÍTICO DE PARTIDOS Y FORMA DE GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA.—III. LA RACIONALIZACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO ESPAÑOLA—IV. BREVES CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto analizar el funcionamiento del régimen parlamentario español, a la luz tanto de la experiencia comparada como de la evolución histórica del parlamentarismo en Europa y de su tratamiento por la doctrina científica italiana y española. Tras unas consideraciones metodológicas iniciales sobre las relaciones que existen, a juicio del autor, entre los sistemas de partidos y los sistemas electorales en las democracias actuales y sobre como unos y otros influyen en la determinación final y en el concreto funcionamiento de las diferentes manifestaciones de la forma de gobierno parlamentaria, se analizan con detalle las citadas relaciones en la experiencia parlamentaria española posterior a la aprobación de la Constitución de 1978 y se estudian las fórmulas a través de las cuales se ha ido produciendo en la citada experiencia su progresiva racionalización.

(*) Traducción del italiano de Mario Francisco Benvenuto, Universidad de Calabria (Italia).

Palabras clave: partidos, elecciones, parlamentarismo, gobierno, España.

ABSTRACT

This article analyses how the Spanish parliamentary regime works, comparing it with others and examining the historical evolution of parliamentarism in Europe and its treatment by Italian and Spanish scientific doctrine. After some initial methodological considerations regarding the relationships that the author discerns between parties and electoral systems in today's democracies and how these influence different manifestations of parliamentary government, it analyses the Spanish parliamentary experience in greater detail, focussing on said relationships since Constitution was adopted in 1978, and studying the formula through which progressive rationalization took place.

Key words: parties, elections, parliamentarianism, government, Spain.

I. NOTA METODOLÓGICA INTRODUCTORIA: SOBRE LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS, SISTEMAS ELECTORALES Y FORMA DE GOBIERNO

Al afrontar el análisis de una de las más significativas y exitosas experiencias contemporáneas de parlamentarismo racionalizado, la española de 1978 y la actual en el país ibérico (1) —e incluso al plantear el enfoque que emplearemos— parece oportuno realizar algunas observaciones metodológicas. Dicha metodología será útil para analizar el marco constitucional de las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales, el fortalecimiento del Gobierno y de los poderes del Presidente del Gobierno respecto a los Ministros y, por último, su evolución a lo largo de una experiencia de treinta años, caracterizada por el impacto de los poderes del sistema de partidos y de las reglas vigentes en todo el sistema político-constitucional sobre la mencionada forma de organización constitucional.

Junto al método jurídico formal, fundado en tipologías de gobierno que se basan en la separación/distribución de los poderes entre los órganos constitucionales y en la previsión de las relaciones de orientación/control entre los mismos, la investigación constitucional no puede por menos que utilizar un método «realista», en el que se consideren las estrechas relaciones exis-

(1) Véanse, entre otros, G. RUIZ-RICO RUIZ y S. GAMBINO (ed.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, 1997; R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Turín, 1998; M. A. APARICIO, *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Turín, 1980.

tentes entre el cuadro normativo-constitucional y su concreta traducción en la realidad (2). Una falta de integración entre los dos momentos de análisis —formal el primero, sustancial el segundo— haría incurrir en el riesgo de no focalizar el objeto de la propia investigación cuando la ciencia constitucional estudia la naturaleza (y el propio rendimiento institucional) del parlamentarismo (moderno y) contemporáneo y, dentro de él, más específicamente, la problemática relativa a la funcionalidad del Gobierno, según la naturaleza monocrática o colegial del órgano (3), el tipo de relaciones que existen entre éste último y el Parlamento, y, por último, los impactos que sobre el conjunto de tales relaciones (representativas y de gobierno) producen tanto el formato de partidos como el tipo de sistema electoral que se emplea para traducir los votos en escaños parlamentarios.

La doctrina constitucional europea más competente, desde hace tiempo y con una lucidez anticipadora, ya había distinguido y subrayado dicha problemática de carácter metodológico y sustancial tanto en relación a la centralidad del sistema de partidos y a su correspondiente influencia (según un principio de efectividad) sobre la orientación política y de gobierno (4), como en relación a las complejas interacciones entre partidos, normas electorales empleadas y funcionamiento general de la forma de gobierno (sobre todo parlamentaria), que constituye un *unicum* en la tradición político-constitucional europea en dos siglos de historia de Estado democrático.

Desde ese punto de vista, nos referiremos, en particular, al análisis de la «racionalización» de la forma de gobierno parlamentaria, tanto en términos de diseño y de funcionamiento de las instituciones de gobierno, como en términos de su correspondiente rendimiento político (5). Nos referiremos también a lo que, en la antigua doctrina italiana y en la más reciente, se da a conocer bajo el nombre de «constitución material», «viva», «real» o con termi-

(2) Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940.

(3) En la doctrina italiana cfr., al menos, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milán, 1981; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986; G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO y L. CARLASSARE, «Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96», en *Commentario della Costituzione*, dirigido por G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bolonia-Roma, 1994.

(4) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1951.

(5) Como señalaba el jurista franco-ruso Boris Mirkine-Guetzévitch, en su ensayo de 1936 (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, II ed., Paris, 1936, cap. I.) y como él mismo repetía en el «saggio sintetico» en la introducción del texto «Le costituzioni europee» de 1951 (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milán, 1954).

nologías semejantes, denominación cuya ambigüedad es conocida por la doctrina constitucionalista (6).

Por tanto, como premisa de partida, se señala que, junto al estudio jurídico de las relaciones entre los poderes del Estado establecidas en las formas de gobierno del constitucionalismo (en el moderno y en el) contemporáneo, es necesario acercarse —para completar el análisis con un enfoque político-constitucional— a los sujetos político-comunitarios (los partidos políticos) que, desde hace más de un siglo, fraccionan el funcionamiento de las mecánicas institucionales originarias asumidas en las formas parlamentarias de gobierno y, más en general, de las multiformes manifestaciones de la democracia participativa del Estado contemporáneo (7).

Con este enfoque, nuevo y más complejo, el constitucionalista podrá interpretar con mayor facilidad la existencia de diferentes «modelos de legitimación» del Gobierno (8), cuyas líneas de elaboración teórico-constitucio-

(6) Sobre dicho enfoque cfr. L. ELIA, «Governo (forme di)», en *Enc. del dir.* Para una bibliografía general sobre el tema del método jurídico en el derecho constitucional cfr., al menos, entre otros, S. BARTOLE, «Costituzione materiale e ragionamento giuridico», en *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986 y del mismo autor, «Método jurídico y realidad político-institucional», en *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1985, 3; L. ELIA, «Diritto costituzionale», en AA.VV., *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia*, Milán, 1982, pág. 357; M. GALIZIA, «Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale», en *Archivio giuridico*, 1963. Sobre la relación entre constitución material y validez de las normas constitucionales, además, en la vasta literatura, es necesario consultar, al menos, C. MORTATI, «Costituzione (dottrine generali)», en *Enciclopedia del diritto*; M. NIGRO, «Costituzione ed effettività costituzionale», en *Rivista di diritto e procedura civile*, 1969; G. GUARINO, «Sulla normatività della costituzione materiale», en *Il Foro penale*, 1957; F. MODUGNO, «Il concetto di Costituzione», en AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milán, 1977. Sobre el tema cfr. también los manuales clásicos de derecho público comparado, entre los cuales destacan, en particular, los de C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973; G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milán, 1986; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milán, 1995; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2007; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Turín, 1994; R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Turín, 1992; S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milán, 2004.

(7) En la vasta bibliografía, sobre el tema, cfr. también S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977, también *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983 y, por último, «Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal semipresidencialismo debole al premierato assoluto», en G. GIRAUDI (ed.), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

(8) En la amplia doctrina española sobre el tema, cfr. al menos L. LÓPEZ GUERRA, «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, n. 23; J. L. CASCAJO CASTRO, «La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español,

nal y de evolución histórica de continuidad pero también de discontinuidad en el parlamentarismo «racionalizado» adoptado por las constituciones contemporáneas, hacen de la experiencia española —junto a la alemana [pero también a la francesa (9), aunque de manera extrema, y a la sueca (10)]— una de las experiencias constitucionales europeas más originales e innovadoras. Sin embargo, tales modelos de legitimación llevan también a una de las formas de gobierno más estables y con mayor rendimiento institucional, en términos de estabilidad de gobierno y de cohesión interna de la correspondiente orientación política.

No pudiendo abordar, en este trabajo, el origen histórico-institucional de la experiencia británica y la evolución de la forma parlamentaria de gobierno, es necesario subrayar que, por lo menos, en el seno de una parte de la doctrina constitucional, que definimos como la más atenta y «moderna», hay quienes rechazan el dogma de la separación de los poderes, asumiendo, por consiguiente, como «mancos y desviadores», bajo el perfil heurístico, aquellos análisis que se fundan en criterios tipológicos adoptados por la doctrina constitucionalista, considerando incluso inutilizables aquellas tradicionales tipologías de formas de gobierno que se sustentan en la mera distribución del poder (y en sus correspondientes equilibrios) entre los órganos constitucionales erigidos sobre el principio clásico de separación de poderes (11). Y todo ello sin que dicho enfoque se acompañe y se integre en el contexto de la evolución registrada por la forma de Estado y en la importancia que adquieren, en ella, los partidos políticos, según lo establecido por la ampulosa fórmula alemana del *ParteienStaat*. Una fórmula descriptiva indudablemente eficaz, tanto en su traducción de «Estado de partidos», como en la fórmula (legitimante para) un «gobierno de partidos».

La importancia de los partidos políticos en los ordenamientos constitucionales y en el constitucionalismo «vivo» constituye, por tanto, un dato que

en *Revista vasca de administración pública*, 1992, n. 34; R. L. BLANCO VALDÉS, «El parlamentarismo presidencialista español», en A. DI GIOVINE y A. MASTROMARINO (ed.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, 2007; M. ARAGÓN REYES, «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales», en M. ARAGÓN REYES y A. J. GÓMEZ MONTORO, *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, 2005.

(9) En la amplia bibliografía sobre el tema cfr. también nuestro «La forma di governo francese», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Milán, 2007.

(10) Cfr. S. CECCANTI, «L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neo-parlamentarismo alterante», en S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

(11) En ese sentido, cfr. L. ELIA, «Governo (forme di)», en *Enc. del dir.*

ya ha sido asumido en la doctrina constitucional europea (12). Dicha orientación culmina con una larga y contrastada evolución en cuyo desarrollo se han confrontado dos corrientes de pensamiento opuestas: una que reconoce/cía en el partido político la naturaleza de asociación privada y la otra que, por el contrario, ve/ía una naturaleza de significación pública, es decir, de órgano o *quasi*-órgano del Estado.

La orientación doctrinal inclinada a subrayar en el sistema de los partidos —además del elemento de la «conurrencia» en la definición de las políticas nacionales— un proceso complejo, dialéctico y jurídicamente inconcluso de transformación del modelo original de democracia representativa, se implanta ya a partir de los años veinte a cuarenta del siglo pasado, período en el que se hallan líneas comunes de reflexión entre la doctrina constitucional tradicional y la que hemos caracterizado como «más moderna» (13).

Las profundas razones teóricas de la susodicha evolución deben hallarse sobre todo en la búsqueda de mecanismos de «racionalización del poder», considerados como la búsqueda de instrumentos para asentar nuevos equilibrios entre los poderes del Estado. Poderes que, en la transición del constitucionalismo liberal originario al social contemporáneo, resultaban significativamente desajustados a causa de la entrada en escena político-institucional del pueblo, de manera organizada, considerado tanto en su generalidad, como —y tal vez sobre todo— en su articulación interna de grupos sociales portadores de intereses deshomogéneos y contradictorios (14).

(12) En la amplia doctrina española cfr., al menos, M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986; R. L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990; J. L. GARCÍA GUERRERO, *Escritos sobre partidos políticos (Cómo mejorar la democracia)*, Valencia, 2007; E. ÁLVAREZ CONDE, *El derecho de partidos*, Madrid, 2005; J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, 2004; M. A. PRESNO LINERA, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, 2000.

(13) Cfr. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, 1948; V. CRISAFULLI, «I partiti nella costituzione italiana», en *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, II, Florencia, 1969; C. ESPOSITO, «I partiti politici nella Costituzione italiana», en C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; M. S. GIANNINI «Prefacio» a BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milán, 1950; T. MARTINES, «Partiti sistema dei partiti pluralismo», en *Studi parl. e di pol. cost.*, 1979; L. ELIA, voce «Governo (forme di)», en *Enc. del dir.*; G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milán, 1986; M. DOGLIANI, «Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo», en *Giur. cost.*, 1973.

(14) Promotor de la mencionada posición de las Constituciones europeas para con los partidos, y más en general del modelo de democracia política que se va afirmando (inspirador de la Constitución austríaca de 1920) es, sin duda, Kelsen, autor de los estudios teórico-dogmáticos sobre el derecho y sobre el Estado. La concepción kelseniana de la democracia, como se sabe, tiene fundamentos bien diferentes a los radicales teorizados por Rousseau, según los

En las últimas décadas, en el análisis doctrinal relativo a las relaciones (en el derecho y en la realidad) entre los partidos políticos y el Estado —en el marco de una clara tendencia a superar las concepciones tradicionales del derecho que, si bien no rompen con el estricto enfoque formalista sobre los problemas del derecho (y del Estado), por lo menos favorecen una más cuidadosa reconsideración de las complejas relaciones existentes entre la realidad social y el conjunto de las normas— penetra una tentativa de reconocimiento del *continuum* prejurídico-jurídico que sólo logra proporcionar la complejidad del ordenamiento jurídico vigente, la denominada «constitución viva».

A la espera de dicho esfuerzo de renovación metodológica en el marco de la doctrina constitucionalista europea, la novedad fundamental en el estudio de los partidos (y de su integración concreta en la organización constitucional del Estado), considerándolos tanto en su aspecto sociológico (partidos de masa o de cuadros, partidos institucionales o anti-institucionales, etc.), como en su aspecto de sistema, consiste en el hecho de que los mismos constituyen un elemento fundamental para llegar a la identificación de la forma de Estado y de su modelo organizativo, la forma de gobierno. Tanto una como la otra ya no pueden definirse en términos abstractamente fijos, sino, por el contrario, como lúcidamente sostiene Leopoldo Elia, en función dinámica, «como partes del derecho constitucional vivo». Por ese motivo, ya no pueden dejarse de lado las recíprocas influencias e interferencias que se introducen paulatinamente entre ambos elementos, hasta el punto de que la inestabilidad del formato de gobierno actúa en términos fuertemente negativos sobre la misma vitalidad y supervivencia de la forma de Estado.

cuales la individualización de la «soberanía» en la «voluntad general» de la colectividad implicó necesariamente indivisibilidad y rechazo del cargo. La libertad del individuo, en este modelo, es garantizada por su sometimiento a la ley general y abstracta. Sin embargo, la producción de tal «instrumento de libertad», la ley, en una colectividad con intereses y valores sustancialmente desiguales, no podrá ser sino el adecuado desenlace de un compromiso entre mayoría y minoría, en el que esta última intentará que pasen a la decisión final la mayor cantidad posible de sus peticiones y expectativas que, en todo caso, estarían en manos de la mayoría. Con Kelsen se llega, así, a la afirmación de una teoría de «soberanía popular» que se contrapone a la teoría de «soberanía nacional»: una teoría que niega la atribución de la soberanía a una entidad abstracta, como la de la nación, para repartirla —permaneciendo siempre íntegra— entre la totalidad de los sujetos que componen el Estado-sociedad. Por tanto, en la concepción kelseniana es el partido el que, según el consenso obtenido, debe seleccionar a sus delegados para el Parlamento. Se puede concluir que si en las Constituciones sucesivas a la Primera Guerra Mundial no fueron infundidas todas las intuiciones de Kelsen, la mayor parte de ellas se define sin duda en el marco jurídico de las asociaciones-partido, que constituyen, al mismo tiempo, las premisas teóricas para una futura evolución, que la relación Estado-partidos registrará después de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Es, precisamente, en el ámbito de esta renovación metodológica, que lleva a la doctrina constitucional a verificar su forma y contenido, donde se justifica ampliamente el querer considerar el sistema de partidos como un instrumento imprescindible para el estudio de los gobiernos parlamentarios, además de ser un elemento fundamental para comprender el funcionamiento del mecanismo constitucional en su totalidad.

Concebir el Estado contemporáneo como «Estado de partidos», constituye de esta manera un notable aporte a la moderna teoría del Estado democrático-representativo. Una teoría que en gran parte fue elaborada por la doctrina alemana de los años veinte del siglo pasado y que, sólo posteriormente, fue incorporada por el resto de la doctrina europea, pasando por un enfoque metodológico, el de Mortati, sobre la «constitución material» que, en realidad (al menos como tendencia), resulta en muchos aspectos justificadora en la praxis de la ocupación impropia de poderes constitucionales (15). Con ella se llegan a aclarar toda una serie de problemas que el constitucionalismo clásico ya no podía resolver, estancado aún como estaba en concepciones estáticas de las formas de Estado y de Gobierno, en las cuales no tuvieron cabida los modernos y complejos problemas impuestos por la crisis, no sólo del parlamentarismo sino también de los partidos.

Dicho planteamiento, que comienza a delinearse incluso en la doctrina más tradicional (16), acaba por concentrar su atención sobre las relaciones entre los partidos y las instituciones típicas del sistema de gobierno parlamentario (sustancialmente en el binomio partidos-Parlamento y partidos-Gobierno), poniendo en segundo plano los elementos fundamentales de la fenomenología de las relaciones políticas que también habían dado cuerpo a la crisis del sistema.

A no ser que se vuelva sobre este problema, que constituye una cuestión principal para profundizar en el tema que tratamos en este breve apartado

(15) C. MORTATI, «Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano», en *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, págs. 114 y ss.

(16) Considerado como el líder y representante más acreditado de esta corriente de pensamiento G. MARANINI, del cual cfr. «Governo parlamentare e democrazia», en *Miti e realtà della democrazia*, Milán, 1958; ÍDEM, *Il tiranno senza volto*, Milán, 1963. G. MARANINI escribió, en su *Miti e realtà della democrazia* que: «Los partidos de la época moderna se presentan como organismos disciplinados, dotados de burocracia, capitales, órganos de prensa, inevitablemente relacionados con las organizaciones sindicales o turísticas, con las cuales comparten sus luchas y sus intereses. Verdaderos estados en el Estado, órdenes jurídicos, es decir, autónomos, que, con su particularismo y a veces con su falta de liberalismo, ponen en crisis el débil Estado liberal-parlamentario, el cual debe cumplir con una tarea mucho más seria que la tarea para que fue creado; ya no se trata de defender al individuo del individuo, sino de defender al individuo y a la ley de las organizaciones potentes» (*op. cit.*, pág. 53).

metodológico introductorio, es ahora necesario enunciar, aunque sea sintéticamente, las principales novedades metodológicas registradas durante los años setenta y los resultados más significativos obtenidos a través del análisis de los partidos (tanto *uti singuli* como conjuntamente), reconociéndolos a veces en la doctrina jurídica y en la politológica (según la hipótesis interpretativa) como «sistema multipartidista extremo o moderado», y otras como «sistema tendencialmente bipartidista» o sea «bipartidismo extremo», de tipo personal.

En la doctrina constitucional italiana, ocupa un lugar especial y particular, el análisis sobre la forma de gobierno realizado por Leopoldo Elia, uno de los estudiosos que ha demostrado mayor sensibilidad en comprender los condicionamientos de naturaleza extrajurídica en la actuación de las normas constitucionales y ello en aras de una metodología jurídica desformalizada, por cuyo efecto la organización estructural de los poderes se analiza junto con la comprensión de los relativos momentos funcionales y dinámicos, proporcionando, de esta manera, instrumentos actualizados y más adecuados y resultados cognoscitivos para el estudio constitucionalista y comparatista de las formas de gobierno (17).

De hecho, el arraigamiento de un método «realista» es lo que Leopoldo Elia —más que auspiciar— parece dar por descontado cuando reflexiona sobre los desarrollos de la metodología asumida por los constitucionalistas a partir de los años sesenta, incluso a raíz de los aportes de la literatura anglosajona y del estudio de las jurisprudencias constitucionales extranjeras. Un método —este último— que se orienta a superar el «divorcio entre orientación empírica y orientación sistemática», aun considerando como «excesivamente optimista» las auspiciadas convergencias «entre instancias sociológicas, políticas y jurídicas en la investigación constitucionalista», que, sin embargo, poseía la «autonomía y el carácter jurídico de la misma» (18).

(17) Cfr. S. GAMBINO, «Note su partiti politici e forme di governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale», in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milán, 1999.

(18) Cfr. M. GALIZIA, *op. cit.* En la comparación constitucional se vuelven a remarcar los límites del normativismo a través de la acreditada doctrina, según la cual es «difícil comprender las razones del funcionamiento de un sistema constitucional sin hacer referencia a la que pienso poder denominar *fórmula política institucionalizada* que representa el auténtico tipo... de estructura constitucional de uno u otro sistema...»; en todo caso hablando de estos temas el discurso tiende a sobrepasar el ámbito del derecho para entrar en dominios que «le están más cercanos, pero que de él se distinguen y diferencian, como la ciencia política, la sociología del poder» (G. LOMBARDI, *op. cit.*).

Junto a la importancia del sistema de partidos en el funcionamiento concreto de los gobiernos parlamentarios, tanto de los multipartidistas como de los bipartidistas, los sistemas electorales adoptados en las diversas experiencias de gobierno han tenido también un papel específico, particularmente influyente sobre el funcionamiento de esas forma de gobierno. Bajo este aspecto, tanto en los estudios constitucionales como en los politológicos se admite que los sistemas electorales deben considerarse no simplemente como instrumentos técnico-jurídicos para la transposición de los votos en escaños, sino como elementos fundamentales de recalificación de la representación política y como garantías de la «governabilidad». Los sistemas electorales pueden desarrollar, así, una delicada y primordial función institucional orientada a la transformación de la propia forma de gobierno hacia un modelo (que prevalece en las democracias representativas contemporáneas) inspirado en el recambio de la clase política gubernamental, mediante la alternancia en el poder de partidos (o coaliciones de partidos), todos legitimados para gobernar y realizando de esta manera una democracia «adecuada» y «governable».

Los objetivos asignados a la legislación electoral y, sobre todo a su reforma, en el cuadro del debate institucional presente en casi todos los países europeos, están orientados, por un lado, a individualizar mecanismos aptos para asegurar una mayor estabilidad, fuerza y autoridad al Ejecutivo (resumidos en la forma politológica de la «governabilidad») reforzando las coaliciones de gobierno a través de las ventajas que aseguran la distribución de los escaños parlamentarios efectuada por medio de un sistema electoral de tipo (preferentemente) mayoritario; por el otro, parecen conducir a lógicas de democracia «inmediata», que podrían resumirse con una fórmula que ha tenido mucho éxito, en la «restitución del cetro al príncipe» (los ciudadanos-soberanos), un cetro ocupado, con escasa cualidad representativa, por los partidos políticos (ya constituidos establemente en oligarquías autoreferenciales, cristalizados y osificados en su interior), los cuales como instrumentos de participación política, se han ido constituyendo gradualmente como un verdadero diafragma entre los ciudadanos («concurrentes» en determinar la política nacional *a través* de los partidos políticos) e instituciones representativas (19).

Según tal planteamiento argumentativo (que resulta central si se quiere retomar el tema electoral con el de los partidos políticos, y con el mismo tema de la eficiencia del circuito parlamentario-gubernativo), es necesario

(19) Sobre este tema cfr. también nuestro «Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)», en *Politica del diritto*, 2008, n. 2.

orientar las líneas de dirección del proceso de reforma electoral e institucional hacia formas de democracia capaces de comprimir el papel impropio desarrollado por los partidos políticos, para expandir un maduro y mayor crecimiento participativo/decisorio del ciudadano, como individuo y en las multiformes manifestaciones garantizadas por el ejercicio de las libertades constitucionales.

Dicho enfoque constituirá el punto de partida del análisis de la experiencia de gobierno español, previo al análisis de las formas de racionalización de la regulación constitucional del gobierno. Sin embargo, antes de proceder a dicha investigación, es oportuno señalar que, en el debate constitucional del país y en la investigación comparatista han ido emergiendo con el tiempo y han ido consolidándose fuertes tendencias hacia modelos de democracia que, con formulaciones calcadas de la doctrina francesa, han llegado a ser calificadas de «inmediatas», para subrayar con ello la investidura directa del gobierno por parte del cuerpo electoral. Una nueva orientación a favor de sistemas electorales de base mayoritaria (más o menos sistémicos), que en otro sitio ya han sido experimentados desde hace tiempo (respecto a los objetivos que se les había asignado), se presenta como el más idóneo para satisfacer las expectativas del cuerpo social con relación a la valorización del conflicto democrático y a la garantía de la alternancia entre las fuerzas políticas: en una palabra, con vistas a la realización de un proceso de mayor transparencia de (y en) las relaciones entre instituciones representativas y de gobierno y cuerpo electoral (20).

Respecto a la emergencia de dicho modelo de democracia, se demuestra significativamente en retroceso el modelo opuesto de democracia que ha sido experimentado en la última mitad de siglo en muchas experiencias europeas: un modelo de democracia «mediada», «asociativa», fundado en el pluripartidismo extremo (aunque a veces equilibrado en su interior por cláusulas preclusivas, en la formación de los gobiernos, hacia los partidos que se consideran «antisistema»).

Respecto a las oportunidades representativas aseguradas por el modelo de democracia «mediada», de tipo sumamente proyectivo, que emplea sistemas electorales de base proporcional, el modelo de democracia «inmediata» o «de investidura», que actualmente tiende a afirmarse en Europa —España encaja en este modelo, como veremos, y encaja también Italia, a raíz de los recientes resultados electorales— parece inspirarse en valorar una lógica

(20) Cfr. S. FABBRINI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, y también AA.VV., *L'Italia fra crisi e trasformazione*, Bari, 1994; P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, 2004 (III éd.).

«competitiva». De esa manera, se subraya la búsqueda de una relación de mayor proximidad del ciudadano soberano con su poder de influir en la determinación de la política nacional, sobre todo en sede de elección de los órganos representativos y de los vértices del ejecutivo, cuya determinación se sustrae, así, a la disponibilidad de los partidos.

Según dicha diferente (y nueva) fórmula, el modelo de democracia resultaría particularmente facilitado, pasando, de esa manera, de una cultura de coalición a otra de la alternancia, que se elige, en esa perspectiva, como el sistema electoral más adecuado, según un criterio de tipo sistémico, para asegurar el total funcionamiento de la lógica interior, de la correspondiente regla áurea, de las formas parlamentarias de gobierno (21).

II. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA POLÍTICO DE PARTIDOS Y FORMA DE GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Dicha premisa puede justificar las razones del enfoque elegido para aproximarnos al análisis de la forma de gobierno española, un enfoque orientado a individualizar los fundamentos de su marco constitucional en la peculiar relación existente entre la historia política de la transición a la democracia, el ordenamiento de los partidos y las reglas electorales empleadas para la traducción de votos en escaños.

Será necesario referirnos a dicho marco histórico-evolutivo, antes de proceder con el análisis de las disposiciones que garantizan la estabilidad y la cohesión del Gobierno en la Constitución de 1978, en tanto que previsiones caracterizadoras de tal forma de gobierno, que resultan suficientes para llegar —tomándolas en conjunto, como en el modelo alemán— a un modelo ejemplar de «parlamentarismo racionalizado».

(21) Cfr. R. RUFFILLI y A. CAPOTOSTI (ed.), *Il cittadino come arbitro*, Bolonia, 1988; además O. MASSARI y G. PASQUINO, *Introduzione: per eleggere rappresentanti e governanti*, en O. MASSARI y G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bolonia, 1994; G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985. Si bien dicho sistema electoral, refiriéndose a la experiencia italiana, no parece directamente responsable de la crisis del partido de masas (R. BLANCO VALDÉS, «Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo» y P. CIARLO, «Partiti in trasformazione e revisione costituzionale», ambos en S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; S. GAMBINO, «Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme istituzionali. Dal semipresidenzialismo debole al premierato assoluto», en AA.VV. (ed. de G. GIRAUDI), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005), puede afirmarse, de todas maneras, que su actuación ha acompañado a la crisis.

Bajo ese perfil, y como ha sido señalado por la doctrina española, la transición de la dictadura a la democracia se presenta, en general, como un acontecimiento político e institucional «tranquilo» y «negociado» entre los herederos del franquismo y la oposición democrática del momento (22).

Las dificultades internas entre los grupos del franquismo, el fuerte impulso del Rey a favor del cambio político, además de la capacidad de movilización de las fuerzas democráticas constituyeron —en términos generales y no obstante el fracaso del golpe que habría de producirse algunos años más tarde, en 1981— las condiciones de un amplio consenso en favor de la nueva Constitución democrática, fijando, al mismo tiempo, las bases pactadas del sistema electoral que se había empleado en las primeras elecciones democráticas (23). Un sistema —este último— tan válido como para que se recojan sus elementos fundamentales en el texto constitucional y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985. Excepto por algún detalle (como determinar el número de diputados a elegir, estableciéndolo en 350), dicha legislación, de hecho, comparte las líneas de base de la filosofía institucional que se afirmó en la fase de la transición política e inmediatamente después.

De hecho, al constitucionalizar la representación de tipo proporcional, el art. 68 Const. —que contiene normas relativas al Congreso de Diputados— llega a la regulación de una de sus modalidades organizativas, fijando la provincia como circunscripción electoral y estableciendo una disciplina, que se podría considerar incluso detallada, del régimen electoral para las elecciones de diputados y senadores. Además, la previsión del art. 69.2 Const., relativo a la elección del Senado, fija en cuatro el número senadores que cada provincia debe elegir, según la modalidad establecida en la ley orgánica (salvo algunas específicas excepciones para las provincias insulares y otras particu-

(22) Cfr. R. L. BLANCO VALDÉS y V. SANJURJO RIVO, «Per comprendere la transizione politica spagnola (un contributo)», en S. GAMBINO (ed.), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milán, 2003; R. L. BLANCO VALDÉS, «“Ritornare alle solite”: riforma costituzionale e cambiamento della Costituzione in Spagna», en S. GAMBINO y G. D’IGNAZIO (ed.), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milán, 2007; R. MORODO, *La transición política*, Madrid, 1984; J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. DE BLAS, *La transición democrática española*, Madrid, 1989.

(23) Los resultados electorales de las elecciones políticas del 15 de junio de 1977 son esclarecedores sobre el punto: la UCD obtiene 165 diputados con el 35 por 100 de los votos; el PSOE 118 diputados con el 29 por 100 de los votos (a los que se suman los seis diputados obtenidos gracias al Partido Socialista Popular); el Partido Comunista de España, 20 escaños con el 9 por 100 de votos; Alianza Popular, 16 escaños con las 8 por 100 de los votos; 8 escaños para el Partido Nacionalista vasco y 1 escaño a Euskadiko Eskerra, mientras 11 escaños van al Pacto Democrático para Cataluña y 1 para la Izquierda Republicana.

laridades institucionales), modalidad que aún no siendo expresamente prevista, remite (de manera casi inevitable, como se verá más adelante) a la utilización de un sistema electoral de hecho mayoritario.

De mayor y específica importancia para analizar el sistema electoral admitido por la Constitución y para estudiar su impacto relativo sobre la forma de gobierno resultan en todo caso las previsiones del art. 68 Const., previsiones que, según opiniones acreditadas, serían incluso difícilmente conciliables unas con otras (24). Centrándonos sobre todo en el sistema electoral previsto para la elección del Congreso de los Diputados, de esas previsiones se deriva un sistema electoral «fuertemente corregido» (25) y con múltiples posibilidades. Conjugándose con la historia y la cultura política del país, dichas posibilidades han acabado por concretarse en un sistema electoral formalmente proporcional pero con efectos claramente mayoritarios (26). Un sistema que, justamente por dichas modalidades de actuación y por su relativo rendimiento político-institucional, ha sido objeto de atención y de estudio por parte de los mismos ingenieros institucionales que, en Italia, han trabajado para reformar la ley electoral, como se sabe (al menos hasta el momento) sin resultado (27).

Las disposiciones más significativas para enmarcar el sistema electoral asumido por la Constitución (art. 68) prevén: «1) El Congreso se compone de un mínimo de 300 y de un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto... 2) La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La Ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población; 3) La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional». La disciplina constitucional antes mencionada, como ya se ha

(24) Cfr. L. AGUIAR DE LUQUE, «Forma di governo e sistema elettorale in Spagna», en M. LUCIANI y M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995; Ó. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978; L. LÓPEZ GUERRA, «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución española», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, 23; J. L. MONTERO y R. GUNTHER, «Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma electoral en España», en AA.VV., *La reforma del régimen electoral*, Madrid, 1994.

(25) Cfr. M. CACIAGLI, «Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari», en O. MASSARI y G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bolonia, 1993, pág. 130.

(26) Cfr. T. GROPPI, «Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo», en S. GAMBINO (ed.), *Forma di governo e sistemi elettorali*, 1995, pág. 117.

(27) De la amplia bibliografía cfr., al menos, AA.VV. (ASTRID), *La riforma elettorale*, Bagno a Ripoli, 2007; S. GAMBINO, *Riforme elettorali e governabilità*, Cosenza, 2008.

señalado, constituye el resultado de un acuerdo —inicialmente previsto como provisional— entre las principales fuerzas políticas empeñadas en la transición política y que se concretó con la adopción del Real Decreto-Ley núm. 20, de 18 de marzo de 1977, empleado en las primeras elecciones democráticas. El éxito de dicha regulación permitió que el Real Decreto-Ley fuera empleado también para las elecciones de 1979 y de 1982. La misma *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) de 1985, que sustituyó el citado RD-L. de 1977 no introdujo, con buen criterio, cambios sustanciales en el sistema electoral.

Antes de proceder con otros análisis, acercándonos al dato constitucional, es oportuno recordar que en las primeras elecciones democráticas (1977) fueron premiadas en las urnas las principales fuerzas políticas: la UCD (*Unión de Centro Democrático*) de Adolfo Suárez, partido de centro derecha, en el cual confluyeron parte de las *élites* procedentes del franquismo y a las cuales les tocó guiar el país en el primer gobierno democrático; y el PSOE, en aquel entonces ya liderado por Felipe González, con el 33,7 por 100 de los escaños.

Dado que ninguno de los dos partidos había obtenido la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, ello llevó a la común convicción de que tan semejante delicado equilibrio en la mayoría parlamentaria podría reiterarse en el futuro. Por ese motivo, los constituyentes se orientaron a favor de disposiciones que pudieran posibilitar gobiernos minoritarios, y que protegieran entonces a tales fuerzas políticas de la eventual moción de censura de la Cámara baja; y establecieron, al mismo tiempo, disposiciones que de todas maneras reforzaran el Gobierno.

Una lectura crítica ha acompañado desde el primer momento el enraizamiento de este sistema electoral en la constitucionalización del principio proporcional. Desde que la Constitución, en el art. 68.1, determinó que el Congreso de Diputados se componga de un mínimo de 300 y de un máximo de 400 diputados, individualizando, al mismo tiempo, la provincia como circunscripción electoral (más allá de la dimensión demográfica de la misma), se produce un efecto distorsionador de la proporcionalidad, sobre todo si se tiene en cuenta el concreto ordenamiento demográfico de las provincias españolas (28).

(28) En un trabajo, publicado en 1980 (A. TORRES DEL MORAL, «Composición del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1980, 58), se señalaba que sólo en 10 circunscripciones electorales, ya que se debían elegir más que 9 diputados, tenía sentido la aplicación de la fórmula proporcional de Hondt, mientras que en 29 circunscripciones no se superaron los 7 escaños. El ejemplo más común que aparece en los manuales españoles y que ilustra mejor dicha desproporcionalidad es el caso

Ante semejante escenario, fuertemente diferenciado como consecuencia de la muy diferente dimensión de las circunscripciones, cabe afirmar que no es posible hablar estrictamente de la subsistencia de condiciones materiales idóneas para asegurar una representación proporcional plena. Para ello, se ha observado (29) que, queriendo interpretar correctamente el art. 68, la Constitución no pretendía tanto fijar un sistema electoral proporcional cuanto limitarse a constitucionalizar una «determinada fórmula electoral» proporcional, «sin preocuparse si los resultados concretos de su aplicación estarían más próximos a los sistemas electorales propios del sistema mayoritario» (30).

Antes de abandonar el tema relativo a las relaciones de recíproca influencia entre sistema electoral (proporcional con efectos mayoritarios) y su origen en el sistema político vigente en la época de la transición a la democracia, es necesario citar la tesis crítica a través de la cual los impulsores de la primera ley electoral española habrían intentado asegurar a la UCD de Suárez (aunque sin resultados significativos) una garantía destinada a posibilitar que dicha fuerza política pudiera consolidarse establemente en el Gobierno, obteniendo la mayoría absoluta de escaños a partir solo del 36-37 por 100 de votos previstos para dicho partido por los sondeos electorales del momento. La posibilidad de alcanzar dicha mayoría debía haberse visto favorecida por la falta de representatividad a las circunscripciones provinciales rurales respecto a las urbanas e industriales (31).

El análisis exigiría, ahora que se subraye cómo semejante estrategia electoral delineada por los herederos del franquismo (en cuyo marco los españoles afrontaron el delicado período político de la transición, procediendo también a la elección del primer parlamento como una asamblea constituyente) no logró impedir el éxito electoral del PSOE, el 28 de octubre de 1982, incluso en las circunscripciones electorales pequeñas y en las rurales.

El sistema electoral constitucionalizado en los arts. 68 y 69 consolida, así, una política de acuerdos que había sido iniciada por la UCD de Suárez con el partido socialista y con los partidos nacionalistas en el delicado mo-

concreto de Soria, donde para obtener un escaño se necesitan 33.474 votos, mientras que para obtenerlo en Madrid se necesitan 141.266.

(29) Cfr. J. L. MONTERO y J. M. VALLÉS, «El debate sobre la reforma electoral», en *Claves de la Razón Práctica*, 1992, 22.

(30) *Ult. op. cit.*, pág. 369.

(31) Cfr. Ó. ALZAGA, «I rapporti fra Capo dello Stato, Governo e Parlamento», en G. ROLLA (ed.), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Siena, 1989, también L. PEGORARO, A. RINELLA y R. SCARCIGLIA (ed.), *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale*, Turín, 2000, y además E. ÁLVAREZ CONDE (ed.), *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, 1989.

mento histórico de transición democrática. De hecho, y desde una correcta interpretación, sólo el partido comunista habría tenido buenas razones como para quejarse del sistema *pactado*, pero al ver rechazada sus propuestas de cambiar las líneas de fondo del sistema, prefirió sostener tanto las razones como el sistema, sacrificando su posición política para conseguir un amplio consenso sobre todo el texto constitucional (32).

A lo dicho se pueden añadir, aunque sea de forma resumida, las siguientes características del sistema: *a)* favorecería a los dos partidos políticos de mayor importancia, discriminando el tercero y cuarto a nivel estatal; *b)* favorecería a los partidos nacionalistas cuyo apoyo se concentra en el ámbito de una Comunidad Autónoma respecto a otros partidos que, aunque reciban más votos, registran un apoyo disperso en la totalidad del territorio del Estado; *c)* las provincias con población escasa resultarían sobrerrepresentadas respecto a las más pobladas; *d)* el índice de proporcionalidad sería el más bajo a nivel europeo; *e)* se prevé una alta barrera electoral que impide obtener escaños a partidos con significativo consenso social pero con un elevado número de votos dispersos (más de 3 millones) (33).

La reconstrucción que se ha hecho, confirmada sustancialmente en los treinta años de vigencia de la Constitución, ha sido acompañada por una serie de evaluaciones tanto positivas como problemáticas. Entre dichas consideraciones emerge sin duda alguna la posición que tiende a remarcar la aportación que ofrece a los gobiernos la ley electoral a la hora de constituir mayorías parlamentarias estables, reduciendo al mismo tiempo el multipartidismo extremo y la fragmentación partidista, aunque no como para impedir una representación parlamentaria de los partidos regionalistas o nacionalistas con un adecuado arraigo territorial.

Junto a tales consideraciones —que son en el fondo positivas— existen otras de marcado tono crítico. Dichas consideraciones se extienden, en ciertas lecturas, hasta defender la inconstitucionalidad, más que por razones atribuibles a la barrera electoral (fijada en el 3 por 100), por la violación del principio de igualdad del voto producido como consecuencia de la nada razonable falta de representatividad del sistema electoral. Una falta de representatividad que —debe subrayarse— desde 1982 hasta hoy en día, ha premiado al PSOE, que ha podido gozar, así, de mayoría parlamentaria absoluta

(32) Cfr. M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes en los artículos 68 y 69», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (ed), *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980 (trad. it. Milán, 1982).

(33) Así R. SORIANO y C. ALARCÓN, «Las elecciones en España: votos iguales y libres?», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2001, n. 114, pág. 119.

por algunas legislaturas, gracias a mecanismos que inicialmente habían sido previstos para favorecer a la UCD.

El aspecto más problemático se refiere, pues, al excesivo porcentaje de desproporcionalidad que —al menos según algunos sectores de la doctrina (34)— haría inconstitucional partes significativas de toda la ley electoral general núm. 5 de 1985. Dicha desproporcionalidad se deriva tanto de la diferente dimensión de las circunstancias electorales como de la aplicación de la regla d'Hondt, que duplicaría el valor del voto de los partidos más votados, atribuyéndoles en ese caso porcentajes elevados de sobrerrepresentación, mientras los partidos menos votados se verían perjudicados obteniendo porcentajes bajos de representación (35).

La crítica se refiere, entonces, a una de las modalidades fundamentales de actuación de dicho sistema, la de tipo técnico, concretada en el procedimiento de cómputo de los votos y en su correspondiente transformación en escaños parlamentarios. Según ella se admitiría que la LOREG produce una desvalorización inadmisibles de la igualdad del voto, que se determina en base a la consideración según la cual, aplicando reglas matemáticas, el voto de un ciudadano valdría la mitad o hasta la tercera parte del voto de otros ciudadanos, perjudicando de ese modo el principio de la igualdad del voto (36).

Otro problema significativo concierne al sistema de las listas bloqueadas, que pudiendo ser justificables en la fase de transición, para reforzar a los partidos políticos que se habían opuesto a la dictadura de Franco, actualmente no resultan ni comprensibles ni justificables.

Las razones de la inconstitucionalidad de ese tipo de limitaciones al derecho de voto son las mismas que se mencionan por la doctrina italiana. Sin embargo, aunque sea legítimo sospechar su no conformidad a la Constitución, tanto la justicia constitucional española como la italiana no han intentado pronunciarse sobre el asunto (37).

(34) En ese sentido J. L. MONTERO y R. GUNTHER, «Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma electoral en España...», pág. 119, además R. ROSE, «En torno a las opciones en los sistema electorales: alternativas políticas y técnicas», en *Revista de Estudios Políticos*, 1983, n. 34.

(35) Cfr. A. GARRORENA, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, 1994.

(36) Entre otros, R. SORIANO y C. ALARCÓN, «Las elecciones en España: votos iguales y libres?»... cit., pág. 122.

(37) Una comparación de indudable utilidad puede hacerse en ese sentido respecto a la jurisprudencia del *Conseil Constitutionnel* francés, según cuya decisión debe considerarse inconstitucional una disparidad del voto de los franceses que supere el índice de 2.13 (cfr. A. SÁNCHEZ NAVARRO, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, 1998).

Se podría concluir sobre el tema observando que, aunque el propio PSOE censuró los efectos desproporcionales del sistema electoral en una fase en la que no se veía asumiendo responsabilidades gubernativas, la tendencia política sucesiva y actual de dicho partido se ha conformado totalmente al punto de vista de los otros partidos de gobierno, compartiendo la forma y la sustancia de los mecanismos electorales y de la democracia mayoritaria. La reconstrucción de los elementos definidores esenciales del sistema electoral español que hasta ahora se ha intentado (como se ha visto, de tipo pseudo-proporcional, o sea de tipo mayoritario atenuado) nos ha permitido subrayar que tanto las razones que se refieren al espíritu del constituyente, necesitado más de consenso que de ruptura, como las tendencias al bipartidismo consolidadas en la praxis, colocan este sistema electoral entre los mayoritarios más que entre los proporcionales. Como se señala oportunamente «... aunque se recurra a técnicas de carácter proporcional, el vigente sistema electoral español se inspira en el principio de *representación-decisión*, que lo acerca, para no decir que lo confunde, a los modelos conocidos como mayoritarios» (38). En cuanto a la validez de un tal ordenamiento, éste se basa en la filosofía institucional mayoritaria contenida en el Preámbulo de la LOREG, en el cual se argumenta en favor de una idea de democracia que consiste en la libre formación por parte del pueblo de la «decisión mayoritaria» sobre asuntos gubernativos. Se reafirma, en dicho marco, que la disciplina constitucional del sistema electoral «hace posible la alternancia en el poder de las diversas opciones del pluralismo político de nuestra sociedad», concluyendo en el sentido que caracteriza la LOREG como una norma que «articula el procedimiento de acción de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diferentes instancias gubernativas».

Por tanto, se puede concluir, en esta parte del análisis, observando cómo el dato legislativo parece subrayar que se ha superado a Kelsen en su concepción de la democracia parlamentaria, considerada como búsqueda de síntesis y compromiso entre las varias instancias representadas en el Parlamento.

Frente a la evidente necesidad del principio representativo, se va afirmando, de ese modo, una idea distinta de democracia, de tipo competitivo, en la cual cada día encuentra más espacio la perspectiva favorable a los «gobiernos de legislatura» y a los modelos que se fundan en la «democracia de

(38) Cfr. J. L. MONTERO y J. M. VALLÉS, «El debate sobre la reforma electoral», en *Claves de la Razón Práctica*, 1992, 7; M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes Generales: normas constitucionales y rendimiento político», en *Anuario de Derecho Público y Estudios Políticos*, 1988-1989, 2, pág. 361.

investidura», además de (al menos como tendencia) a la «presidencialización de los ejecutivos» y a la «personalización de la política».

Ante este escenario evolutivo no sorprende que la creciente afirmación del modelo de democracia mayoritaria acabe por oscurecer el debate mismo sobre los contenidos interpretativos del texto constitucional e incluso las propias tentativas doctrinarias orientadas a la reconciliación del principio de representación constitucional, al menos aparentemente fijado por la Constitución, con la vigente limitación de la representatividad del sistema electoral. Tampoco sorprende, además, que se arraigue un proceso evolutivo de la forma de gobierno cada vez más orientada a la afirmación de un «parlamentarismo de tipo presidencialista» (39). Se agregaría, así, a la lógica mayoritaria que emerge del sistema electoral la poderosa figura del jefe del Gobierno, lo que, bien interpretando, guía todo el proceso electoral y la dinámica misma, competitiva y antagonista, que actúa dentro del sistema político, a su vez de tendencia bipartidista (40).

Una lectura de síntesis sobre el impacto político-institucional del sistema electoral lleva a subrayar, pues, que dicho impacto concurre a atenuar el pluralismo político del país, alimentando y manteniendo la mencionada tendencia al bipartidismo. Si el pluralismo político-institucional constituye la finalidad básica de todo el ordenamiento constitucional (art. 1.1 Const.), puede afirmarse entonces que el sistema electoral, al actuar, condiciona enérgicamente el resultado en relación al formato del sistema de partidos.

Aunque pronunciándose sobre el sistema electoral empleado en ámbito universitario (Sentencia n. 217/1992), el Tribunal constitucional había juzgado que «la fórmula mayoritaria no contradice ninguna norma constitucional, ni siquiera el principio del pluralismo que es proclamado en el art. 1.1 de la Constitución española. El hecho de que el carácter mayoritario o proporcional del sistema electoral pueda estimular por casualidad un menor o

(39) Cfr. R. L. BLANCO VALDÉS, «Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo», en A. DI GIOVINE y A. MASTROMARINO (ed.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, 2007.

(40) Sobre las tendencias evolutivas de la forma de gobierno español hacia un «parlamentarismo presidencial (y no de gabinete), que no hace del Presidente del Gobierno un *primus inter pares* respecto al colegio que preside, cfr. el discurso de ÁLVAREZ CONDE, en la «Encuesta sobre el Gobierno»... *cit.* (pág. 13); en la misma «Encuesta», se plantea muy claramente el interrogante de si tal forma de gobierno y su correspondiente y concreta evolución no comprende «el riesgo de que se pueda superar el liderazgo del Presidente respecto de otros principios que también forman parte de la organización del Gobierno (colegialidad y autonomía departamental), dentro de un sistema de división de los poderes que la Constitución establece como parlamentario y no como presidencial y que, por tanto, no cuenta con los necesarios contrapesos» (así J. GARCÍA ROCA, pág. 18).

mayor pluralismo político no lo impide, ni lo elimina, ni, por último, lo obstaculiza en términos que puedan ser considerados inconstitucionales», confirmando, de tal manera, una común orientación jurisprudencial en favor del enfoque mayoritario, adoptado por otros ordenamientos europeos.

El impacto del sistema electoral sobre el sistema político de partidos comporta una evidente sobrerrepresentación del partido vencedor y la correspondiente infrarrepresentación de las otras fuerzas políticas. Tal efecto, al prever mecanismos de premio en favor de los partidos principales según el llamado ordenamiento bipartidista (que no resulta de ninguna manera extraño a la misma operatividad del denominado «voto útil») no produce, en todo caso, consecuencias capaces de impedir la victoria de partidos regionales (41).

Al contrario, aun queriendo limitarse a los resultados de las más recientes elecciones políticas en España (con los dos grandes partidos nacionales que recogen el 84 por 100 de los votos, el 4 por 100 a IU y el 1 por 100 a Unión, Progreso y Democracia, el nuevo partido fundado por la ex-militante socialista de Rosa Díez), la polarización del consenso a favor de las dos principales fuerzas políticas del país no parece haber impedido la presencia de partidos nacionalistas o partidos menores, aunque las últimas elecciones hayan señalado un verdadero fracaso para algunas fuerzas políticas, sobre todo de la izquierda (42).

En el marco de una emergente cultura política, en el fondo ya consensuada a partir de la época constituyente, el escenario total resultante es, pues, el de un sistema electoral formalmente proporcional, que convive, sustentándolo, con un sistema de partidos preferentemente bipolarizado, hasta poder definirlo casi como bipartidista.

Dentro de dicho sistema surgió en un primer momento un partido con fuerte vocación mayoritaria, la UCD y, sucesivamente, con igual vocación mayoritaria, el PSOE y el PP que —aunque convivieran con algunos partidos regionalistas en la formación de las mayorías parlamentarias que sostie-

(41) La tesis de A. GARRORENA, al contrario, considera que la alta desproporcionalidad presente en el sistema electoral español expulsaría del sistema a las fuerzas regionales de menor asentamiento (*op. cit.*, pág. 21).

(42) Puede ser útil recordar los resultados de las últimas elecciones para el Congreso de Diputados (de 2008), indicando el porcentaje de los votos, de incremento o disminución de consenso, además de los escaños obtenidos por los partidos: PSOE (43,64 por 100, +1,1, 169 escaños); PP (40,11 por 100, +2,4, 153 escaños); IU (3,80 por 100, -1,2, 2 escaños); Convergencia I Unio (3,05 por 100, -0,2, 11 escaños); ERC (1,17 por 100, -1,3, 3 escaños); PNV (1,20 por 100, -0,4, 6 escaños); BNG (0,82 por 100, 2 escaños); CC (0,65 por 100, -0,3, 2 escaños); Unión, Progreso y Democracia (1,20 por 100, 1 escaño); CA (0,15 por 100, -0,2, ningún escaño); EA (0,20 por 100, -0,1, ningún escaño); NB (0,25 por 100, ningún escaño).

nen al Gobierno— convirtieron rápidamente el originario multipartidismo español en bipartidismo. Recuérdese, a tal propósito, que un total de 79 partidos fueron legalizados con vistas a la participación en las primeras elecciones democráticas. Bajo tal limitado perfil, la verdadera —aunque relativa— novedad fue la crisis de la UCD entre 1980-1983, cuando se produjo un significativo alejamiento de las bases del partido con ocasión del referéndum sobre la vía de acceso a la Autonomía por parte de la región andaluza.

Aunque es difícil prever si el sistema de partidos puede llegar a considerarse consolidado con sus actuales equilibrios bipartidistas, es sin embargo posible subrayar que, sobre todo a raíz de la falta de solución de la cuestión territorial y de la problemática funcionalidad del Senado (43), lo que aparenta ser una tendencia estable es una verdadera orientación hacia la duplicación del sistema de los partidos, que obra a nivel nacional y a nivel regional. Un sistema pues que, en el fondo, parece frágil y abierto a múltiples virtualidades.

Ante un análisis que debe limitarse a los hechos actuales, puede afirmarse que el funcionamiento de las instituciones parlamentarias y sobre todo de gobierno parece caracterizarse por la operatividad en el sistema político de un partido gubernativo mayoritario o casi mayoritario. Dicho partido (de centroderecha hasta el 1982, socialista hasta 1996 y también actualmente después del período de ocho años de mayorías populares) ha asegurado una significativa estabilidad del Gobierno, si bien dicha estabilidad en el curso de algunas legislaturas se caracterizó únicamente por la presencia de la mayoría relativa, mientras que en otras gozó de la plena gobernabilidad asegurada por la mayoría absoluta (como ocurrió, por ejemplo, en 1982 con la primera victoria del PSOE conducido por Felipe González) (44).

Una última variable es digna de reflexión antes de proceder al análisis de las peculiaridades institucionales y constitucionales de un parlamentarismo monista y racionalizado como el que integra la Constitución de 1978. Tal variable concierne en particular las relaciones entre sistema electoral, forma de gobierno y cultura política. Si parece indudable, como hasta aquí se ha recordado, la estabilidad del Gobierno sobre la base de los efectos mayoritarios del sistema electoral (aunque aquel sea formalmente proporcional), debe agregarse además que la garantía de la alternancia en el Gobierno entre los dos principales partidos en competición viene determinada sobre todo por el efecto «remolque» del partido que vence las elecciones y sobre todo por su correspondiente *líder*.

(43) Cfr. F. J. GUTIÉRREZ, *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, 2004.

(44) Cfr. Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, 2004, págs. 957 y ss.

Desde ese punto de vista, ya se ha observado la importancia que ocupa en la Constitución española y en la praxis el Presidente del Gobierno, que permite su acercamiento más a la figura del *Premier* inglés que a la del Canciller alemán (45), resaltando de esa manera uno de los perfiles más destacados del sistema político-constitucional español (46).

El papel desarrollado en el período de la transición a la democracia por liderazgos conocidos y acreditados —como los de Adolfo Suárez, Felipe González y Aznar, pero también, actualmente, de Zapatero— han llevado a muchos estudiosos a localizar en ese factor una parte integrante fundamental de la cultura política española que, conjuntamente con otros factores imputables al sistema electoral de tendencia mayoritaria y al sistema político de tendencia bipartidista, definen como estable y unida en su interior una tal forma de gobierno en el panorama de los gobiernos parlamentarios racionalizados. Una forma de gobierno en la que el sistema electoral corresponde al principio de la *representación-decisión*, proyectándose, de esa manera, hacia aquellos sistemas mayoritarios que se informan y se inspiran en los cánones del *adversary politics* (47).

Las repercusiones político-institucionales sobre la forma de gobierno parlamentario racionalizado conciernen, como veremos más adelante, no sólo y no tanto a las relaciones entre órganos, sino más bien al conjunto de variables institucionales que han sido previstas en la Constitución para asegurarle al Presidente del Gobierno el papel de «primero entre desiguales», como fue certeramente denominado (48): un conjunto de medidas institucionales y constitucionales que, en su conjunto, aseguran estabilidad al Gobierno y, al mismo tiempo, reconocen y valorizan la personalización del liderazgo (49), o también del régimen de liderazgo de partidos, según otras lecturas (iguamente acreditadas) (50).

(45) Cfr. M. CACIAGLI, «Spagna: proporzionale...», cit., pág. 149.

(46) Sobre el tema cfr. también G. GERBASI y D. LOPRIENO, «Parlamentarismo, semi-presidencialismo e presidencialismo nelle esperienze costituzionali di Gran Bretagna, Spagna, Francia e Stati Uniti», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milán, 2007.

(47) Cfr. S. E. FINER (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London, 1975.

(48) Cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, 1995; O. LANZA, «Spagna: un capo di governo autorevole», en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo*, Bolonia, 2005; O. LANZA y F. RANIOLO, *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al Governo Zapatero*, Soveria Mannelli, 2006.

(49) Cfr. F. RANIOLO, «Spagna», en S. VASSALLO (ed.), *Sistemi politici comparati*, Bolonia, 2005.

(50) Cfr. J. M. COLOMER, «Spagna e Portogallo: regimi di leadership di partito», en J. M. COLOMER, *La politica in Europa*, Roma-Bari, 1995.

Se pasa, en ese sentido, de las previsiones esenciales del art. 99 Const. —que también deben leerse en el contexto de la «constitución material» de ese país sobre la elección del Gobierno y de su Presidente, llevada a cabo de manera casi directa por parte de los electores, a pesar del poder formal del Rey de impulsar la iniciativa de formación del Gobierno mismo—, a la previsión del poder de disolución de las Cámaras (art. 115) bajo la exclusiva responsabilidad del Presidente del Gobierno, hasta los mecanismos constitucionales de equilibrio y de responsabilidad política como la «cuestión de confianza», la «moción de censura» además de la moción de «censura constructiva», arts. 112-113-114 Const.). Mecanismos —éstos últimos (51)— que, en la praxis, han resultado casi «residuales» si no totalmente inutilizados: dos únicas tentativas de aprobar una moción de «censura constructiva» —para limitarnos a tal facultad— han sido promovidos en España (la primera por parte del PSOE en 1980 y la segunda por parte del PP en 1987) pero ambas sin éxito.

III. LA RACIONALIZACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO ESPAÑOLA

Conservando una orientación coherente con la metodología antes mencionada, nos acercamos ahora a la forma de gobierno derivada de la disciplina constitucional. En realidad, una investigación más profunda impondría un previo análisis comparativo de las formas parlamentarias de gobierno hiper-racionalizado, pero tal elección nos llevaría demasiado lejos (52). Es suficiente recordar, en esta sede, como el ordenamiento bicameral establecido por la Constitución de 1978 se clasifica entre los de tipo imperfecto; y como, sobre todo, se subraya que sólo el Congreso de Diputados se presenta como Cámara política en la disciplina general de las relaciones entre Parlamento y Gobierno y sobre todo en las actividades de control parlamentario del primero sobre el segundo, frente a un Senado que no ha demostrado, al menos hasta aquí, un protagonismo institucional como Cámara de representación territorial.

Partiendo de las más acreditadas reconstrucciones teóricas de las formas de gobierno en las que se concreta el principio de separación de los poderes en el marco del Estado constitucional contemporáneo, podemos asumir una

(51) Cfr. F. RANIOLO, «Spagna», en S. VASSALLO (ed.), *Sistemi politici ... cit.*, pág. 202; P. MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1988; E. VIRGALA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, 1988.

(52) Véase también S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997.

teoría en la que emerjan numerosas y posibles variables distintivas que pueden ayudarnos en la investigación. La primera variable importante es la que distingue entre formas de separación de los poderes de tipo monístico —según las cuales tanto el poder legislativo como el ejecutivo conducen a un único centro de autoridad legitimante: el cuerpo electoral— y formas de separación de los poderes de tipo dualístico, que se establecen cuando dos centros de autoridades diferentes, el Gobierno y el Parlamento, constituyen el resultado de la expresión de una investidura democrática por parte del cuerpo electoral (53).

Sin embargo, las formas de gobierno no se califican sólo por el monismo o el dualismo que relaciona directamente la legitimación democrática con el cuerpo electoral, sujeto exclusivo de la soberanía, en cuanto las primeras se articulan sobre todo según modalidades de separación de poderes absolutamente rígidos, o bien, en otras, según formas inspiradas en el principio de acercamiento entre los poderes; en estas últimas «la recíproca coordinación es asegurada por la supremacía reconocida a uno de los poderes sobre los otros (la hipótesis típica es la de la forma parlamentaria)» (54).

Las nociones de Mortati sobre la forma de gobierno permiten acercarnos a la experiencia española de gobierno parlamentario, para remarcar que en ella el equilibrio general entre poder legislativo y poder ejecutivo se asegura gracias a que se le reconoce al Parlamento el poder decisorio sobre la orientación política y coherentemente sobre los mecanismos tradicionales para imponer la responsabilidad del Gobierno ante aquél, pero al mismo tiempo porque se prevén toda una serie de mecanismos institucionales que aseguran al Gobierno su primacía sustancial respecto al Parlamento.

Bajo el perfil meramente constitucional, la forma de gobierno española presenta, pues, una especie de asimetría entre las formas de responsabilización del Gobierno frente al Parlamento (conforme al art. 108 Const., el «Gobierno responde solidariamente sobre su gestión política frente al Congreso de los Diputados») y los poderes del Presidente del Gobierno (según el art. 98.2 Const., el Presidente del Gobierno «dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los otros miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de estos últimos en su actividad de administración»), por un lado, y la correspondiente forma de investidura (55), por el otro. Tal asimetría (al menos aparente), se resuelve en la prác-

(53) Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973.

(54) *Ult. op. cit.*, pág. 90.

(55) De la amplia bibliografía sobre el tema cfr., al menos, AA.VV. (E. ÁLVAREZ CONDE, M. ARAGÓN REYES, M. CARRILLO, J. GARCÍA FERNÁNDEZ y J. GARCÍA ROCA), «Encuesta sobre

el Gobierno», en *Teoría y realidad constitucional*, 2004, n. 14; AA.VV., «El desarrollo normativo del Gobierno a partir de la Constitución de 1978», en *Teoría y realidad constitucional*, 2005, n. 16; AA.VV., *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento*, Madrid, 1998; A. ACOSTA SÁNCHEZ, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, 1988; L. AGUIAR DE LUQUE, «La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado», en *RDP*, 1980, n. 6; L. AGUIAR DE LUQUE, «La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», en A. GARRORENA MORALES, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990; L. AGUIAR DE LUQUE, «La problemática del control en la actualidad», en M. RAMÍREZ (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, 1997; E. ÁLVAREZ CONDE, «El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978; M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Madrid, 1989; M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y Cortes*, Madrid, 1993; M. ARAGÓN REYES y A. J. GÓMEZ MONTORO (coords.), *El Gobierno: problemas constitucionales*, Madrid, 2005; F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de derecho constitucional*, Vol. II (cap. XXVIII: El Gobierno y la Administración); A. BAR CENDÓN, «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985; A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, 1983; A. BAR CENDÓN, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1989; R. L. BLANCO VALDÉS, «Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», en *Documentación Administrativa*, nn. 246-247; R. L. BLANCO VALDÉS, «El parlamentarismo presidencialista spagnolo», en A. DI GIOVINE MASTROMARINO (ed.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, 2007; R. BUSTOS GISBERT, *La responsabilidad política del gobierno. ¿Realidad o ficción?*, Madrid, 2001; R. CANOSA USERA, «La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional», en *REP*, 1990, n. 67; J. L. CASCAJO CASTRO, «La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español», en *RVAP*, 1992, n. 34; F. CASTILLO, «El derecho electoral en la nueva Constitución española», en I. FERNÁNDEZ, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978; G. DE VERGOTTINI, *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milán, 1978; L. M. DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en el Derecho Español*, Madrid, 1996; A. EMBID IRUJO, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *RCG*, 1992, n. 25; E. ESPÍN TEMPLADO, «El control de la actividad normativa del Gobierno», en A. GARRORENA MORALES (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990; E. ESPÍN TEMPLADO, «Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria en la Constitución española», en *RCG*, 1985, n. 6; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La función de Gobierno en la Constitución española de 1978*, Oviedo, 2002; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La cuestión de confianza en el marco de las relaciones Gobierno-Parlamento», en VV.AA., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, 1988; F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La moción de censura constructiva: marco jurídico-constitucional y virtualidad política», en *RDBP*, 1985, n. 99; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992; A. GALLEGU ANABITARTE, «Artículo 97. Funciones del Gobierno», en Ó. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1998; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El Gobierno en acción: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Madrid, 1995; J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del gobierno en*

tica evolutiva de tal experiencia de gobierno, sin embargo, en una reconocida primacía del Presidente del Gobierno respecto al Gobierno en general, de lo cual nadie duda ni en la doctrina, ni entre las fuerzas políticas. Un modelo

el ordenamiento español, Madrid, 1985; A. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991; A. GARRORENA MORALES, Voce «Parlamentarismo», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995; A. GÓMEZ MONTORO y M. ARAGÓN REYES (coord.), *El Gobierno: problemas constitucionales*, Madrid, 2005; M. GONZÁLES, «El nombramiento del presidente del Gobierno», en *Rev. de Política comparada*, 1980, n. 2; P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *La cuestión de confianza*, Madrid, 1996; E. GUILLÉN LÓPEZ, *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Sevilla, 2002; L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, 2003; G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Turín, 1979; J. LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, 1996; L. LÓPEZ GUERRA, «El titular del control parlamentario», en *VI Jornadas de derecho parlamentario (Cortes Generales)*, Madrid, 1995; L. LÓPEZ GUERRA, «Funciones del Gobierno y dirección política», en *Documentación Administrativa*, 1988, n. 215; M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1988; P. MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1988; F. MIRANDA, *El Gobierno y la nueva Constitución en lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978; J. R. MONTERO GIBERT, «La moción de censura en la Constitución del 1978», en M. RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979; J. R. MONTERO GIBERT, «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978; J. R. MONTERO GIBERT, «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución Española», en *El Gobierno en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985; J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, 1984; C. OLLERO GÓMEZ, «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978», en *Gobierno y Administración*, Madrid, 1988; J. L. PÉREZ FRANCESH, *El Gobierno*, Madrid, 1996; J. PÉREZ ROYO, «La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985; A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (ed.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980 (trad. it. Milán, 1982); M. RAMÍREZ JIMÉNEZ (ed.) *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978; F. REVIRIEGO PICÓN, *El gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 2003; F. RUBIO LLORENTE, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, 1988; A. SAIZ ARNAIZ, «El Gobierno y la dirección política», en *Revista vasca de administración pública*, 1992, n. 34; M. SÁNCHEZ DE DIOS, *La moción de censura (Un estudio comparado)*, Madrid, 1992; N. SANDULLI, «Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive», en AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padua, 1982; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario», en *VI Jornadas de derecho parlamentario (Cortes Generales)*, Madrid, 1995; E. VIRGALA FORURIA, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, 1988.

ése que —por tal motivo (y hasta por una orientación factual y no ciertamente formal)— es considerado como de orientación presidencialista (56).

Al elegir dicho modelo, el constituyente español se dejó influir por las principales experiencias europeas de Gobiernos estables, mirando «negativamente» hacia el parlamentarismo italiano de la misma época como a una experiencia de la que había que tomar distancia, a causa del pluripartidismo extremo del sistema de partidos y de la consiguiente inestabilidad de los «gobiernos de coalición».

Esa forma de gobierno española resulta influenciada, particularmente, por la Ley Fundamental de Bonn y, en concreto, por su art. 67, en el que se lleva a cabo la más fuerte racionalización, en el marco del constitucionalismo europeo de la Segunda posguerra, de la relación de confianza entre poder legislativo y poder ejecutivo, según módulos idóneos para no generar una contradicción radical entre la derivación del Gobierno del Parlamento y su correspondiente relación de confianza.

La previsión de una moción de censura del Gobierno a la que debe adjuntarse al mismo tiempo la propuesta para el cargo de Canciller de un líder alternativo —en la que se califican las razones institucionales de la «censura constructiva»— permite, al mismo tiempo, que el debate parlamentario se desarrolle con todas las condiciones parlamentarias posibles y necesarias susceptibles de evitar una situación político-jurídica en la que la censura del Gobierno vigente conlleve forzosamente una estrategia (política) de restitución del poder para formar otro Gobierno a través de nuevas elecciones.

Sin embargo, más que en la definición del tipo de relación de confianza entre Parlamento y Gobierno, es en el ámbito de la disciplina general de los procedimientos de investidura del Gobierno donde la forma de gobierno española resulta principalmente deudora en las previsiones racionalizadoras contenidas en la LFB, aunque ello sea con ciertas diferencias que resulta necesario señalar. La diferencias entre los dos ordenamientos constitucionales en la citada materia no se refieren sólo a la composición del Gobierno, según las previsiones de los arts. 62 y 64 (relativos a la estructura del Gobierno federal y del poder de nombramiento y revocación de los ministros); la misma resulta más esencial en relación con las previsiones de los arts. 98.1, 98.2 y 100 de la Constitución española, que contienen fórmulas tomadas del ordenamiento constitucional italiano, tendentes a calificar la función del Presidente del Gobierno como competente para «dirigir» y «coordinar» la acción

(56) Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ y J. LOZANO MIRALLES, «La forma di governo spagnola», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo. Esperienze europe e nord-americana*, Milán, 2007, pág. 54.

de los otros miembros del Gobierno. Nada se dice, sin embargo, que recuerde el poder del Canciller alemán de adoptar «normas» que vinculan a los ministros de su ministerio (art. 65 LFB) (57).

Comenzando por las formas de investidura del Presidente del Gobierno, una primera y significativa diferencia respecto al ordenamiento alemán se halla en la previsión (art. 99) según la cual el Rey, en el ejercicio de sus poderes (art. 63 Const.), propone un candidato a la presidencia del Gobierno, después de haber consultado con los representantes designados por los grupos políticos presentes en el Parlamento. El procedimiento de formación del Gobierno prosigue con la explicación ante el Congreso de los Diputados del programa político del Gobierno que el candidato a Presidente quiere formar, solicitando de aquél la confianza (art. 99.2 Const.). Con ciertas diferencias, tal previsión corresponde a la prevista por la LFB (art. 63), diferenciándose por la limitación del poder del Rey para elegir al líder encargado de formar el Gobierno a través de la obligación de consulta de los partidos. De esa forma, encuentra también reconocimiento expreso y plena eficacia el papel de los partidos previsto en el art. 6 Const.

Un segundo perfil distintivo del procedimiento de investidura del Gobierno, respecto al dispuesto en la LFB, se halla en la previsión constitucional de la mayoría simple de los miembros del Congreso en la votación de confianza al candidato propuesto para el cargo. De hecho, la Constitución habla de voto de confianza y no de elección, como prevé la LFB. Para que dicho voto de confianza se entienda otorgado se exige mayoría absoluta en la primera votación y en la segunda, cuarenta y ocho horas más tarde, se exige sólo la mayoría simple, en caso de que el resultado de la primera votación no haya permitido la elección del Presidente.

La previsión constitucional disciplina, así, el procedimiento con el evidente objetivo de sustentar la formación del Gobierno, a pesar de que el candidato a Presidente propuesto por el Rey, a diferencia de lo previsto por el art. 63 de la LFB —según el cual la elección del Canciller se lleva a cabo sin el debate del *Bundestag*— debe (art. 99.1 Const.) exponer en el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que piensa formar, posibilitando de tal manera revalorizar el papel del Congreso de los Diputados como

(57) Cfr. L. MEZZETTI, «La forma di governo tedesca», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padua, 1995; V. GÖTZ, «L'esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi», en S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; V. GÖTZ, «Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: l'esperienza tedesca», en L. MEZZETTI y V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Turín, 1997.

sede de negociación pública de proyectos programáticos (58). Sin embargo, para examinar una ulterior diferencia, debe observarse que mientras la confianza otorgada al candidato a Presidente del Gobierno español se expresa de forma pública y con voto nominal por llamamiento (conforme al art. 85 del Reglamento del Congreso de los Diputados) la elección del Canciller alemán se lleva a cabo, por el contrario, con voto secreto.

Una previsión de fuerte racionalización concierne por último al tiempo de que dispone el Congreso para proceder a la investidura del jefe del Ejecutivo. En efecto, al cabo de dos meses de la primera votación de confianza, la Constitución prevé que el Rey disponga la disolución automática de las Cámaras, en caso de que ningún candidato obtenga la confianza del Congreso de los Diputados, y convoque nuevas elecciones (art. 99.5 Const.). Es esta precisamente la previsión de la que ya se ha hablado anteriormente, cuando se subrayaba cómo el constituyente español habría querido facilitar explícitamente la formación de gobiernos también minoritarios.

Hechas las precisiones anteriores sobre el procedimiento de investidura, es necesario recordar uno de los poderes que ha producido mayor controversia en el derecho constitucional comparado, el que se le reconoce al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, de poder disolver por adelantado el Congreso, el Senado y las Cortes Generales, que será decretado por el Rey, quien fijará, al mismo tiempo, la fecha de nuevas elecciones (art. 115 Const.). Los límites constitucionales que se oponen a semejante extensión de poder por parte del jefe del Ejecutivo se refieren a que se esté tramitando por parte del Congreso una moción de censura (art. 115.2), al caso de la vigencia de uno de los denominados «estados especiales» (estado de alarma, de excepción y de sitio), y, por último, a que haya transcurrido al menos un año desde la precedente disolución, salvo en todo caso lo previsto por el art. 99.5, con referencia a la denominada disolución automática.

Como ya se ha señalado, este poder del Presidente del Gobierno español se acerca más al del *Premier* inglés que al del Canciller alemán, dado que éste último no puede recurrir a la referida disolución por más que cuente también con poderes importantes de gobierno en el marco de la censura del Bundestag (el denominado «estado de urgencia legislativa»). Se trata de un poder que hace «marginal» cualquier otra medida de disuasión (59) contra la

(58) Cfr. O. LANZA, «Spagna: un capo di governo autorevole», en G. PASQUINO (ed.), *Capi di governo...* cit. , pág. 257.

(59) Cfr. S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bolonia, 1997, pág. 184; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Turín, 2006;

caída de los gobiernos y cuya fuerza radica en su naturaleza predominantemente «amenazadora» y disuasoria. Y ello a pesar de que su configuración práctica haya tenido que confrontarse con la dinámica efectiva impuesta a la forma de gobierno por el sistema de partidos, lo que ha transformado, concretamente, dicho mecanismo de hiperracionalización respecto de su sentido original, al igual que ha venido a acontecer con la propia «censura constructiva», cuyo empleo, en ese marco general resulta más que simbólico (60).

En suma —y contrariamente a lo que se ha dicho en el debate sobre las recientes reformas constitucionales en Italia, refiriéndose inclusive a una forma de «*premierato*» que ha sido definido no sin motivo como «absoluto» (61)— la praxis constitucional española en la esfera de la disolución anticipada de la legislatura ha sido la de recurrir a dicha medida de manera no traumática, localizando en ese instrumento, más bien, una medida que el Presidente del Gobierno emplea para sostener a su gobierno y, en general, a su partido (62).

Se trata, por tanto, de un instrumento de disuasión frente a los partidos coaligados en caso de que el Gobierno no sea de mayoría absoluta, cuando el presidente se ve obligado a gobernar basándose en el apoyo externo de partidos nacionalistas moderados. En la praxis se constata que se ha recurrido a dicho instrumento sobre todo en presencia de apremiantes presiones por parte de los partidos nacionalistas en relación con el equilibrio fiscal entre el Estado y sus diferentes Comunidades autónomas.

Por consiguiente, el poder de la disolución anticipada a menudo ha sido usado en España, pero con un sentido que no siempre ha correspondido al poder sancionatorio del Parlamento por parte del Gobierno vigente. Muy a

S. F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milán, 2008.

(60) Cfr. M. IACOMETTI, «La dottrina giuspubblicistica spagnola (1988-1991)», en M. APARICIO, *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Turín, 1992.

(61) De la amplia bibliografía sobre el tema cfr., al menos, AA.VV. (ed. de F. BASANINI), *Costituzione una riforma sbagliata*, Florencia, 2004, también S. GAMBINO, «Forma di governo e riforma costituzionale. Dal “semipresidencialismo debole” al “premierato assoluto”», en S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milán, 2004; S. GAMBINO, «Forma di governo e rappresentanza politica fra costituzione materiale e prospettive de jure condendo. Riflessioni introduttive», en AA.VV., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milán, 2007; S. GAMBINO y G. MOSCHELLA, «La riforma elettorale in Italia: un modello discutibile di democrazia maggioritaria», en S. GAMBINO y G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996.

(62) Cfr. F. RANIOLO, «Spagna», en S. VASSALLO (ed.), *Sistemi politici comparati ... cit.*, pág. 278. Cfr. O. LANZA, «Spagna: un capo di governo autorevole», in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bolonia, 2005.

menudo se ha tratado de breves anticipaciones de la legislatura (no superiores a un año), según una tendencia muy difundida en la experiencia francesa de gobierno semi-presidencial. Existen argumentaciones convincentes sobre ese punto en relación al uso práctico de dicho instrumento por parte de alguna doctrina. Según ella «no tenemos ninguna duda, a la luz de la más reciente experiencia política, que hace falta asimismo enmarcar el poder gubernativo de convocar las elecciones con un mecanismo polivalente, si es necesario “plebiscitar” un líder político que ocupe la presidencia del Gobierno por demasiado tiempo o sencillamente dar impulso indirecto a la renovación interior de su partido» (63).

Para completar el análisis de la fase dinámica de la relación de confianza que se observa en esta forma de gobierno, quedan aún por analizar las disposiciones racionalizadoras en materia de votación de la «moción de censura» (art. 113), y de la proposición de la «cuestión de confianza» (art. 112 Const.), que constituyen los institutos de racionalización más conocidos y principalmente empleados de la experiencia de gobierno español. Comenzando por el análisis de la «cuestión de confianza» (art. 112), se trata de uno de los mecanismos principales de racionalización de la forma de gobierno parlamentario, que consiste en el poder del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de ministros, de plantear al Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una cuestión de política general, que se considera otorgada en caso de que vote a favor la mayoría simple de los diputados. De esa manera, se asegura la supervivencia del Gobierno minoritario y «se obtiene que la mayoría que no lo apoya sea sencillamente adversa y no expresamente contraria» (64), subrayando, en el fondo, que ese instrumento constituye un arma más en las manos del Gobierno que en las del Parlamento. Esta tesis se confirma en los propios procedimientos parlamentarios incluidos en el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 85, 171, 173, 174), del que se deducen fuertes desequilibrios en la determinación del tiempo de intervención entre Gobierno y Parlamento, en favor del primero.

Los efectos de la «moción de censura» son disciplinados por el art. 114.1, en el que se establece que «si el Congreso niega la confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey y se debe proveer a la designación del Presiden-

(63) Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, «Modelli di governo parlamentari razionalizzati: l'esperienza spagnola», en S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997, pág. 400.

(64) Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ y J. LOZANO MIRALLES, «La forma di governo spagnola», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo...* cit., pág. 71.

te del Gobierno conforme al art. 99», derivando de ello, al mismo tiempo, que uno de los efectos de mayor importancia sea impedir al Gobierno que recurra a la disolución de las Cámaras.

Un instrumento que se acerca, aunque no formalmente, a la «cuestión de confianza» es la praxis conformada por el debate sobre el «estado» de la nación, que constituye un tipo de «cuestión extraoficial» de confianza, presentándose como un instrumento de control político completamente ineficaz. De hecho, la doctrina española mayoritaria, refiriéndose a toda la disciplina del art. 112 Cost., habla de un instituto sustancialmente «inútil». Aunque, en principio, el instrumento más eficaz de control parlamentario es la «moción de censura» disciplinada por el art. 113 Const., lo cierto es que en el art. 114.2, la Constitución reduce las consecuencias de la «censura» debido a su naturaleza «constructiva»: la aprobación de la moción de censura por parte del Congreso de los Diputados obliga al Gobierno a dimitir ante el Rey, mientras el candidato promotor de la moción se entenderá automáticamente merecedor de la confianza de la Cámara y el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno. Retomando el art. 67 de la LFB, en materia de moción de censura constructiva, lo cierto es que no se diferencia excesivamente del art. 113 de la Constitución española.

Partiendo del espíritu racionalizador característico del instituto de la moción de censura constructiva, las diferencias fundamentales con respecto de la disciplina alemana residen en lo siguiente: *a)* en la previsión de un intervalo temporal mayor interpuesto entre la presentación de la moción de censura y la correspondiente votación, *b)* en la constitucionalización del *quorum* de quienes presentan la moción, localizado en un décimo de los diputados (35), mientras que la previsión constitucional alemana no parece expresarse sobre este punto y, por último, *c)* por la previsión de eventuales mociones alternativas que pueden ser presentadas dentro de los primeros dos días, entre el depósito de la moción y el voto de la misma. Dicha disciplina se acompaña con la previsión de la facultad las Cámaras (art. 111.2) de presentar interpelaciones que podrán dar lugar a mociones en las que aquellas manifiesten su posición. En todo caso, el Gobierno no se verá obligado formalmente a dimitir aunque se produjera una moción en tal sentido, por más que ello pudiera ser, desde luego, lo políticamente procedente. Sin embargo, el instituto de la censura constructiva ha tenido un empleo muy escaso. Prácticamente, como ya se ha dicho, sólo han presentado dos mociones de censura, una en 1980 y otra en 1987 (65). Las razones de esta renuencia de las Cá-

(65) Cfr. J. LOZANO MIRALLES, «I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna», en S. GAMBINO (ed.), *Democrazia e forma di governo*, Rimini, 1997, pág. 416.

maras a servirse de tal instrumento son variadas. Ante todo, resulta objetivamente difícil, para la oposición recoger el número de firmas necesarias para presentar la moción (un décimo de los miembros del Congreso de Diputados, correspondiente a 35 diputados); además, tiene la misma dificultad, en una hipótesis de integración entre diversas fuerzas políticas de oposición ideológicamente heterogénea, alcanzar el acuerdo necesario sobre el líder que se proponga como alternativa; por último, se destacan los rigurosos procedimientos parlamentarios y sobre todo, la previsión de la votación nominal por llamamiento. Por tanto, de ello se deriva una escasa virtualidad de ese concreto instituto de control parlamentario que, prácticamente, ha acabado por ser utilizado como «mero banco de prueba» (66) de eventuales líderes de oposición interesados, personalmente o por voluntad de su correspondiente partido, en adquirir notoriedad en el Parlamento y en el país.

Una disertación sobre la forma de gobierno debería incluir también para considerarse completa el análisis de las formas concretas de distribución del poder normativo entre Cámaras y Gobierno. Sin embargo, no nos detendremos mucho sobre este punto por varias razones, pero sobre todo porque la regulación constitucional que disciplina el poder normativo del Gobierno (decretos legislativos y decretos ley), además de la iniciativa legislativa, presenta unas características que, en varias partes, se parece o coincide con el establecido por el ordenamiento constitucional italiano, no diferenciándose singularmente de él sino por las poco relevantes previsiones constitucionales del *iter* legislativo de los proyectos de ley de iniciativa gubernativa respecto a las propuestas de ley de origen parlamentario (67). Al contrario, las diferencias con el modelo constitucional italiano resultan netas en la regulación de las normas de contenido financiero, donde la ley anual de presupuestos resulta —como ocurre en el ordenamiento francés— casi inmodificable con respecto al proyecto de ley gubernativo. Además, después de haberse aprobado el presupuesto, el ordenamiento español prevé que sólo el Gobierno pueda presentar propuestas que prevean aumentos de gasto o disminución de los ingresos; eventuales proposiciones de ley parlamentaria en la materia tienen que ser previamente autorizados por el Gobierno para poder ser admitidos y discutirse en el Parlamento.

(66) Cfr. G. PASQUINO, *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2003, pág. 106.

(67) Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ y J. LOZANO MIRALLES, «La forma di governo spagnola», en S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo. Esperienze europea e nord-americana*, Milán, 2007.

IV. BREVES CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Nos queda ahora por proponer alguna reflexión conclusiva. Si tiene sentido el esfuerzo metodológico y reconstructivo desarrollado hasta aquí para buscar elementos de continuidad en la lectura de datos heterogéneos pero dirigidos en general al mismo objetivo (sistema electoral, sistema político de partidos y disciplina constitucional del Gobierno), debería haber quedado demostrado que las razones fundamentales que permiten hablar de la forma de gobierno española como forma (pero también como experiencia) de gobierno parlamentario racionalizado se sustentan en varios elementos. Sobre todo, claro está, en la opción constitucional por reforzar al Ejecutivo respecto al Legislativo y, dentro de tal dinámica (que en realidad es común a muchos países europeos en el constitucionalismo contemporáneo), en la demostrada idoneidad del sistema electoral y el sistema de partidos para sustentar un liderazgo de partido y de gobierno que, incluso en razón de sus orígenes en el sistema político y social, se presenta con autoridad, estabilidad y solidez en la determinación de la dirección política del Gobierno.

En general, el modelo del parlamentarismo español, al menos bajo una óptica simbólica y factual, parece caracterizarse como un régimen parlamentario de tipo presidencialista. Las razones profundas de este proceso, que es tanto político como institucional, son indudablemente imputables a la voluntad del constituyente español de asegurarle a España, que se asomaba a la democracia después de haber dejado atrás la dictadura franquista, lo mejor que las experiencias comparadas de gobierno presentes en el constitucionalismo europeo de postguerra ofrecieron sobre todo en materia de racionalización del parlamentarismo, de limitaciones constitucionales del principio mayoritario y, por último, de previsión de nuevas garantías jurisdiccionales como las que iba a asegurar por vez primera el Tribunal Constitucional (68).

En cuanto al Gobierno, la pauta constitucional registrada en treinta años de vida constitucional ha evidenciado, con rasgos cada vez más claros, que ya no se configura, como se ha observado claramente, como «un apéndice del Parlamento, un comité directivo de las Cámaras» (69), sino que adquiere, con el tiempo, todos los rasgos distintivos que connotan al poder ejecuti-

(68) Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, «Gli elementi che caratterizzano il potere esecutivo nella Costituzione», en G. ROLLA (ed.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milán, 1991.

(69) Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, *Gli elementi che caratterizzano il potere esecutivo...* cit., pág. 42.

vo en el marco de los regímenes de separación de los poderes (regímenes presidenciales), aunque tal evolución presidencialista resulte presidida por una estrecha relación entre el *estatus* y las funciones del Presidente del Gobierno, el liderazgo del partido que vence las elecciones, sostén de ese líder por parte de un ordenamiento de tipo bipartidista en el marco, a su vez, de un sistema electoral que funciona con lógica y resultados mayoritarios (70).

Esa tendencia se inscribe en un marco de evolución más amplio experimentado por los sistemas parlamentarios europeos a favor del reforzamiento del papel del poder ejecutivo como poder de dirección política. Un reforzamiento que acompaña, influenciándolos de manera significativa, a los mismos modelos de legitimación democrática de los regímenes parlamentarios contemporáneos. Bajo esta perspectiva, y expresándolo de una forma sintética, la experiencia española de gobierno indica que, aún sin recurrir a procedimientos formales de investidura democrática directa de los ejecutivos, es decir a formas denominadas de «democracia inmediata» (como ocurrió en la Constitución de Weimar y como actualmente ocurre en Austria, Francia, Portugal e Irlanda), ha introducido la citada legitimación directa o «inmediata» a través del recurso a un conjunto (más o menos orgánico) de medidas (políticas, institucionales y constitucionales) que convierten a la forma de gobierno española en un modelo que muchos Estados en Europa observan con interés a la hora de reflexionar sobre sus correspondientes procesos de reforma constitucional. Una forma de gobierno, esa, también racionalizada en razón de la modulación del sistema electoral según los principios ya citados; del sistema de partidos, que parece dejar en el pasado las originarias tendencias a la fragmentación, instalándose en un enfoque preferentemente bipartidista; y de todas aquellas convenciones y praxis que se apoyan en una disciplina constitucional dirigida a reforzar el Ejecutivo respecto del Legislativo.

En conclusión, si la cuestión planteada por la experiencia de gobierno analizada concernía a la existencia o inexistencia en el texto constitucional de tendencias institucionales que permitan una legitimación democrática propia del poder ejecutivo español parecida a la de otros contextos o, mejor dicho, si el ordenamiento constitucional excluía semejante evolución, planteando cauces precisos y límites constitucionales para la disciplina de las relaciones entre Parlamento y Gobierno de manera tal que dicha forma de gobierno no desborde el marco de las parlamentarias, incluso racionalizadas, es posible afirmar que la cuestión está destinada a permanecer sin respuesta, a

(70) Cfr. I. MOLAS, «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, n. 2.

la vista de la capacidad creativa que la evolución del sistema constitucional español ha sabido evidenciar en la esfera de la realidad político-constitucional. La referencia al sistema de partidos y al sistema electoral, con los que hemos comenzado este análisis, nos permite concluir señalando que estos sistemas constituyen un espacio importante y coesencial de una experiencia práctica, de un derecho constitucional vivo, en el mismo ámbito de las formas de la organización política de gobierno. Un espacio que —aquí como probablemente en otros países europeos—, no podrá dejarse por mucho tiempo sin reglas y a disposición, por tanto, de todas las posibles injerencias en el sistema constitucional de organización de poderes.