GONZALO FERNANDEZ DE LA MORA

UN MODELO PRESIDENCIALISTA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 55 de 1978

Un modelo Presidencialista

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA (*)

I

Desde los orígenes del pensamiento político, los teóricos han realizado grandes esfuerzos por descubrir la Constitución perfecta, válida para cualquier colectividad, en cualquier latitud y en cualquier momento. Su preocupación obsesiva era proyectar instituciones y estructuras constitucionales que se aproximaran lo más posible al Estado ideal. Y, consecuentemente, el único criterio de valoración de los esquemas políticos propuestos era el de su grado de bondad absoluta, o sea, el de su semejanza con la supuesta ciudad perfecta. Si el modelo elegido es el rousseauniano, la monarquía de Carlomagno o la de Luis XIV son rechazables. Pero si opta por el modelo marxista, la condenable es la república de los Estados Unidos. Y así sucesivamente. Este enfoque del problema político es rigurosamente platónico y, aunque parezca asombroso, ha sobrevivido, hasta ahora, a los avatares de la filosofía occidental.

El Estado ideal para todas las circunstancias no ha existido jamás. Ni la historia del pensamiento ni la de las formas políticas, tan abundantes en modelos constitucionales, nos muestran uno concreto que haya sido universal y duraderamente considerado como el óptimo y definitivo. Ni siquiera se dibuja una tendencia hacia ciertos criterios institucionales, puesto que el pasado sólo registra alternancias entre

(*) Colaboración presentada en 24 de septiembre de 1978.

autocracias y anarquías, monarquías y repúblicas, cesarismos y parlamentarismos. La trayectoria, tanto de los modelos políticos especulativos como de los reales, es pendular, quebrada, asimétrica y refluente; no tiene un sentido unívoco hacia un punto. Desde la perspectiva de las formas de gobierno, el proceso constitucional de la Humanidad es caótico.

Pero no es que la Historia desconozca el Estado ideal; es que no puede conocerlo, porque se trata de un ente imaginativo, puramente ilusorio. La Constitución perfecta es el unicornio de la política. El Estado es imperiosamente necesario para el progreso; pero, como la rueda, no forma parte del patrimonio natural del hombre; ha habido que construirlo esforzadamente. El Estado es un artefacto de muy peculiar naturaleza; su destino no es, como el de un mármol praxitélico, existir para ser admirado en su intacta inmovilidad. El Estado es un artefacto instrumental fabricado no simplemente para ser, sino además, para servir, para funcionar como medio de alcanzar fines distintos de él; es un instrumento, y como tal, no puede ser perfecto. Porque no existe la herramienta absolutamente ideal, ni para ver (el microscopio no vale para el astrónomo), ni para percutir (el martillo de pilón es inútil para el orfebre), ni para cortar (el micrótomo no sirve al leñador), ni para ninguna actividad práctica. La bondad de cualquier artefacto instrumental no depende de su parecido con un modelo ejemplar, más o menos uránico, sino de adecuación al fin perseguido y a las circunstancias. Todo instrumento está indicado en relación al quién, al dónde, al cuándo y al para qué.

El fin del Estado es la consecución de un orden justo y próspero. Y una Constitución será buena no por su parecido con un esquema apriorístico, sino por su efectiva capacidad para realizar el orden, la justicia y el desarrollo en un lugar y en un tiempo dados. En la medida en que alcance razonablemente este objetivo, será mejor o peor. Contrariamente a la opinión dominante, la valoración del Estado no puede efectuarse "a priori", comparando su realidad con un clisé previamente elaborado, sea tomista o fichteano; se efectúa "a posteriori", en virtud de sus frutos o, lo que es lo mismo, de su eficacia real. El Estado no se justifica por la gracia, al modo luterano, sino por las obras, al modo romano. El buen Estado es siempre un Estado de obras.

Y este planteamiento es válido para las instituciones políticas concretas. Nada de cuanto se afirma a continuación está inscrito dentro

del tan generalizado idealismo político. No se pretende utopizar, ni demostrar la superioridad teórica y absoluta del presidencialismo sobre el parlamentarismo, sino considerar empíricamente las alternativas principales y su relativa adecuación a las actuales circunstancias españolas. Si alguna intención dominante hay en este análisis es el de la neutralidad ideológica y el racionalismo pragmático.

II

1. Es un sistema parlamentario aquel en el cual el Gobierno depende de la confianza de la Cámara. De este modo hay más que una creación continuada del ejecutivo por el legislativo, una subyacente unidad de poder, puesto que la misma institución ejerce la función legislativa y la ejecutiva: el Parlamento legisla por sí mismo y, además, gobierna a través de su mandatario que es el Gabinete. El parlamentarismo anula parcialmente el dieciochesco principio de la separación de poderes que algún teórico consideró como esencial a la democracia pluralista.

2. Para que el sistema funcione aceptablemente se requiere una mayoría parlamentaria estable que apoye al Gobierno, que le permita administrar, y que le libere de la diaria lucha por la supervivencia. Tal situación se da siempre en los regímenes bipartidistas puros, donde necesariamente sale de las elecciones un partido mayoritario. Un resultado análogo se alcanza cuando, en función de afinidades duraderas, se forma una alianza de partidos tan estable que equivale a un bipartidismo resultante. En ambos supuestos, el Gabinete es representativo y, a la vez, capaz de gobernar.

Pero el parlamentarismo no asegura ni la continuidad, ni la fortaleza, ni la eficacia del Gobierno allí donde la legislación electoral y las urnas dan lugar a un pluripartidismo de minorías que, además, son programática e ideológicamente insolidarias. En este supuesto, se imponen los Gobiernos de coalición, casi siempre débiles, ineficaces y efímeros. Son débiles porque carecen del seguro respaldo de la Cámara dividida. Son ineficaces porque no poseen la suficiente homogeneidad y cohesión internas. Y son efímeros porque las inevitables disensiones y aun los eventuales cambios de alianzas entre los partidos conllevan crisis de Gabinete. Son ejemplos característicos la República de Weimar y la Segunda República española.

3. Cuando el Estado ejerce su acción sobre reducidas parcelas de la vida social, el parlamentarismo es tolerable porque la nación se organiza y se desarrolla, en gran medida, independientemente de la Administración pública. Es el caso de algunos Estados europeos del siglo XIX que respondían al famoso juicio de un observador francés: "el Gobierno es tolerable porque gobierna poco". Pero hoy, en un país desarrollado, el Estado ha extendido de tal modo su ámbito de actividad que condiciona decisivamente la mayor parte de la vida ciudadana. No todo es política: pero casi todo depende de ella. Y la complejidad de la actividad pública requiere, no la acción intuitiva e improvisada, sino la planificación rigurosa y a medio plazo y, por tanto, la continuidad gestora. Por eso, ahora más que nunca, se requieren Gobiernos fuertes, capaces y duraderos.

El umbral de anarquía tolerable —el llamado "precio de la democracia"— aumenta en proporción a la renta nacional por habitante y al cociente educativo. Cuando una sociedad ha alcanzado un gran nivel de civismo y de desarrollo, y no padece grandes problemas estructurales puede soportar cierto desgobierno e incluso un determinado vacío de poder con un coste social menos oneroso que aquellas sociedades de insolidaridades profundas, de escaso desarrollo o con graves conflictos fundamentales, ya de carácter cultural, ya laboral, ya económico, ya institucional. En estas sociedades menos estabilizadas y opulentas, la ausencia de un Gobierno robusto, eficaz y estable equivale al desahucio nacional.

4. En España, las elecciones generales de junio de 1977 no crearon un bipartidismo, sino un pluripartidismo de siete grupos parlamentarios, unos más poderosos que otros; pero todos minoritarios. El partido con mayor número de escaños constituyó un Gabinete que carece de mayoría en el Congreso y que, por tanto, gobierna sin base segura y permanente. Si ese Gobierno se mantiene es por tres motivos principales. Primero, porque se apoya en el presidencialismo regio, vigente para el período constituyente y transitorio. Segundo, porque los partidos, principalmente preocupados por consolidar la democracia inorgánica, sin la cual no serían protagonistas, deponen una buena parte de sus reivindicaciones y buscan puntos de coincidencia. Y tercero, porque el Gobierno renuncia a la ejecución cabal de su programa, y pacta con otras fuerzas políticas, incluso antagónicas. Las dos primeras condiciones son excepcionales, y difícilmente repetibles; y la tercera condición, que es uno de los males más característicos del parlamentarismo,

no puede prolongarse ilimitadamente sin que el compromiso se convierta en entrega, ambigüedad o contradicción. Aunque los resultados electorales no se modificaran, la supuesta estabilidad gubernamental en que nos encontramos es episódica, y en algunos debates parlamentarios ya han aflorado irreductibilidades refrenadas, pero radicales.

Las perspectivas de futuro no son hoy favorables para el parlamentarismo, porque no lo son ninguno de los factores que las condicionan, el normativo y el sociológico. Según las leyes estasiológicas que enunció Duverger en 1946, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al bipartidismo, y la representación proporcional tiende al multipartidismo. La Ley para la Reforma Política de 1976, la Ley electoral de 1977, el proyecto de Ley Municipal e incluso el Proyecto revisado de Constitución, establecen la representación proporcional, la cual estimulará el multipartidismo. Por otro lado, el desgaste de los dos partidos más numerosos del actual Congreso contribuirá a engrosar los más pequeños, con lo que el esquema partitocrático se alejará del bipartidismo. Nos encaminamos hacia un Congreso en el que sería difícil que un solo partido obtenga la mayoría y en el que las coaliciones no serán homogéneas y, por lo tanto, no serán estables. Sólo un giro copernicano en la legislación electoral, en la actitud de la clase política y en la reacción popular podría deparar un futuro diferente.

Pero si las circunstancias políticas no son propicias para el parlamentarismo, todavía lo son menos las sociales. La coyuntura económica española es recesiva: descapitalización, inflación, paro, y endeudamiento exterior. La coyuntura laboral es negativa: conflictividad y baja productividad. La coyuntura empresarial es crítica: nula o negativa rentabilidad, desconfianza y desinversión. La coyuntura cívica se caracteriza por la extensión del terrorismo, la crisis de valores morales, un creciente radicalismo ideológico, y la fragmentación de la conciencia nacional en separatismos más o menos explícitos. La realidad española no permite el lujo del vacío de poder y, si se quiere evitar la progresión del deterioro, se requiere un Gobierno fuerte, eficaz y estable.

La cuestión no se plantea en términos ideológicos, sino asépticos y formales. El primer imperativo social de todo gobierno es gobernar; si no lo hace, la comunidad se desintegra. Que la actividad gubernativa esté inspirada por el humanismo o por el marxismo, por la economía de mercado o por el monopolismo del Estado, es secundario. En principio, un conservador debe preferir un gobierno socialista antes que la anarquía, aunque crea, como es mi caso, que la aplicación de las téc-

nicas marxistas a la economía española provocaría su depauperación acelerada. Y viceversa. El debate no es, pues, programático, sino procesal, como todo lo relativo a la parte orgánica de una Constitución. Es este planteamiento el que permite un amplio consenso a las reglas del juego político, que es lo verdaderamente esencial en una Constitución.

5. En conclusión, *la fórmula constitucional menos adecuada para las circunstancias españolas es el parlamentarismo.*

III

1. Los autores del proyecto de Constitución han tratado de corregir los peligros del parlamentarismo con dos expedientes limitadores: el llamado voto de censura positivo, y las restricciones de tiempo y número. Este último recurso es prácticamente despreciable. El artículo 91 establece que "la moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados", y que "sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones". Como, según el artículo 65, el período inicial de sesiones se extenderá desde "primero de septiembre a diciembre", es decir, unos ciento diez días, los diputados podrían presentar tres mociones de censura al mes.

La otra limitación, inspirada en la Constitución de la República Federal Alemana, es más pragmática: "La moción de censura... habrá de incluir una candidatura a la Presidencia del Gobierno", es decir, que no se podrá derribar al Gobierno sin substituirlo simultáneamente. Este recurso es válido si se admite que los partidos se ponen más fácilmente de acuerdo para sustituir que para nombrar, para demoler que para construir, lo cual es muy peyorativo para la partitocracia, y no está demostrado. El parlamentarismo alemán funciona, no tanto por la existencia del voto de censura positivo, cuanto por el bipartidismo resultante que se ha creado como consecuencia de la unión de los democristianos y de la alianza entre socialistas y liberales. No es imposible que en España el voto de censura positivo atenúe la debilidad, la ineficacia y la inestabilidad del Gobierno a que probablemente nos conduciría el parlamentarismo; pero no hay razones bastantes para pensar que las frenaría suficientemente.

2. Supuesta la democracia inorgánica, la alternativa del parlamentarismo es el presidencialismo, que consiste en sustraer al Gobierno de la constante dependencia del voto de confianza de los diputados. Esto se puede lograr de muy variadas maneras.

a) Una es facultar al Jefe del Estado para designar libremente al Presidente del Consejo de Ministros. Esta fórmula es compatible con los esquemas demoliberales cuando el Jefe del Estado es elegido por la nación; pero no es compatible en la hipótesis de una monarquía hereditaria. Si se reconoce a un Rey hereditario el derecho a nombrar libremente el Gobierno, se configura una monarquía absoluta, no una democracia inorgánica de partidos como la que ahora se trata de restaurar. Y si se reconoce al Rey la facultad de nombrar al Presidente del Gobierno, en colaboración con otras instituciones como un Consejo del Reino, se trataría de una monarquía tradicional análoga a la instaurada por la Ley Orgánica del Estado de 1964 que ahora se quiere derogar y substituir por un esquema parlamentario. Salvo que se retornara a algo parecido a la monarquía de la Leyes Fundamentales, la fórmula del presidencialismo regio no es viable.

b) Otro modo demoliberal de superar al parlamentarismo sería la elección del Presidente del Gobierno por sufragio universal, ya directo, ya indirecto. Aunque no hay precedentes, ésta fórmula no es incompatible con la realeza y, desde luego, no lo es con el tipo de monarquía que contempla el proyecto de Constitución en el que se confiere a la Corona una misión simbólica y una autoridad moral. Sin embargo, un proceso electoral específico para elegir al Presidente del Gobierno tendría, entre otros inconvenientes, el de un mayor coste social, el de una posible distonía originaria entre el Gabinete y el Parlamento y, finalmente, el de anular la función de la Corona.

c) Por estas razones, supuesta la democracia inorgánica, parece más adecuada a las circunstancias españolas otra fórmula, que es la designación del Presidente del Gobierno por una de las instituciones representativas ya existentes, que, excepcionalmente, funcionaría como cuerpo de compromisarios, por una sola vez salvo en la hipótesis de la dimisión presidencial. Lo socialmente menos costoso sería que el Congreso, inmediatamente después de su Constitución designara al Presidente del Consejo, el cual, a partir de este momento, respondería de sus actos ante el Congreso; pero no dependería del voto de confianza. Sólo un modo tendrían los diputados de derribar al Gobierno: auto-

disolviendo la Cámara, con lo cual se harían, también, plenamente responsables de su convicto error de haber designado a un Presidente del Gobierno inadecuado. No hay razón alguna para irresponsabilizar a los diputados durante su cuatrienal mandato y, en cambio, responsabilizar permanentemente al Gobierno que necesita más continuidad que los legisladores.

Esta sería, dentro de una democracia inorgánica, la forma menos inadecuada a las circunstancias españolas porque evitaría los graves riesgos del parlamentarismo. Tal esquema aseguraría la irresponsabilidad del Rey, la coincidencia originaria entre el Congreso y el Gabinete, la estabilidad y fortaleza gubernamentales, la concentración del Congreso en la actividad legislativa y fiscalizadora; y la posible rectificación política plena mediante la convocatoria de nuevas elecciones como consecuencia de la disolución de la Cámara, ya a iniciativa de ella misma, ya del Gobierno.

La mayor dificultad operativa de este proyecto es persuadir a los partidos, de que en aras del bien común, renuncien a la facultad constitucional de sustituir Gobiernos cuando lo juzguen oportuno.

IV

Este planteamiento conduce a la supresión de los votos de confianza y de censura y, en definitiva, a las siguientes rectificaciones en el proyecto de Constitución:

Artículo 90. Supresión.

Artículo 91. Supresión.

Artículo 92. Supresión.

Artículo 93. El apartado 2 quedaría redactado de la siguiente manera: "la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando no haya transcurrido un año desde la disolución anterior".

El apartado 3 del artículo 93 quedará redactado de la manera siguiente: "El Congreso podrá acordar por mayoría absoluta la disolución de la Cámara". Se suprime, por tanto, el antiguo apartado 3.

Artículo 97. Quedaría redactado de la manera siguiente: "1) Al iniciarse cada legislatura o en el caso de dimisión del Presidente del

Gobierno, el Congreso de los diputados elegirá al Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Será elegido quien reúna el voto de la mayoría absoluta de los diputados que componen la Cámara, y el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno.

2) Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta de los sufragios en tres votaciones celebradas en días consecutivos, será elegido el candidato que obtuviese la mayoría de los votos presentes en dos votaciones celebradas en días consecutivos, y el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno.

3) La duración del mandato del Presidente del Gobierno será el mismo de la legislatura.

4) Si no fuera posible la designación de un Presidente del Gobierno en la forma prevista por este artículo, el Rey disolverá el Congreso de los Diputados, y convocará nuevas elecciones.

5) El Rey nombrará a los demás miembros de Gobierno a propuesta de su Presidente."

Artículo 98.

"1) El Gobierno cesa después de la celebración de elecciones generales, o por dimisión de su Presidente.

2) (Igual).

3) En caso de dimisión del Presidente, los demás miembros del Gobierno continuarán en funciones hasta que tome posesión de un nuevo Gobierno".

De este modo se instauraría un *cuasi presidencialismo,* compatible con la Monarquía, y con más garantía de estabilidad que la que, en las circunstancias españolas, proporcionaría el parlamentarismo.