

LAS TRADICIONES PRESIDENCIALISTA Y PARLAMENTARIA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA. UNA DOBLE Y CONFUSA RESONANCIA

Claro J. FERNÁNDEZ-CARNICERO *

El verdadero sentido político del régimen parlamentario en la democracia contemporánea estriba en la formación del Ejecutivo.

B. MIRKINE-GUETZEVITCH

Una vez más, con una reiteración clásica de sumario de manual, vuelven a ser objeto de análisis los principios jurídico-políticos que definen el presidencialismo y el parlamentarismo; principios que en realidad no se agotan en el ámbito estricto de la tipología o del modelo de regímenes aparentemente contrapuestos. Por otra parte toda referencia dual, ya desde el maniqueísmo primario subyacente a la antítesis bien-mal, es equívoca o falaz.

Esa reflexión, no menos primaria, me ha animado a escribir las líneas que siguen. Mi intención es subrayar la necesidad de que el derecho constitucional y la ciencia política singularicen sus aportaciones teóricas con el *sentido histórico* que, en un tiempo y lugar determinados, permita verificar la validez del análisis y ayude a matizar sus conclusiones. No oculto una cierta devoción por la referencia a la tradición en la casuística anglosajona, siempre displicente ante el rigor de la dogmática. Hasta aquí el preámbulo.

A mediados del siglo pasado, en la Francia del Segundo Imperio, una comisión de diputados, publicistas y periodistas, con nombres tan sonoros como los de Louis Blanc y Felicité Lamennais redactó un importante *Diccionario Político*¹ cuyo interés, con las reservas que

* Letrado de las Cortes Generales.

¹ *Dictionnaire Politique*, París, publié par E. Duclerc et Pagnerre. Encyclopédie du langage et de la science politiques redigé par une réunion de Deputés, de publicistes et de journalistes, 1868.

el tiempo impone, no ha disminuido. En ese diccionario, en la voz "España" encontramos las dos siguientes observaciones:

- La difícil comunicación de sus principales territorios le ha alejado de una constitución nacional unitaria y, por una invencible tendencia natural, le ha llevado a la fragmentación y al individualismo provincial.
- Las mismas Cortes Generales del Reino, aun bajo ese nombre de generales, no pasaron de ser grandes asambleas en donde predominó el espíritu de las provincias.

A mi juicio, esta segunda evidencia nos conduce a otra, no menos clara: en la historia constitucional española es permanente la *tensión Constitución-Fuero*.

Se inicia ya en las Cortes de Cádiz, en las que más que una representación de la nación española, se reunieron, mayoritariamente, los representantes de los territorios en los que se habían formado juntas provinciales frente a la invasión napoleónica.

La consagración en el artículo 258 de la Constitución de 1812 del principio de unidad de códigos introduce también la salvedad del "sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes".

Los efectos jurídico-políticos de las guerras carlistas del pasado siglo (así las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876) y el arraigo de los nacionalismos periféricos han llevado a que el *principio neoforal o estatutario* prefigure los propios textos constitucionales. Esta circunstancia se dio tanto en relación con la Constitución de 1931 como con la vigente de 1978.

Los *perfiles inciertos de la nación española*, que no se ha afirmado nunca de modo inequívoco mediante la ruptura revolucionaria, como hizo el pueblo francés en 1789, se han reflejado en un *parlamentarismo débil e intermitente*. España, como realidad histórico-política, ha sido más fruto del *principio monárquico* (recordemos la formulación clásica en el siglo pasado del doctrinario alemán Stahl, *Rechtsphilosophie* para quien el poder del monarca "existe antes y sobre el pueblo") que del principio parlamentario. Este sólo se ha afirmado históricamente, en otros lugares, frente y sobre el anterior.

Al parlamentarismo se asocia la *ley*, como manifestación primaria del principio de soberanía nacional. Las secuelas del principio monárquico son el *pacto* y, en muchas ocasiones, la quiebra constitucional.

Nuestra historia constitucional está también marcada por la formulación y la interpretación doctrinarias de la teoría de la “constitución interna” que, referida al Parlamento, se traduce en el reiterado precepto de que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey” (Constitución de 1812, artículo 15; Constitución de 1837, artículo 12; Constitución de 1845, artículo 12; Constitución de 1876, artículo 18).

La excepción a ese principio se encuentra ya en la Constitución de 1869, cuyo artículo 34 disponía que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes”. Posteriormente, la Constitución de 1931 estableció en su artículo 51 que “la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados”.

El principio de *responsabilidad parlamentaria o política del gobierno* se enunció ya en la Constitución de 181 al incluir su artículo 131, concordante con los artículos 226 y siguientes, como vigésima quinta facultad de las Cortes la de “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos”.

Sin embargo, esa previsión de nuestro primer texto constitucional, que se reiteraría en la Constitución de 1869 (artículo 58, 4º), se limitó ya en la Constitución de 1837, cuyo artículo 40, 4º, se refiere a la facultad parlamentaria de “hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado”, cámara ésta cuya composición y funciones habrían de dificultar la efectividad de dicho juicio. Esa previsión normativa se reitera en las constituciones posteriores (Constitución de 1845, artículo 39, 3º y Constitución de 1876, artículo 45, tercera).

La *Constitución de 1931* articuló, por primera vez en nuestra historia constitucional, un régimen de responsabilidad parlamentaria del Poder Ejecutivo.

Así su artículo 91 (antecedente del artículo 108 de la Constitución vigente) proclama que “los miembros del Consejo responden ante el Congreso solidariamente del poder del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial”. El artículo 63, *in fine*, obliga a los miembros del gobierno a comparecer ante la Cámara, sin posible excusa, “cuando sean por ella requeridos”. El artículo 64 estableció la posibilidad del voto de censura “contra el gobierno o alguno de sus ministros”.

No debe olvidarse tampoco la responsabilidad política del presidente de la República ante la Cámara, cuyo voto desfavorable, según

se estableció en los artículos 81 y 82, llevaba consigo la destitución de al más alta magistratura del Estado.

La *personalización del Poder Ejecutivo* en el monarca (salvo en la Constitución de 1869, cuyo artículo 35 establecía que aquél “reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus Ministros”, y, obviamente, en la Constitución de 1931) unida a una accidentada sucesión de regencias y pronunciamientos contribuyó a crear en el siglo pasado un *contexto político-institucional* en el que el gobierno se alejó de las cámaras y se redujo a una estrecha *camarila* con ribetes cesaristas. Algo no muy distinto de lo que en la América hispana llegó a ser el fenómeno del *caudillismo*, determinante de una *inestabilidad constitucional* congénita, con periódicas desviaciones hacia carismas autoritarios, no siempre exentos de incitaciones o apoyos exteriores.

Esta reflexión me impide eludir la referencia a la *debilidad crónica del poder civil* en la historia política española y, por ende, a las limitaciones congénitas de nuestra vida parlamentaria.

Un cronista de la talla de Azorín² describe el acto de la elección de Canalejas como presidente del Congreso de los Diputados, el día 20 de enero de 1906, con estas palabras, cuya expresividad excluye todo comentario:

“¡Las Cortes españolas —exclama el orador— han sido en todo tiempo la representación más alta del patriotismo! Las Cortes han cumplido con su deber —añade el señor Canalejas— en situaciones difíciles para la Patria, en días en que el cañón tronaba”. Nos acercábamos a una materia que está estos días en la mente de todos; dos palabras más, y el orador entraba en ella. “¿No son las Cortes la representación más alta del poder civil?, pero el orador ha pasado suave, rápidamente. . .”

A esa presencia insuficiente, o casi ausencia, de un poder civil sólidamente vertebrado ha contribuido, o ha sido efecto, la debilidad misma de los partidos políticos como cauces de representación social.

En la II República, Melchor Fernández Almagro³ advertía que “la ortodoxia del régimen parlamentario no supone otra cosa que partidos: mayorías y minorías que reduzcan todo el movimiento de opinión a términos sencillos. El disidente complica. . . pero es que en nuestra singularísima España el disidente abunda, los partidos bien formados escasean. . .”

² Azorín, *Parlamentarismo español*, Madrid, 1968, p. 234.

³ Fernández Almagro, Melchor, *Catalanismo y República española*, Madrid, 1932, p. 170.

A la consideración de esas razones históricas singulares de nuestra tradición parlamentaria, entiendo que debe sumarse, en otro lugar y por pluma más autorizada que la mía, un análisis profundo y, aunque parezca contradictorio, urgente de la doctrina de la racionalización del poder. Así a partir de la aportación, hace ya más de medio siglo, de B. Mirkine-Guetzevitch, se trataría, fundamentalmente, de revisar la formulación y las consecuencias histórico-políticas del “dogma” del parlamentarismo racionalizado.

Para Mirkine-Guetzevitch⁴ la *racionalización del poder* “es tendencia dirigida a abrazar en el redil del derecho el conjunto social de la vida, en tanto que es tentativa para reemplazar el hecho meta-jurídico del poder por el derecho escrito”. Se trata, en suma, de la evolución progresiva de un régimen democrático hacia el Estado de derecho. Como derivación de esa pauta general, la *racionalización del régimen parlamentario* implica, a juicio del mismo autor, reconocer al Poder Legislativo la supremacía jurídica y al Poder Ejecutivo la supremacía política equivalente al ejercicio por el gobierno de una labor directriz en el propio Parlamento. La razón política última de esta dualidad de supremacías no es sino la de tratar de evitar los excesos del parlamentarismo clásico, en el que los mecanismos institucionales de control del Ejecutivo conducían a la existencia de crisis ministeriales frecuentes; el objetivo, por tanto, es el de garantizar un *principio de equilibrio* de los poderes constitucionales.

Sin embargo, como advierte Karl Loewenstein⁵ refiriéndose a la actual experiencia alemana, que él denomina “parlamentarismo controlado”, “por la estabilidad del gabinete se ha pagado de hecho, un alto precio: el proceso democrático ha sido, en parte, paralizado; la mayoría parlamentaria se somete sin protesta al gobierno”. “Al evitar la Escila de la inestabilidad gubernamental, el régimen de Bonn ha caído en la Caribdis de un *parlamentarismo castrado*”. La derivación posible hacia el presidencialismo no puede ser, a juicio del mismo autor, más grave: “La introducción en el parlamentarismo europeo de un presidente que, al estilo americano, fuese independiente y elegido directamente por el pueblo ha significado la sentencia de muerte para el constitucionalismo”. Entre otros ejemplos históricos aduce los de la II República Francesa y la República de Weimar.

En suma, ante la confusa resonancia que el presidencialismo y el parlamentarismo tienen, y aún pueden tener, en nuestra historia cons-

⁴ Mirkine-Guetzevitch, B., *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, 1931, pp. 2 y ss.

⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976, pp. 114 y 115.

titucional, este comentario apunta a la maniobra espuria y recurrente de justificar en la debilidad de la institución parlamentaria la pretensión de revestir como presidencialismo, impropriamente desde un punto de vista técnico-jurídico, lo que no pasa de ser una simple personalización del poder político.