

## LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Julián Santamaría

Universidad Complutense  
de Madrid

### *Los partidos políticos en la Constitución*

Se ha dicho acertadamente que la palabra “partido” se introduce antes en el vocabulario político que la palabra “clase” en el lenguaje social remontándose su utilización, por lo menos, al siglo xvii.<sup>1</sup> El término fue ampliamente empleado y la realidad que designaba debatida por los hombres de la Ilustración tanto en Francia como en Inglaterra y los Estados Unidos sin que, sin embargo, ni el constitucionalismo inicial ni el del siglo xix se ocuparan para nada de semejante realidad. Claro está que si consideramos, por ejemplo, la definición que, a principios del xix, daba Constant de los partidos como “reunión de hombres que profesan una misma doctrina política” y que, con ligeras variantes, repiten en España a lo largo de la pasada centuria publicistas como Borrego, Azcárate o Romanones,<sup>2</sup> llegaremos a la conclusión de que ninguno de ellos y mucho menos los ilustrados del xviii contemplaban una realidad similar a la que constituyen hoy los partidos políticos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dubois, J., *Lé Vocabulaire politique et social en France de 1869 a 1872*. París, Larousse, 1962, pp. 31-36, citado por Charlot, J. *Les partis politiques*. A Colin, París, 1971, p. 5.

<sup>2</sup> Borrego, A., *De la organización de los partidos políticos en España*. Madrid, 1855. Figueroa, A. (Conde de Romanones), *Biología de los partidos políticos*. Madrid, 1892. Azcárate, G., *El régimen parlamentario en la práctica*. Fundación G. Giner de los Ríos. Madrid, 1978 (primera ed., 1885).

<sup>3</sup> Aunque en Burke aparezca ya una definición de los partidos más elaborada y moderna cuando dice que un partido es “un cuerpo de hombres unido para promover mediante su común esfuerzo el interés nacional de acuerdo con algún principio particular que todos comparten”, en Burke, E., “Thoughts on the Cause of Present Discontent”, publicado en *The Works of Edmond Burke*, Little Brown, Boston, 1839, p. 430, vol I.

Ha sido Sartori quien recientemente ha subrayado con mayor énfasis la diversidad de cosas a las que se ha designado con el nombre de partidos, empezando por el partido-facción y terminando por el partido de masas y pasando por el partido parlamentario y el partido electoral.<sup>4</sup> Pero precisamente esa calificación deferencial de los diversos tipos de partidos sirve para marcar no sólo los distintos momentos de la evolución del partido, sino para subrayar también y, sobre todo, los distintos momentos de la evolución del régimen constitucional a los que se corresponde cada una de aquellas categorías y las distintas funciones que dentro de ellos han venido a desempeñar.

Así, en efecto, el *partido-facción*, denunciado a lo largo del siglo XVIII, prolonga su vida en la primera fase de la monarquía limitada agrupando a los defensores de las diversas legitimidades monárquicas, mientras que el *partido parlamentario* va surgiendo en el marco de la monarquía constitucional agrupando y diferenciando las distintas afinidades ideológicas desde las que, por otra parte, se impulsa el cambio hacia la monarquía parlamentaria dentro de la cual y, al reconocerse la responsabilidad política del gabinete, cobra toda su significación. La extensión del sufragio y, por consiguiente, la paulatina democratización del parlamentarismo liberal da paso a un nuevo tipo de formación, el *partido electoral*, origen y base de los partidos modernos que, organizado como gran mecanismo electoral y necesitado, por ello, del apoyo del mayor número de electores, contribuye asimismo a democratizar el régimen en el sentido de hacerlo más sensible a las demandas populares. Por fin, con la consagración del sufragio universal, emergen los grandes *partidos de masas*<sup>5</sup> que, configurándose inicialmente como partidos de clase o de confesión, se convierten en los verdaderos *representantes* de los distintos sectores y grupos que integran la sociedad, de sus ideologías, intereses y aspiraciones. Con ello se rompe la vieja ficción de la unidad de la voluntad popular y se afirma el principio del pluralismo político y social. Con ello, por fin, ese pluralismo pierde el carácter atomístico individualista de la filosofía liberal institucionalizándose y expresándose estructuralmente a través de los partidos que asumen de ese modo el protagonismo de la vida política.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Sartori, G., *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, pp. 13-29.

<sup>5</sup> Biscaretti Di Ruffia, P., *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1965, pp. 714 y ss., donde hace una exposición similar aunque no coincidente.

<sup>6</sup> En esta perspectiva, tiene interés comprobar el paralelo entre estas fases de la

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 187

Se comprende, por ello, que si con la palabra partido nos hemos referido a realidades tan diferentes, lo mismo la opinión pública que el derecho hayan tratado en manera diferente a los partidos, a lo largo de los diversos momentos de su evolución, pues no cabe duda de que a su variada significación política correspondía un diversificado tratamiento jurídico. En el conocido análisis de Triepel<sup>7</sup> se subrayan, en efecto, las diversas modalidades de ese tratamiento: hostilidad, primero, ignorancia, luego, tímida regulación legal, más tarde, e incorporación constitucional, por fin. Incorporación, desde luego tardía, pero generalizada, pues desde que en 1946 se reconoció a los partidos en el artículo 121 de la Constitución brasileña, pero, sobre todo, desde que un año después hacía lo mismo la italiana, todas las Constituciones europeas posteriores han incluido en sus textos cláusulas similares. El artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, el 4 de la Constitución francesa de 1958, el 3 de la portuguesa de 1976 y el 6 del Anteproyecto de Constitución española lo ilustran claramente.

Desde entonces son también múltiples las interpretaciones que se han dado en ese fenómeno,<sup>8</sup> y son muchos los interrogantes que se han planteado tanto en relación con el significado jurídico-constitucional del reconocimiento de los partidos en los textos fundamentales, como en relación con el alcance y los límites de la regulación a que deben someterse los partidos en el ordenamiento constitucional.<sup>9</sup> Baste recordar a este respecto las numerosas enmiendas que

evolució de los partidos y la de la organización, por ejemplo, de las campañas electorales. Vid. López Guerra, L., *Las campañas electorales en Occidente*. Ariel. Madrid, 1977.

<sup>7</sup> Triepel, *Die Staatsverfassung und die Politischen Parteien*, Berlín, 1928, p. 12. Y, en conexión con este punto, el excelente trabajo de Vega P. de, como prólogo al libro colectivo editado por él, *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, pp. 7-26.

<sup>8</sup> Para Latinoamérica, *vid.* los diversos trabajos y, entre todos, el de Valadés, D., en el libro colectivo *El régimen constitucional de los partidos políticos*. UNAM, México, 1975.

<sup>9</sup> El debate ha tenido lugar, sobre todo, en Alemania e Italia. Para Alemania, Mommsen, V., *Deutsche Parteiprogramm*, Munich, 1952; Forsthoft, E., *El Estado en la sociedad industrial*, Madrid, IEP, 1965; Schmidt-Bleitbrau y Kleim, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1969; H. P. Schneider, *Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana*, en De Vega, P., ed. cit., pp. 415-442. En Italia, la bibliografía es superabundante. Entre todos, Mortati, *La Constituyente*, Roma, 1945; Battaglia, F. y otros, *I Partiti e lo Stato*, Bolonia, 1962; Virga, P., *Il partito nel ordinamento giuridico*, Milán, 1943; Predieri, A., "I Partiti Politici", en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Florencia, 1950.

en la Asamblea Constituyente italiana se presentaron a la ámbigua fórmula Moro que terminó imponiéndose y el debate que, al tiempo, se inició en la doctrina italiana, entre quienes consideraban superfluo el artículo 49 por introducir en el sistema constitucional un elemento, a su entender, espúreo, y quienes lo consideraban estéril por regular insuficientemente una institución, a su juicio, fundamental para el sistema estatal contemporáneo. Mi propósito aquí no es otro que el de dar respuesta a estas preguntas refiriéndome al caso español: (1) ¿Qué significado tiene, desde el punto de vista jurídico-constitucional y sociopolítico, el reconocimiento de los partidos en el artículo sexto?; (2) ¿en qué medida es suficiente para la institucionalización de la democracia política el tratamiento que se da en el texto fundamental a los partidos?; y, (3) ¿en qué medida el resto del ordenamiento constitucional facilita o dificulta la estabilidad y operatividad del régimen de partidos solemnemente consagrado por el artículo sexto?.

### *La consagración del pluralismo democrático*

Uno de los problemas fundamentales, si no el fundamental, que plantea a la Teoría del Estado el constitucionalismo moderno es el de cómo dar vida y realidad, a un principio como el de la soberanía popular que, aun sin serle originariamente imprescindible, habría de serle históricamente consustancial en cuanto representaba su basamento primero como negación de la legitimidad absolutista. Es bien sabido cómo, inicialmente, se consigue separar, gracias a la ficción jurídica de la representación, la titularidad y el ejercicio de la soberanía<sup>10</sup> y de ahí que a lo largo de todo el siglo pasado se hablase indistintamente de la soberanía nacional y de la soberanía parlamentaria, según se hiciera referencia al titular o al efectivo detentador del poder soberano.

Mediante esa ficción, justificada por la imposibilidad material de que el pueblo ejerciera directamente la soberanía, se disolvían, al tiempo, las tensiones y fracturas sociales en diferencias de opinión y se ocultaban los contrapuestos intereses de clase, sustituidos unos y otros por la unidad de la nación o del pueblo y la unidad de su voluntad expresada por el Parlamento.<sup>11</sup> Pero la irrupción en la

<sup>10</sup> Ver sobre este punto mi trabajo "Participación política y democracia directa", en el libro colectivo *Estudios de ciencia política y sociología*, Madrid, 1972.

<sup>11</sup> Ver el penetrante análisis de De Cabo, C., "Algunos aspectos de la problemática 'representación-partidos políticos'", en De Vega, P., ed., *op. cit.*, pp. 43-54.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 189

vida política activa de las clases trabajadoras tras acordarse el sufragio universal, con la pretensión de crear sus propios partidos políticos, puso bien claramente de relieve el carácter ficticio de aquella construcción jurídica. De otra parte, y aun cuando tales partidos incorporasen hacia finales de siglo en sus respectivos programas la reivindicación de ciertas instituciones de democracia directa, su estrategia real se orienta hacia la conquista del poder a través de la competencia electoral y parlamentaria.<sup>12</sup>

Si la consolidación y los progresos de los partidos socialistas revelan en la práctica el carácter fragmentario y aun contrapuesto de la estructura y los intereses sociales, la aparición de los grandes partidos confesionales, como respuesta al creciente proceso de secularización, y el de los partidos autonomistas que, en distintos países europeos, expresan las pretensiones particularistas de la periferia cultural, inciden en esa misma dirección. La representación proporcional se abre camino así, en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la Primera Guerra Mundial, en unos casos para frenar el avance de los partidos socialistas y la decadencia de los liberales y en otros para dar entrada en el Parlamento a los representantes de las distintas culturas, etnias o nacionalidades y a los de las distintas confesiones.<sup>13</sup>

Lo que importa subrayar es, en todo caso, el hecho de que los distintos intereses, las distintas aspiraciones e ideas encarnan y se estructuran ahora a través de la pluralidad de partidos políticos que compiten por el poder. Los partidos, convertidos así en principales protagonistas del proceso político, contribuyen a configurar la caótica voluntad popular, a canalizar y promover los intereses de los diversos grupos en que la sociedad se divide y, al tiempo, suministran la fuente principal de reclutamiento de los gobernantes y se constituyen en la más sólida plataforma sobre la que ejercer o luchar por el poder. De ese modo, sí, por un lado, los partidos reflejan y dan expresión al pluralismo social y, por otro, constituyen una de las estructuras básicas para el ejercicio del poder, puede decirse que acaban constituyéndose como requisito estructural<sup>14</sup> y funcional imprescindible al sistema político democrático. Requisito estructural en la medida en que configuran la instancia a través de la cual el pueblo gobernado se hace gobernante. Requisito fun-

<sup>12</sup> V. Kautsky, *Parlamentarisme et socialisme*, París, 1900, pp. 168 ss.

<sup>13</sup> V. Rokkan, S., *Citizens, Elections Parties*, Oslo, 1970, pp. 157 ss.

<sup>14</sup> V. Sartori, G., *op. cit.*, p. 22.

cional, porque resulta imposible hoy concebir un sistema democrático en donde el gobierno no sea gobierno de partido o de partidos y en donde el control del poder no se ejerza a través de la confrontación entre los partidos, entre las mayorías y las minorías. La democracia moderna, decía Kelsen, descansa sobre los partidos políticos y, añadía sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, concluía, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos.<sup>15</sup>

Si, en efecto, la moderna democracia pluralista no puede estructurarse ni puede funcionar sin la existencia de, por lo menos, dos partidos, el sistema de partidos adquiere en ella el carácter de *elemento constitutivo* lo que, como es lógico, no puede quedar sin traducción en el cuerpo de la Constitución. En primer lugar, porque la Constitución ha de reconocer y garantizar con toda su fuerza los elementos básicos del subsistema político que estructura. En segundo lugar, porque sólo mediante tal garantía cabe evitar la tentación de cualquier partido mayoritario de suprimir por ley a los demás partidos, destruyendo así la Constitución misma. En tercer lugar, porque tan sólo esa garantía puede hoy servir adecuadamente como mecanismo de protección de las minorías frente a las mayorías. Finalmente, porque resultaría un total contrasentido que, siendo los partidos políticos quienes, como representantes de la voluntad popular, elaboran y modifican la Constitución, quedasen al margen de esta última.

De ahí que el reconocimiento constitucional de los partidos comporte, al menos, un triple significado: en primer lugar, el reconocimiento y la garantía suprema del derecho de todos los individuos a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus ideas, intereses y aspiraciones políticos y a participar activamente en el proceso político a través de los diversos partidos; en segundo lugar, la introducción indirecta del principio pluralista como criterio de organización de la sociedad política al punto de identificarse prácticamente la democracia con el régimen de partidos; por último, la incorporación de una "garantía institucional"<sup>16</sup> con que se protege la pervivencia del sistema de partidos —y, con ello, de la democracia pluralista— protegiendo a cada partido frente a los demás.

<sup>15</sup> Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977 (2ª ed.), p. 37.

<sup>16</sup> Schmitt, K., *Teoría de la Constitución*, Ed. Revista Derecho Privado, Madrid, s/f., pp. 197 ss.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 191

Es sobre este punto sobre el que merece la pena detenerse. Los partidos se consideran en esa definición como las estructuras que realizan los valores del pluralismo democrático,<sup>17</sup> de igual modo que la división de poderes configuraba el mecanismo a través del cual se aseguraba la libertad en el régimen liberal. Esa nueva definición que diferencia a la democracia pluralista tanto de la democracia liberal, como del autoritarismo —que hace imposible la expresión del pluralismo político— identifica democracia pluralista y régimen de partidos. Régimen en que los partidos concurren, según la fórmula italiana: “a determinar democráticamente la política nacional”; según la alemana: a “la formación de la voluntad política del pueblo”; según la francesa: “a la expresión del sufragio”; según la portuguesa: “a la organización y expresión de la voluntad popular”; según la española: a “la formación y manifestación de la voluntad popular”. La coincidencia, por encima de todos los matices, es clara y no deja de llamar la atención que incluso la Constitución francesa de 1958, tan directamente inspirada por el general De Gaulle, incluye también, a pesar de la aversión personal de éste, por el sistema de partidos, la cláusula mencionada en la que se consagra su reconocimiento constitucional. La citada cláusula de reconocimiento comporta, pues, una definición constitucional de la democracia pluralista como régimen de partidos, como régimen que resulta de la competencia entre los partidos.

Lo que era un hecho sociológico se convierte así en definición constitucional. Y de ahí, que tanto las Constituciones francesa y portuguesa como la española incluyan esa definición en el título preliminar, junto a la definición de la forma de gobierno y de la forma de Estado. La Ley Fundamental de Bonn la inserta, a su vez, a continuación de la norma que define a la República Federal de Alemania como un régimen “democrático” y reconoce la soberanía del pueblo. Sólo en el texto constitucional italiano el reconocimiento de los partidos figura en el capítulo de las libertades lo que, en cierto modo, se explica por la superposición que en él se hace del derecho de asociarse en partidos con la definición del régimen pluralista.<sup>18</sup>

En todos los demás se ha querido deliberadamente señalar que el

<sup>17</sup> Vid. N. Matteucci, voz “Pluralismo”, en *Dizionario di Politica*, dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, UTET, Turín, 1976, pp. 717-723.

<sup>18</sup> Sobre los trabajos de la Constituyente italiana, la elaboración del artículo 49 y su alcance Predieri, E., *loc. cit.*

reconocimiento constitucional de los partidos no se deduce única ni principalmente del libre derecho de los ciudadanos a organizarse políticamente, sino, antes que nada, de la necesidad funcional que satisfacen los partidos en la moderna democracia pluralista. Por otra parte, al fijarse como único límite objetivo a la libertad de creación de los partidos, y a la existencia de éstos el respeto a la Constitución y a la ley, se está consagrando el principio fundamental de la filosofía democrática: el principio de la libre competencia política por el ejercicio y el control del poder en forma pacífica. Lo que supone reconocer la posibilidad de que cualquier partido puede gobernar y aplicar su programa siempre que cuente con el suficiente respaldo popular, respete la existencia de los demás partidos y no desborde el techo ideológico fijado por la Constitución.

### *Constitucionalidad y democracia interna*

Ahora bien si, como indicábamos hace un momento, el artículo sexto, además de definir la democracia pluralista como régimen de partidos, contiene el reconocimiento de la libertad de creación y actuación de los partidos garantizando, al tiempo, la pervivencia del sistema de partidos, dos son las cuestiones que inmediatamente deben plantearse: en primer lugar, ¿en qué medida se garantizan a la vez la persistencia del sistema de partidos y la libertad de actuación de los mismos, habida cuenta de la posibilidad de que alguno o algunos de ellos tengan como principal finalidad la de acabar con él, o actúen, de forma que hagan posible su destrucción?; y, en segundo lugar, ¿en qué medida es suficiente una definición de la democracia como régimen de partidos?

Por lo que respecta a la primera cuestión, es bien sabido que sólo la democracia alemana se configura a sí misma como democracia militante, considerando inconstitucionales aquellos partidos que por sus fines o por la actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el régimen o a poner en peligro la existencia de la República. La Constitución italiana pone como único límite el de la actuación democrática lo que para algunos autores, como Predieri, significa tan sólo que han de actuar con medios pacíficos. Las Constituciones francesa y portuguesa señalan como única limitación a la actuación de los partidos, el respeto a la soberanía o a la independencia y el respeto a la democracia. El proyecto de Constitución española renuncia también, a toda forma de control sobre los fines,



situándose, sin embargo, en una posición intermedia entre la solución alemana y las demás que hemos mencionado.

Para empezar, en efecto, los límites que se señalan a la actividad externa de los partidos son mucho más precisos que los fijados en los textos franceses, italianos o portugueses. No se trata, en efecto, de vagas invocaciones de respeto a la democracia, sino de la específica sumisión a la Constitución y a la ley lo que comporta, claramente, una doble consecuencia: en primer lugar, la posibilidad de considerar inconstitucionales o ilegales a aquellos partidos que en su actuación infrinjan la Constitución o la ley y, en segundo lugar, la posibilidad de que una ley ordinaria regule ampliamente en el futuro la actividad de los partidos, siempre que no apunte a controlar ni los fines de éstos ni el contenido de sus estatutos.

Esa ley resulta tanto más necesaria, aun cuando la Constitución guarde silencio sobre este punto, una vez que se ha añadido al artículo sexto la enmienda propuesta por el grupo socialista y en la que se establece que los partidos “en su estructura y funcionamiento internos deberán ser democráticos”, adaptando así la más correcta fórmula alemana según la cual “la organización interna deberá responder a los principios democráticos”.<sup>19</sup> Parece, pues, claro que la ley deberá especificar entre otras cosas el criterio que permita determinar lo que se entiende por estructura y funcionamiento democráticos, quiénes están legitimados para denunciar la infracción por un partido de ese precepto, ante quién podrá denunciarse y cuáles serán los efectos a deducir en caso de que se aprecie la denuncia.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>20</sup> Después de escribirse estas líneas, en junio de 1978, el Congreso y el Senado han aprobado un proyecto de Ley de Partidos Políticos integrado por seis artículos y dos disposiciones finales. En el artículo 4 se establece que el órgano supremo será en cada partido la asamblea general “del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios” y señala así mismo que “todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica”; señala también que la suspensión y disolución de los partidos sólo podrá acordarse por la autoridad judicial competente. Pero no se dice cuál pueda ser esa autoridad ni quién esté legitimado para actuar ante ella. En todo caso, la disolución sólo procederá en caso de incurrir el partido en alguno de los supuestos penales de asociación ilícita o cuando “su actividad u organización sean contrarios a los principios democráticos”. Es obvio que ningún tribunal ordinario estaría capacitado para apreciar esta última circunstancia y, por esa razón, entre otras, el mismo presidente de la Comisión correspondiente del Congreso aclaró al explicar el voto de UCD que la ley quizá fuera provisional al haberse aprobado antes que la Constitución e

En conclusión, la solución española apunta, al igual que la alemana, tanto al control externo como al control interno de la actividad del partido y, a diferencia de ella, ese control interno no se extiende a los fines tan difíciles de controlar como fáciles de enmascarar. Pero ese doble sistema de controles hay que entender, lógicamente, que apunta a dos objetivos bien diferenciados, pues mientras el control externo debe constituir la principal garantía para cada partido frente a los demás y, por tanto, para el sistema de partidos como tal y para la democracia pluralista que se identifica estructural y funcionalmente con él, que el control de la actividad interna, el control sobre la organización y el funcionamiento democráticos de cada partido por dentro no afecta de manera especial ni a los demás partidos ni al régimen de partidos, sino directamente a los miembros de cada uno e indirectamente al resto de los ciudadanos en cuanto miembros potenciales de cualquiera de ellos.

Pero la cuestión de la democracia interna alcanza, sin embargo, una significación más profunda, como enseguida veremos, que nos lleva a plantear derechamente la segunda de las preguntas que antes habíamos esbozado: ¿en qué medida es hoy suficiente una definición de la democracia como régimen de partidos? O dicho de otro modo: el hecho de que la existencia de una pluralidad de partidos constituya un requisito imprescindible para la organización y el funcionamiento del régimen democrático ¿quiere decir que constituye también un requisito suficiente? <sup>21</sup> El problema que con ello planteo se entenderá mejor si se tienen en cuenta las dos siguientes posibilidades que no son en absoluto hipotéticas sino reales: primero, la posibilidad de que los partidos no se limiten a formar y expresar la voluntad popular sino a secuestrarla, que no se limiten a activar y dar vida a los órganos constitucionales, sino a reemplazarlos; segundo, la posibilidad de que dentro de cada partido el estado mayor, sin sujeción real a control alguno, actúe y decida por su

institucionalizarse en ésta el Tribunal Constitucional. Pero, salvo que en los debates del Senado se introduzca una enmienda atribuyendo a aquél la competencia específica para apreciar la “constitucionalidad” de los partidos, la Ley “provisional” se convertirá en definitiva ya que aparte de las competencias que atribuye al Tribunal Constitucional la propia Constitución sólo entenderá de las que le asignen las leyes orgánicas, especie en la que, en principio, no cabe una ley de partidos.

<sup>21</sup> *Vid.* en este mismo libro, el trabajo de F. Rubio Llorente, para entender las razones concretas por las que en España se ha tendido a identificar, a partir de 1975, “democracia” y “régimen de partidos” y a considerar que el pluralismo de partidos es no sólo condición necesaria, sino también suficiente de la democracia.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 195

cuenta reduciéndose así la competencia democrática a un ejercicio de competencia entre varias oligarquías. En el primer caso, nos encontramos con una democracia partitocrática; en el segundo, con una democracia elitista y en el caso más probable de que ambas coincidan con una simple partitocracia elitista.

En realidad, es con esta fórmula con la que la corriente iniciada por Schumpeter identifica la democracia.<sup>22</sup> Ciertamente que en esa corriente se distinguen diferencias y matices notables y así, por ejemplo, mientras que para Lipset “eso” es la democracia,<sup>23</sup> Dahl llama a eso poliarquía y reserva el término democracia para el tipo ideal.<sup>24</sup> Sartori, dando un paso más, sugiere las diferencias específicas de ese tipo ideal. Se trataría básicamente de que la competencia tuviera lugar no entre las oligarquías sino entre las aristocracias partidistas. Dicho de otro modo, los dirigentes no deberían ser simplemente “elegidos” sino “seleccionados” en función del mérito.<sup>25</sup> Pero estas correcciones, como es claro, carecen de toda significación concreta salvo si se admitiera la hipotética posibilidad de establecer una definición objetiva de lo que se entendiera por *mérito*, noción esta que suele tener un significado especial para cada partido.

La exigencia de democracia interna debe, pues, apuntar a combatir las tendencias oligárquicas propias de toda gran organización, a promover una constitución interna de cada partido similar a la Constitución de la nación, lo que si no significa necesariamente el reconocimiento formal de tendencias organizadas en el interior de cada partido debe significar al menos la adopción de mecanismos que permitan, por un lado, la participación de los miembros en la discusión y adopción de las principales decisiones y, por otro, la posibilidad real y no puramente formal de una efectiva circulación de las élites en la dirección del partido.<sup>26</sup> Aun cuando antes subraya-

<sup>22</sup> Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism, Democracy*, Unwin, Londres, 1943 (trad. castellana en Aguilar, Madrid).

<sup>23</sup> Lipset, S. M., *El hombre político*, Eudeba, Buenos Aires, 1963. *Vid.* p. 395, donde dice que “una de las principales premisas de este libro es la de que la democracia no constituye solamente, ni siquiera principalmente, un medio por el cual diferentes grupos pueden conseguir sus fines o aspirar a una sociedad justa; es precisamente la sociedad justa en acción”.

<sup>24</sup> Dahl, R., *Poliarchy*, New Haven, 1972.

<sup>25</sup> Sartori, G., “Democrazia competitiva e elites politiche”, en *Rivista italiana di scienza politica*, 3/1977, pp. 354-355.

<sup>26</sup> En este sentido, la reciente Ley española de Partidos relativiza el impulso que, en apariencia, suponen las prescripciones del artículo 4, al remitir su regulación específica a los propios estatutos de los partidos.

mos la especial relevancia de la democracia interna para los afiliados a los partidos, es preciso señalar aquí que su efectiva implantación no puede resultar indiferente para la comunidad en cuanto tal. Pues es evidente que los partidos operan, hacia el interior, como auténticas instancias de socialización política y los valores que en ese sentido se generan y practican repercuten de forma directa y decisiva sobre el funcionamiento global del sistema democrático. De aquí, por tanto, el interés y el alcance de la enmienda socialista sobre todo si se desarrolla en forma adecuada por la ley.

A nadie se le oculta la dificultad de que esa exigencia de democracia interna se satisfaga plena y efectivamente en corto plazo. Para la mayor parte de los teóricos de la democracia competitiva esa exigencia resultará incluso superflua, ya que lo que a su juicio cuenta es la *interacción* de las estructuras partidistas y no el carácter más o menos oligárquico de esas estructuras.<sup>27</sup>

Sin embargo y a pesar de todas las reservas que pueda merecernos, no se puede ignorar en este punto la cuestión suscitada por las teorías de la “congruencia” entre los distintos tipos de autoridad operantes en una sociedad cualquiera y la relevancia de esa congruencia para asegurar la estabilidad política global. Cuestión que induce, al menos, a reflexionar sobre la necesidad de que las instituciones a través de las que se conduce el juego democrático alcancen un grado de democracia interna equivalente, al menos, al del sistema dentro del que operan.<sup>28</sup>

Ahora bien si con ello se intenta, aun mínimamente, controlar la tendencia a la oligarquización de los partidos, ni la Constitución ni el sistema político ofrecen contrapeso alguno que permita limitar la tendencia a la partitocracia. En el plano constitucional el artículo sexto señala que los partidos son instrumento fundamental para la participación política. La expresión no parece muy afortunada, pero en cualquier caso, una cosa es clara: si son instrumento fundamental no son instrumento exclusivo. Por eso el artículo 85 del Anteproyecto reconocía el referéndum para la abrogación de leyes en vigor por iniciativa popular y el veto popular a las leyes aprobadas y aún no sancionadas.

<sup>27</sup> *Vid.*, por ejemplo, Sartori, G., “Democrazia competitiva...”, *cit.*, pp. 342 y ss.

<sup>28</sup> En efecto, tiene poco sentido el hecho de reivindicar la profundización democrática del “sistema” manteniendo, al tiempo, oligárquica la organización, como tendría poco sentido la reivindicación sindical de democracia en la empresa manteniendo, al tiempo, oligárquica la organización sindical. Pero el tema de la “congruencia”, como requisito de estabilidad, va, por supuesto, más allá.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 197

Esas dos instituciones de participación popular hubieran podido constituir un importante contrapeso al predominio absoluto de los dos grandes partidos ya que los demás habrían dispuesto de un importante instrumento de presión parlamentaria amenazando con la movilización popular, vía iniciativa y referéndum y forzando así el acuerdo o la transacción entre unos y otros. Pero, sobre todo, y esto es lo más importante, esas instituciones de democracia semidirecta hubieran proporcionado al pueblo un instrumento extraordinario de control y censura sobre el partido o los partidos que en un momento determinado ejercieran irresponsablemente el poder. Cuando el voto de censura parlamentaria ha perdido gran parte de su antigua significación hasta casi caer en desuso, la censura popular habría sido un sucedáneo que, sin provocar necesariamente las mismas consecuencias formales —esto es, la dimisión del gabinete—, comportaría consecuencias políticas de mayor envergadura. Los recientes ejemplos de Italia lo ilustran con claridad.

Sin embargo, esa posibilidad de referéndum ha sido suprimida en el proyecto a su paso por la Comisión del Congreso. Queda sólo un tipo de referéndum consultivo para resolver las grandes cuestiones políticas sobre las que no sea posible decidir sin conocer el parecer popular. Un referéndum para casos similares al que lo hizo necesario en Inglaterra a la hora de decidir su ingreso en el Mercado Común, cuando no sólo la opinión, sino los partidos e incluso el Gabinete se hallaban divididos al respecto. Y queda a la vez un tipo de referéndum constitucional de simple ratificación para la revisión de la Constitución.<sup>29</sup> Finalmente, en el artículo 80 se remite a una ley orgánica la regulación de la forma en que podrá ejercerse la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, fijándose de antemano en dicho precepto que en ningún caso podrá hacerse con menos de 500.000 firmas. En definitiva, en el plano constitucional tan sólo el artículo 95 que garantiza la actuación objetiva e imparcial —no partidista— de la Administración representa una mínima defensa frente al dominio de los partidos.

Hasta poco antes de las elecciones de 1977 se había sostenido por algunos, que la eventual pujanza de los partidos regionales podría haber supuesto en cierto contrapeso, a la omnipotencia de los gran-

<sup>29</sup> Junto a estas dos formas de referéndum recogidas en los artículos 86, 161 y 162, se establece un procedimiento referendario, a nivel regional, en el artículo 145, para la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

des partidos nacionales.<sup>30</sup> Esa posibilidad se volatilizó prácticamente ante la irresistible penetración de estos últimos en todos los ámbitos regionales incluidos el País Vasco y Cataluña donde las minorías locales tan sólo alcanzaron una representación discreta y muy por debajo de todas las previsiones. En Cataluña, por lo demás, no cabe descartar definitivamente la posibilidad de integración o cuasi-integración de los pequeños partidos regionales en UCD. Por otra parte, es difícil prever la influencia que la estructura “federo-regional” del Estado ejerza sobre el sistema de partidos y en qué sentido opere. Una posibilidad, desde luego, es la de que se acentúe el entendimiento entre los dos grandes partidos nacionales que compartirán las carteras de los gobiernos regionales, habiendo de prever cada uno de ellos la posibilidad de encontrarse al frente del gobierno de la nación mientras el otro controla la mayoría de los gobiernos regionales. Lo que, sin duda, podría inducir a uno y otro a moderar el modo de expresar sus diferencias incrementando su hegemonía dual.

Por último, tampoco el sistema electoral contribuirá a reducir el peso de los dos grandes partidos. Como se sabe, el sistema electoral vigente es el de representación proporcional según la fórmula de Hondt aplicada en distritos pequeños en los que se elige un número reducido de diputados. El sistema favorece a los partidos grandes en perjuicio de los pequeños, pero sobre todo al primer partido que con menos del 35% del voto obtuvo el 48% de los escaños mientras que el segundo con casi el 30% del voto apenas lograba el 33% de los escaños. Más aún mientras que la UCD, el partido con mayor número de votos, pagaba por cada diputado un coste de unos 35.000 votos, el PSP, el partido con menos votos, pagaba un coste de casi 130.000 votos por cada diputado.<sup>31</sup>

En el Anteproyecto constitucional se anticipa la posibilidad de que la futura ley electoral limite esos efectos atribuyendo a cada provincia un número mínimo de diputados y distribuyéndose el resto en proporción a la población. Con ello seguramente se reducirá el desequilibrio entre las ventajas obtenidas por el primer partido y el segundo, pero los dos se verán favorecidos porque gracias a

<sup>30</sup> Trujillo, G., “Relaciones interpartidistas en un marco político descentralizado”, en De Vega, P., ed. cit., pp. 257-268. En el mismo libro, v. también el trabajo de Molas, I., “Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos”

<sup>31</sup> Ver mi trabajo “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en *Cuadernos de Información Comercial*, núm. 1, 1977, donde se anticipaban algunos de estos efectos.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 199

esa cláusula el número de representantes de la mayor parte de las provincias será tan pequeño que el sistema electoral operará como si se tratase de un sistema mayoritario. Los terceros partidos se verán totalmente desplazados sin que ello se vea compensado quizá por la mayor proporcionalidad del sistema en las grandes circunscripciones. En particular, es muy posible que Alianza Popular se vea resueltamente desplazada de aquellos núcleos agrarios de Castilla, donde la más que posible reducción del número de diputados difícilmente le permitirá lograr los resultados parlamentarios de las pasadas elecciones.

Se percibirá fácilmente que en esta última parte hemos venido operando con dos nociones diferentes de partitocracia, ya que si en un primer momento la noción incluía el juego de la totalidad de los partidos, más adelante hemos subrayado, sobre todo, el juego hegemónico de los dos principales. Ambas nociones nos parecen, en todo caso, válidas si lo que se trata de subrayar es la posibilidad de una actuación incontrolada e irresponsable de los partidos, pues es de todo punto evidente, como lo muestra la experiencia, que la respuesta a la irresponsabilidad de los actores principales no es otra por parte de los actores secundarios que la frustración, la demagogia y la irresponsabilidad. Sin duda, la connivencia y la irresponsabilidad de los grandes partidos se vería considerablemente reducida si se contara con un sistema básicamente bipartidista o con un partido bisagra que, como en Alemania, permitiera la formación de sólidas mayorías, estables y moderadas enfrentadas a una oposición consistente y estimulante.

No es ese hoy por hoy el caso en España y ello es lo que, por encima de todo, suscita la desconfianza y el recelo a la vista, por otra parte, del sistema parlamentario "cerrado",<sup>32</sup> que como hemos visto, dibuja el proyecto de Constitución. Sin embargo, una evolución del sistema en ese sentido no parece del todo improbable una vez que se convoquen nuevas elecciones y de ahí que nuestras últimas consideraciones apunten precisamente a examinar las características diferenciales de nuestro sistema de partidos y la forma en que los preceptos constitucionales, en particular los referentes a las relaciones entre gobierno y Cortes, pudieran facilitar o dificultar la alternancia en el poder, el gobierno de las mayorías a la protección de las minorías.

<sup>32</sup> Parece que la expresión se debe a Forsthoff, E. V. su libro *El Estado en la sociedad industrial*, I.E.P., Madrid, 1965, p. 146.

### *Sistemas de partidos y alternancia en el poder*

Evidentemente, los resultados de unas primeras elecciones, celebradas después de cuarenta años de privación total de las libertades políticas, no bastan para considerar cristalizado en modo definitivo el sistema de partidos, por más que puedan servir para prefigurarlos en sus líneas generales. Sería suficiente, a este respecto, examinar las diferencias entre el sistema de partidos que rige hoy en Francia o en Italia con el que surgió de las primeras elecciones de después de la guerra en cualquiera de los dos países. Como también es preciso tener en cuenta la posibilidad de frenar o reforzar por medio de una nueva ley electoral algunas de las tendencias manifestadas en las primeras elecciones. Sobre todo, en un momento como éste en el que incluso los dos grandes partidos se encuentran en fase de formación.

En cualquier caso, en estas primeras elecciones, el electorado se dividió, como en la mayoría de las democracias europeas, casi al 50% entre los partidos de derecha e izquierda; y, en el interior de ambas, prevalecieron abrumadoramente las opciones más moderadas, representadas respectivamente por la Unión del Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, sobre las más extremas encarnadas, a su vez, por Alianza Popular y demás continuadores del franquismo, y el Partido Comunista Español y los grupúsculos a su izquierda; los partidos de ámbito nacional penetraron a fondo, como queda dicho, en la esfera regional y de los 157 partidos que, con sus 6.000 candidatos, participaron en las elecciones sólo cinco de ellos —hoy reducidos a cuatro tras la fusión del PSP y el PSOE— obtuvieron representación parlamentaria, además de las exigüas minorías vasca y catalana, que consiguieron respectivamente 8 y 13 escaños de los 350 en disputa.

El sistema de partidos resultante se diferencia netamente del italiano. Primero, por el número más reducido de partidos con representación parlamentaria, segundo, porque ninguno de los dos grandes partidos —UCD y PSOE— se configuran como los dos grandes italianos —DCI y PCI—, como partidos-“Iglesia”, y porque el hecho de que sea el PSOE y no el PC, como sucede en Italia, la alternativa de poder de la izquierda, posibilita el turno de partidos o de coaliciones dirigidas en cada caso por uno de los dos; tercero, porque mientras en Italia el sistema de partidos traduce, al menos, la división religiosa, la división política (democracia-totalitarismo), la



## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 201

división social (burgueses-proletarios) y aun dentro de unos y otros, la división entre progresistas y conservadores y la división entre marxistas y leninistas o maoistas, el sistema español de partidos traduce básicamente sólo dos conflictos, el conflicto social y el conflicto centralismo-nacionalismo.

Se diferencia asimismo el sistema de partidos español del francés, porque mientras en éste predominaron hasta ahora en la derecha y en la izquierda las fracciones extremas —gaullistas y comunistas— para llegar casi a nivelarse todas ellas en las elecciones de marzo de 1978, en España predominan ampliamente, como hemos indicado, los partidos más moderados de ambos sectores. Aunque no sin ciertas salvedades, el sistema se aproxima más al portugués aun cuando se diferencia del mismo por la existencia de partidos regionales, rasgo que lo separa asimismo del francés, por la distribución menos desigual de la fuerza electoral entre los partidos portugueses, pero, sobre todo, por la menor distancia ideológica entre los partidos. Y este punto debe ser subrayado porque, cualquiera que sea la distancia medida en forma subjetiva, y tales mediciones corren siempre el riesgo de quedar rápidamente invalidadas en momentos como el que atraviesa España de transformación política acelerada, cuando se la considera objetivamente, a la luz de las relaciones reales entre los diversos partidos, no es difícil concluir que tal distancia es menor incluso que la que separa a los partidos en Italia o en Francia.

Para confirmarlo, bastaría con tener en cuenta la frecuencia, naturalidad y corrección, de las entrevistas entre los líderes de la oposición y el gobierno, e incluso, el rey, la aceptación por todos los partidos, incluido el comunista, de la forma monárquica, del compromiso entre federalismo y centralismo que entraña la estructura “federo-regional” del Estado, el carácter no confesional de los partidos, la posición predominantemente socialdemócrata del PSOE (cuyo secretario general anunció ya en la primavera de 1978 su propósito de eliminar de los estatutos del partido el término “marxismo”), la renuncia del PCE al leninismo, a la dictadura del proletariado y a la dependencia ideológica y política de la URSS, así como su defensa de la bandera, la monarquía y las fuerzas armadas y finalmente, los esfuerzos de Alianza Popular y, en particular, de algunos de sus líderes por integrarse en el marco democrático. Desde esta perspectiva, carece de sentido, a mi juicio, seguir hablando de la existencia de partidos “anti-sistema” sea cualquiera la acepción en que se utilice el término.

Así, pues, el sistema de partidos que se perfila se caracterizaría, de un lado, por su escasa fragmentación y, de otro, por su moderada polarización. Ciertamente las posiciones políticas de los partidos extremos son, en gran medida, recíprocamente excluyentes, pero su escasa fuerza electoral y las no muchas probabilidades de que se incrementen sustancialmente a corto plazo hacen sumamente improbable la radicalización centrífuga del sistema. Por el contrario, los datos sociológicos y de opinión que se poseen permiten anticipar la existencia de una fuerte corriente centrípeta, de tal manera que las contiendas electorales se centraran en torno a la conquista por parte de los dos grandes partidos de los elementos más indecisos que se sitúan en medio de ambos. Y aunque, indudablemente, ambos partidos deberán combatir cada cual en dos frentes tratando de evitar la huida de los socialistas hacia el PCE y la de los ucedistas hacia AP, tampoco puede descartarse, en principio, la transferencia de votos en sentido contrario. Sobre todo si las dos grandes opciones se consolidan definitivamente como únicas alternativas reales de gobierno.

Un sistema de partidos de las características mencionadas debe incluirse entre los que Sartori califica de pluralismo *limitado*,<sup>33</sup> dentro del cual no resulta imposible, ni siquiera improbable, la formación de gabinetes homogéneos de partido o, al menos, las de gobiernos relativamente homogéneos integrados por una coalición de varios partidos. Por eso en un trabajo publicado recientemente <sup>34</sup> he sugerido 10 posibles combinaciones no todas, por supuesto, igualmente plausibles o deseables a corto plazo y muchas de ellas dependientes del sistema electoral que finalmente se adopte, pero ninguna de ellas, en principio imposible o inviable a medio plazo. Son las siguientes:

<sup>33</sup> Sartori, G., "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", en La Palombara, J. y Weiner, M., eds. *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966. Hay traducción castellana. Y su libro *Parties and Party System*, cit. Se observará la diferencia en la percepción de los mismos datos en el trabajo de J. Linz en este mismo volumen. Las diferencias entre ambas interpretaciones son de gran interés. Hay un cierto pesimismo en la suya que le induce, en ocasiones, a subrayar los elementos más negativos de la actualidad sin arriesgarse a señalar su propia potencialidad positiva a medio o largo plazo, mientras que cuando la actualidad aparece como más positiva aventura, a veces, sus potencialidades más negativas. Tal vez mi interpretación adolezca justamente del defecto contrario.

<sup>34</sup> *Vid.* mi trabajo "Las relaciones entre gobierno y Cortes en el anteproyecto", en el libro colectivo editado por el Centro de Estudios Constitucionales *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 127.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 203

1. Gobierno mayoritario de UCD.
2. Gobierno cuasi-mayoritario de UCD apoyado en mayorías de coyuntura.
3. Gobierno mayoritario del PSOE.
4. Gobierno cuasi-mayoritario del PSOE sobre mayorías coyunturales.
5. Gobierno de coalición UCD-AP.
6. Gobierno de coalición UCD-minorías regionales.
7. Gobierno de coalición UCD-AP-minorías regionales.
8. Gobierno de coalición paritaria UCD-PSOE.
9. Gobierno de coalición PSOE-minorías regionales.
10. Gobierno de coalición PSOE-PCE.

Ese cuadro de combinaciones excluía, al menos, otras tres posibilidades:

1. Gobierno de coalición UCD-PSOE-minorías regionales
2. Gobierno de UCD con participación minoritaria del PSOE.
3. Gobierno del PSOE con participación minoritaria de UCD.

Repito una vez más: primero, no todas esas combinaciones son igualmente plausibles o probables a corto plazo; segundo, no se puede considerar definitivamente cristalizado el sistema de partidos; tercero, está por ver si en próximas elecciones la penetración de los partidos nacionales en las regiones y nacionalidades se acentúa o se constriñe; cuarto, está por ver si la hegemonía de UCD sobre la derecha y del PSOE sobre la izquierda se mantiene, se acentúa o se retrae; y, quinto, está por ver si la UCD, en caso de verse desplazada a la oposición, mantendría o no su unidad como partido. Pero, en todo caso, los indicadores de que hoy disponemos obligan a pensar que la estructura y el formato del actual sistema de partidos, del sistema salido de las primeras elecciones, se aproxima mucho al que pueda cristalizar definitivamente después de celebradas dos o tres elecciones generales.

Si esto es así, si el sistema de partidos hace naturalmente posible la alternancia en el poder, parece lógico que al regularse constitucionalmente las relaciones entre el gobierno y las cámaras se hubiera apuntado a conseguir la formación de gabinetes mayoritarios, la protección suficiente de las minorías y el control efectivo de aquéllos por éstas. Se hubiera tratado simplemente de que la Constitu-

ción cumpliera la única función que debe cumplir a este respecto: la de no impedir, ni siquiera dificultar, el ejercicio controlado del poder por las mayorías a que el libre juego de los partidos habría conducido lógicamente. Sin embargo, no se inscribe en esa dirección la solución que ha prevalecido y que difícilmente será ya modificada.<sup>35</sup>

Se ha preferido, en cambio, introducir una solución que apunta a forzar por todos los medios la estabilidad gubernamental, aun habiéndose roto la relación de confianza, dificultando, si no haciendo imposible, el efectivo control del gabinete por la oposición. Con este objeto se ha incorporado la fórmula alemana del voto de censura constructivo, institución peculiarísima de la Ley Fundamental de Bonn, sin percibirse, al parecer, de que lo único que no se puede trasplantar de las constituciones foráneas es precisamente lo que a cada una de ellas singulariza. Esa institución que, como se sabe, prohíbe que la mayoría absoluta muestre su desaprobación al gobierno, salvo si está de acuerdo también en el nombre del sucesor a su presidencia, no contribuye, en absoluto, como a veces se ha dicho, a propiciar la formación de gobiernos mayoritarios, sino a facilitar constitucionalmente la continuidad en el poder de gabinetes minoritarios que han perdido la confianza de la mayoría parlamentaria.

Semejante solución supone una ruptura con la regla democrática del gobierno por mayoría y con la regla parlamentaria de la responsabilidad política del gabinete,<sup>36</sup> pero además y sobre todo, descansa sobre una confusión entre estabilidad gubernamental y eficiencia política que tan sólo puede venir a perturbar el normal funcionamiento de las instituciones. Basta imaginar, por ejemplo, una situación en la que el gobierno haya perdido la confianza de la Cámara, en que la única solución razonable sea la formación de un gabinete de coalición integrado por el partido en el poder y alguno de los que se encuentren en la oposición y en la que, por último, el partido en el poder se resista a semejante remedio. Se verá forzado en tal caso o a continuar en minoría viéndose eventualmente bloqueado por el Congreso o a disolver la Cámara recurriendo así a un

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 133-142.

<sup>36</sup> Entre las críticas más penetrantes, las de Burdeau, G., *Traite de Science Politique*, París, 1976, t. ix, pp. 401 ss.; Nawaisky, H., *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, 1952. Y la pionera de Mirkine-Guetzevitch, B., *Les Constitutions Européennes*, París, PUF, 1951.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 205

procedimiento mucho más costoso y lleno de riesgos y, posiblemente, más inoperante que el sencillo procedimiento parlamentario de rehacer el gabinete y comparecer ante la Cámara con una nueva mayoría.

Pero es que, por otra parte, al regularse no ya la moción de censura sino el voto de confianza en la manera en que se ha hecho, esto es, exigiendo el respaldo de la mayoría absoluta para que se considere otorgado, se cancela uno de los más importantes instrumentos de que dispone el gobierno parlamentario para adoptar decisiones fundamentales o para rectificar su política. En otras palabras, además de contravenirse también en este punto la lógica parlamentaria, se debilita considerablemente la posición y, por tanto, la fuerza del gabinete. Se contradice la lógica parlamentaria porque carece de sentido que un gobierno investido inicialmente por el voto a su programa de la mayoría simple necesite luego, si quiere o necesita revisar y adecuar su programa a las nuevas circunstancias, o bien hacerlo sin contar con el Congreso o bien lograr su respaldo por mayoría absoluta.

La lógica de las cosas nos induce a prever que en tales circunstancias el gabinete encajonado entre la eventual imposibilidad de lograr ese respaldo de la mayoría absoluta y la imposibilidad, al mismo tiempo, de ser derrotado por ella, optará por modificar su programa o por adoptar la decisión que sea sin tomar en consideración a la Cámara. Así pues, si el voto de censura constructivo permite la continuidad de un gobierno que ha perdido la confianza de la mayoría absoluta del Congreso, la exigencia de la mayoría absoluta para la aprobación del voto de confianza impide que un gobierno que cuenta con la mayoría suficiente para desarrollar su programa pueda continuar en ejercicio apoyado por esa misma mayoría cuando necesita cambiarlo o adoptar una decisión de singular trascendencia. Lo que, en definitiva, nos lleva a concluir que si, por una parte, el texto constitucional dificulta las posibilidades de control de las mayorías por las minorías, de otra parte, hace posible el gobierno de la minoría en contra de la mayoría que, por muy estable que pudiera ser en teoría, sería siempre un gobierno tan ineficiente como endeble.

Es difícil comprender, desde luego, las razones que pueden haber inducido a los grandes partidos parlamentarios a propiciar una solución semejante, pues la experiencia prueba sobradamente su total inoperancia. El régimen parlamentario sólo puede funcionar normal

y efectivamente en base a la relación de confianza. Cuando ésta se rompe, el gabinete, sea cuales sean las posibilidades que el texto constitucional le ofrece, no tiene más remedio que dimitir y mientras permanece el gobierno no sólo puede, sino que está obligado a continuar. Por lo demás, dadas las características que hemos señalado, en el sistema de partidos lo más probable es que esas cláusulas resulten, como han resultado en Alemania, rigurosamente superfluas.