

PARLAMENTO, ESTABILIDAD POLITICA Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL: UNA RECAPITULACION (*)

JOSÉ RAMÓN MONTERO

INTRODUCCIÓN

En 1835, ALEXIS DE TOCQUEVILLE acertaba a señalar, aunque por razones equívocas, que «la inestabilidad legislativa es un mal inherente al gobierno democrático, porque es natural en las democracias elevar hombres nuevos al poder y porque permite así aplicar sus voluntades cambiantes a los objetos más importantes» (TOCQUEVILLE, 1963, p. 256). Casi un siglo después, la situación presentaba características mucho más graves en los supuestos, no de los Estados Unidos, como preveía el insigne viajero francés, sino de los regímenes parlamentarios europeos, aquejados por una aparentemente crónica inestabilidad gubernamental que, además, parecía repercutir directamente en la continuidad de unos sistemas políticos débilmente consolidados o en procesos de crisis políticas.

Gran parte de las reflexiones sobre la estabilidad gubernamental se halla influida, bien que de forma inconsciente, por el clima reinante en estos años de entreguerras, un clima que fue incluso reforzado por la depresión económica de los treinta. Son los años etiquetados por los términos comunes de la *crisis del parlamentarismo*, una de cuyas principales manifestaciones parecía consistir en la continua sucesión de gobiernos con el tiempo justo para formular sus propósitos antes de caer derribados por unos parlamentos indisciplinados y un tanto caóticos. Una de las descripciones

(*) Texto de la conferencia pronunciada en agosto de 1984 en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de Santander, dentro del curso sobre «Instituciones parlamentarias: Ley y Parlamento en el Estado Democrático».

nes sumarias que tuvo mayor éxito en la época, debida a la pluma de RENÉ CAPITANT, explicaba la situación de la siguiente forma: «La Cámara ha llegado a ser como una barraca de feria en la que los diputados destrozan las siluetas ministeriales. Los golpes hacen más ruido que daño, y la madera no vuela hecha pedazos: los personajes son basculantes y, cuando han sido tocados, es suficiente con levantarlos, de modo que están dispuestos a afrontar nuevamente a los jugadores. No hay más víctimas que el país» (CAPITANT, 1934, p. 86). Es la época en la que, no por casualidad, SPENGLER (1966) diagnosticaba, con una inusitada recepción, la decadencia de occidente por hallarse en su «fase invernal». Es también la época en la que no pocos pensadores europeos se afanaban por buscar una salida, a veces contradictoria, a una crisis que parecía no tener ninguna; SCHMITT (1983) consideraba abusivo el Estado de partidos en coalición permanentemente lábil; KELSEN (1977) dedicaba su atención a la «fatiga» del parlamentarismo, escalón inmediatamente anterior a su «agonía» y bancarrota»; HELLER (1931) convertía a la estabilidad del gobierno en el máximo problema de cualquier democracia que descansa en el «voluble» humor del pueblo y, en fin, MIRKINE-GUÉTZEVICH (1931) sistematizaba las modernas tendencias del Derecho Constitucional e impulsaba la necesidad de una «racionalización» del parlamentarismo que disminuya la frecuencia de las crisis gubernamentales. Para todos ellos, la inestabilidad de los gobiernos suponía un factor de importancia primordial para explicar la trayectoria histórica adoptada por las crisis políticas o las quiebras democráticas de numerosos países europeos. Así parecían demostrarlo los casos de Rusia y de los Estados bálticos, aunque con reservas; los de Polonia, Hungría y las naciones balcánicas; de Italia, Alemania, Portugal y, por supuesto, España. Con la excepción de Checoslovaquia y Finlandia, todas las nuevas democracias parlamentarias, y muchas de las que habían efectuado el cambio del parlamentarismo liberal de notables al basado en los partidos de masas, terminaron experimentando una notable variedad de regímenes antidemocráticos y de sistemas dictatoriales.

Situada en este contexto, resulta lógico que la preocupación por la inestabilidad gubernamental haya llegado hasta nosotros en términos similares a los que acompañaron su aparición. Pero no lo

es tanto, sin embargo, que el elenco de explicaciones que sobre ella se proyecta siga ignorando el tiempo transcurrido desde el período de entreguerras. Caracterizada como una de las más fieles manifestaciones de la crisis del parlamentarismo y, a la vez, como una de las principales causas de su quiebra posterior, resulta justificable que la inestabilidad gubernamental se halle plenamente alojada en la categoría de los grandes problemas de todo sistema democrático-parlamentario. Pero no resulta tan evidente, en cambio, que la estabilidad del Gobierno pueda convertirse en criterio exclusivo de la de todo el sistema político, privilegiando un solo factor por encima de la compleja variedad de los que necesariamente intervienen. Y casi no hace falta añadir que la imagen dominante sobre aquella inestabilidad gubernamental la contempla todavía ocasionada ante todo por los procedimientos parlamentarios a través de los cuales cabe exigir la responsabilidad política del Gobierno. De ahí que la denominada ingeniería constitucional se haya esforzado en los procesos constituyentes europeos de la segunda posguerra para conseguir un entramado interorgánico de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno que no ponga en peligro la estabilidad del último. Pese a las transformaciones sufridas por el parlamentarismo desde la década de los cuarenta, esa motivación tampoco ha dejado de pesar en el proceso constituyente español, permitiendo la expresión de una rica variedad de argumentos explicativos de la opción constitucional escogida y produciendo un resultado constitucional de sumo interés.

Tengo la impresión de que esta imagen de la estabilidad gubernamental, vigente en un amplio sector doctrinal español y ampliamente mayoritaria entre nuestros constituyentes, merece ser relativizada, y en varios órdenes que espero queden sustentados con claridad en las páginas que siguen. Ello no quiere decir que los sistemas parlamentarios puedan desechar por anacrónicas sus preocupaciones sobre las consecuencias negativas de la inestabilidad gubernamental, ni tampoco que hayan logrado establecer un conjunto de condiciones que asegure la existencia de gobiernos suficientemente duraderos en cada comunidad política. Pero parece cierto, por el contrario, que la estabilidad de los gobiernos no es el mejor indicador para apreciar la estabilidad del sistema político y que el criterio de la simple duración temporal de los gobiernos

no garantiza por sí mismo la eficacia de sus decisiones políticas. Como también lo es el que la institución parlamentaria ha perdido, si es que alguna vez lo tuvo, el papel privilegiado que tradicionalmente se le asignaba en la determinación causal de la inestabilidad gubernamental.

Sin embargo, la aparente obviedad de estos puntos de partida genera unas consecuencias que se alejan no poco de ese sólido, pero en ocasiones erróneo, sentido común que tanto abunda en las construcciones teóricas de las relaciones entre el Parlamento y la estabilidad gubernamental. Nuestro objetivo consiste en relativizar esas tan voluntariosas como generalizadas proposiciones elementales, subrayar algunas cuestiones fundamentales, sugerir muchas más de no menor importancia. Y pretendemos hacerlo además mediante el denominado «método de los persas», que MONTESQUIEU fletara en sus *Lettres Persanes* justamente para resaltar lo patente y lo obvio, en vez de lo recóndito y lo oculto. Es la mejor forma de exposición, a mi juicio, para intentar con alguna eficacia la sistematización de unos problemas cuya trascendencia faculta a todos, académicos, políticos y ciudadanos, para aportar sus perspectivas a la discusión de sus posibles soluciones. El hecho de que en nuestro país, cuyo parlamentarismo ha conocido una insólita inestabilidad gubernamental, una de esas soluciones haya cristalizado constitucionalmente ofrece un motivo adicional de interés para el análisis.

LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO: CONCEPTO Y PRESUPUESTOS GENERALES

Cualquier pregunta inicial que nos formulemos sobre la estabilidad gubernamental no puede por menos que remitir su respuesta al nivel superior de la estabilidad del sistema político. Ocurre, sin embargo, que la propia estabilidad política, al margen de las relaciones que guarde con la específicamente gubernamental, presenta, a su vez, no pocos problemas terminológicos, conceptuales y operativos. El sustantivo *estabilidad* viene concebido en el *Diccionario* de la Real Academia Española como «permanencia» y «duración» en el tiempo y como «firmeza» y «seguridad» en el espacio; y el

adjetivo *estable* hace referencia a lo «constante», «durable», «firme» y «permanente». Ahora bien, es sabido que los fenómenos políticos tienen una difícil conjugación simultánea de las dimensiones espaciales y temporales. Una situación política *constante* no permite siempre su consideración como *firme*, de igual modo a como una situación que goza de *firmeza* no tiene porqué ser necesariamente *permanente*. Alguna razón debe asistir a los economistas, que tienen una ciencia sumamente formalizada, cuando prefieren hablar de *estabilización*, esto es, de un proceso en acción y de final incierto. Desgraciadamente, el término ha pasado a los fenómenos políticos sólo en su vertiente negativa; pero basta recordar la nómina de los países que la han sufrido para comprobar que no suele desestabilizarse una situación estable o siquiera estabilizada, sino aquélla en profunda transformación, escasa consolidación o elevada fragilidad.

No resulta por ello extraño que las concepciones científico-políticas sobre la estabilidad vengan aquejadas de una amplia lista de deficiencias. Por de pronto, suelen ser *ambiguas* al no especificar claramente la interacción de sus distintos marcos de referencia, y *valorativas* por su fácil tendencia conservadora a reforzar un *status quo* determinado. Peor aún, abundan las concepciones *esencialistas*, bien que la estabilidad no sea en sí misma un fenómeno, sino el estado de algún complejo de fenómenos, y las *estáticas*, bien que a costa de desconocer la presencia por definición relevante de la dinamicidad de los factores políticos. Circulan también con cierta profusión las concepciones *dicotómicas*, en el sentido de que se predicán sobre situaciones absolutamente estables de un lado y absolutamente inestables del otro, sin que entre ambos extremos de un imaginario *continuum* sea lícito colocar a casos o situaciones intermedias. Tampoco faltan las concepciones *tautológicas*, que caracterizan la estabilidad a partir de los criterios extraídos de unos determinados sistemas políticos estables, para luego volver sobre ellos señalando que son estables porque obedecen precisamente a aquellos criterios. Y están, por último, los *reduccionismos causales* que llenan no pocas concepciones sobre la estabilidad. Viene ésta definida en función de un solo criterio cuya presencia o ausencia determina su concreción posterior en el contexto que interesa estudiar. Es imposible reseñar ahora esos criterios.

Baste apuntar que, a finales de la década de los sesenta, han podido recogerse hasta 150 proposiciones de la literatura comparada desde las que se postula una relación causal o interactiva en la estabilidad de los sistemas democráticos (ECKSTEIN, 1969). En su mayor parte aparecen integrados, lo que no matiza demasiado, alrededor de circunstancias históricas, estructuras económicas, normas jurídicas o constitucionales, factores políticos o partidistas, pautas culturales y procesos sociológicos.

Estas dificultades han pretendido superarse mediante las estrategias alternativas de limitarse a señalar algunos de los componentes básicos de la estabilidad política o de subsumirlos, por el contrario, bajo el que se escoge como su principal elemento. En un nivel puramente descriptivo, se ha dicho que la estabilidad política significa en alguna medida ausencia de violencia, legitimidad, longevidad gubernamental, ausencia de cambio estructural y un proceso efectivo de adopción de decisiones (HURWITZ, 1973). Desde el punto de vista negativo, estabilidad política significa para algunos autores ausencia de revoluciones, de factores de violencia interna, de revisión constitucional continua, de protesta antisistema y de inestabilidad gubernamental e institucional; desde el positivo, paz y armonía internas, satisfacción constitucional duradera, mantenimiento de instituciones gubernamentales y posesión de una cultura política «cívica» (JACKSON y STEIN, 1971). Mejor construida me parece la definición que la caracteriza como la previsible capacidad del sistema político de durar en el tiempo: un sistema puede ser entonces considerado estable cuando, en un momento dado y sobre la base de un conjunto de indicadores adecuados, es razonablemente previsible que durará en el tiempo (MORLINO, 1973). Así definida, la estabilidad se diferencia de la mera duración del sistema político, que parece proyectarse preferentemente sobre el pasado y que cuenta con el problema adicional de determinar cuánta duración es necesaria para calificar de estable a un sistema. Pese a ello, algún sector doctrinal ha hecho equivalente la estabilidad con la capacidad de duración del sistema (o *durability*), distinguiendo dentro de ella dos aspectos fundamentales: de un lado, la *persistencia*, esto es, la cantidad de tiempo que se mantiene un sistema sin sufrir cambios significativos en sus pautas de funcionamiento; de otro, la *adaptabilidad*, es decir, su capacidad de so-

brellevar los cambios cuantitativos y cualitativos que se produzcan sin que lleguen a modificarse radicalmente sus pautas (GURR, 1974; ECKSTEIN y GURR, 1975). Un sistema estable, por tanto, no sería aquel que desconoce los conflictos y las crisis, sino el que permitiría su desarrollo y eventual resolución sin que traigan aparejadas una quiebra del orden político (BAECHLER, 1971). La noción de *breakdown*, traducible a la vez por caída, derrumbamiento o fracaso, supondría la cristalización temporal del punto en el que un sistema deja de ser estable: ha fallado su capacidad de adaptación por la que, en consecuencia, deja también de ser persistente (SARTORI, 1976; LINZ, 1978a). De otra parte, y por lo mismo, la estabilidad política tampoco puede identificarse con las situaciones del denominado equilibrio estable del sistema político, es decir, cuando tiende a retornar al estado precedente de quietud tras la aparición de un disturbio exterior. Mientras que el equilibrio estable privilegia el *status quo*, la estabilidad implica, para ser capaz de persistir en el tiempo, la capacidad de cambio y adaptación continua a los desafíos que se le presenten. De ahí que inmovilidad y estabilidad aparezcan como características radicalmente enfrentadas (MORLINO, 1973).

No hace falta demasiado esfuerzo para comprobar el escaso grado de estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos. Podría incluso afirmarse que la pauta más estable, en el sentido de duradera, del tema de la estabilidad ha consistido precisamente en la inestabilidad, esa cara vuelta del mismo fenómeno cuyas abundantes manifestaciones históricas han cualificado la sucesión de las formas de organización política y motivado una parte considerable del pensamiento político occidental desde HERODOTO, PLATÓN y ARISTÓTELES. Y es que los sistemas políticos, en especial los que surgen tras la Revolución Francesa, son constitutivamente frágiles (BAECHLER, 1971). Prácticamente ninguno de los Estados occidentales ha llegado a su situación actual a través de procesos evolutivos y graduales, sino mediante cambios sustanciales y bruscos de sus pautas de gobierno, que por lo demás tampoco han solido modificarse en sentido unidireccional hacia las de la democracia, sino que han conocido oscilaciones entre las democráticas y las autoritarias (ECKSTEIN y GURR, 1975). Aunque deban utilizarse con prudencia, algunos datos empíricos relativamente recientes son ilustrativos al res-

pecto. Un análisis de los nada menos que 331 sistemas políticos adoptados por los 91 países independientes desde 1800 arroja una escasa duración media de doce años; una patente inestabilidad cuya incidencia ha sido más acusada en nuestro siglo: mientras que la mitad de los 150 de aquellos sistemas que existían el siglo XIX sobrevivió una media de veinte años, los 117 fundados después de 1900 sólo lo lograron durante nueve años (GURR, 1974). Estas conclusiones han sido detalladas por el recuento de los golpes de Estado, cambios constitucionales, cambios gubernamentales y cambios del ejecutivo habidos en sólo 36 naciones seleccionadas por mitades entre Europa y América del Norte, de un lado, e Iberoamérica, del otro, desde 1865 a 1966. De los 217 golpes de Estado, cerca del 90 por 100 ocurrió en Iberoamérica; de los 196 casos de cambios constitucionales, cerca del 70 por 100 se dio en Europa y Canadá, ocupando España, incidentalmente, la cuarta posición ordinal en la lista decreciente de los países más afectados; y cabe resaltar, además, que España ocupa la segunda posición ordinal tanto en la inestabilidad gubernamental, cuyos 1.860 casos se reparten en proporciones similares entre ambos bloques de países, como en la inestabilidad de los ejecutivos, cuyos 1.017 casos se distribuyen también de forma pareja (BANKS, 1972).

Pero ha sido nuestro siglo el que ha contemplado una escalada sin precedentes del cambio político, casi siempre violento e inestable. Su transcurso ha conocido al menos dos guerras mundiales, que han alterado la estructura internacional y dejado marcas indelebles en las naciones combatientes. Algunas entidades políticas que parecían gozar de una segura estabilidad, como el Imperio Austro-Húngaro, desaparecieron tras un agitado período de desintegración. Las revoluciones, las guerras civiles y las contrarrevoluciones han sido tan frecuentes en su número como trascendentales en sus efectos. La descolonización ha provocado la aparición de decenas de nuevos Estados en Africa y Asia. Incluso cuando los cambios tomaron formas relativamente pacíficas, los sistemas políticos contemporáneos hacen gala hoy día de unas características estructurales, institucionales e ideológicas impensadas para los más imaginativos liberales del siglo pasado.

KARL DEUTSCH (1970) ha proporcionado una buena prueba de todo ello al estimar que, a diferencia de lo sólito hasta el momen-

to, la mayor parte de los habitantes de nuestro planeta son más viejos que sus sistemas políticos. Como es de sobra sabido, los países del usualmente denominado «Tercer Mundo» suponen un paradigma completo de esa regla general que es la inestabilidad. Del centenar largo analizado en un estudio, cuarenta sufrieron golpes de Estado en el lustro siguiente a su independencia, y veinte conocieron más de uno (VON DER MEHDEN, 1970). Si una tercera parte de los órganos parlamentarios existentes ha experimentado desde 1945 alguna discontinuidad, la proporción se eleva al 60 por 100 para los de Asia y el Próximo Oriente (WEINBAUM, 1975). Entre 1930 y 1965, los cambios anticonstitucionales de Jefes de Estado en Iberoamérica superaron el centenar, y esta cuenta ha debido quedarse corta para las dos últimas décadas (CURTIS, 1968). Para terminar ya con estos datos, mínimos exponentes de la gravedad de la situación de la estabilidad e inestabilidad políticas, se ha calculado que el porcentaje de incremento de las transiciones pacíficas de poder, realizadas por medios electorales y constitucionales, fue sólo del 21 por 100 en el paso de la década de los cincuenta a la de los sesenta; pero las transiciones inestables (asesinatos, golpes de Estado, etc.) aumentaron en un 117 por 100 (SCHWARTZ, 1974). Sin duda, la desproporción entre ambas ha debido también aumentar desde entonces.

Por eso no tiene nada de extraño que la otra cara de la moneda sea, en comparación, absolutamente minoritaria. Tan sólo siete países han mantenido sus estructuras de un modo estable desde 1871, sólo 12 desde principios de siglo y algo más de 20 desde la segunda posguerra. En la mente de todos está ese selecto grupo cuyo núcleo se localiza alrededor del área escandinava y de la Europa atlántica, de Suiza y de Estados Unidos, de Gran Bretaña y de sus antiguos dominios de Canadá, Australia, Nueva Zelanda e Irlanda. Aunque con distintos grados de estabilidad interna, las naciones que ROBERT DAHL (1978) calificara de *poliarquías* y SAMUEL FINER (1970), con una terminología tradicional, de *regímenes liberales democráticos*, oscilan en la actualidad, según sus conocidas tipologías, alrededor de la treintena, lo que supone algo menos de la quinta parte de los sistemas políticos existentes. Por lo demás, la reciente incorporación a grupo tan reducido de países

como Grecia, Portugal y España viene a llenar los huecos dejados en aquellas tipologías por Uruguay, Chile y Líbano.

Claro está que no pocas dictaduras han dado muestras de un considerable grado de persistencia, al menos a medio plazo. Pero, aunque revista un innegable interés, el problema no reside en analizar las causas de la relativa duración de los sistemas antidemocráticos, ni siquiera en explicar las causas de la inestabilidad que parece aquejar ante todo a esos sistemas constitutivamente frágiles que son los democráticos. La cuestión se ha invertido para formularse en los siguientes o parecidos términos: en un mundo dominado por la inestabilidad básica de los sistemas políticos democráticos, ¿qué condiciones deben reunir para ser estables, esto es, persistir en el tiempo y adaptarse a los cambios? Resulta innecesario profundizar en el fundamento último de esta preocupación: por la complejidad de las relaciones entre sus distintos componentes, por la dificultad de sus procedimientos y mecanismos de funcionamiento, por la variedad de sus actores, el sistema democrático es cualitativamente más frágil que cualquier otro. Su persistencia es más problemática; su capacidad de adaptación, más difícil; y su estabilidad, por tanto, una situación cuyo futuro dista mucho de hallarse, para un número considerable de sistemas, plenamente asegurado. Haciéndose eco de un amplio sector doctrinal, HERMANN FINER no exageraba cuando, al final de su voluminosa obra sobre el «gobierno moderno», escribía que «la principal, la desesperada tarea de la democracia es mantenerse a sí misma (...). El gobierno democrático es un milagro forjado que lucha con lo dionisiaco y con las furias volcánicas de la naturaleza humana, por lo que no hay que asombrarse que sea aún un milagro imperfecto» (FINER, 1964, p. 1126).

Y tampoco hace falta detallar las respuestas proporcionadas a la pregunta anterior mediante la enunciación de las condiciones favorecedoras de la estabilidad del sistema político democrático. Unas respuestas en las que, como atestigua aquel centenar y medio de proposiciones recogidas por ECKSTEIN, reina una notable diversidad. Sin embargo, algunas han sido reiteradas con mayor insistencia que otras, acaso por su más que relativa importancia. Entre ellas merecen citarse expresamente las clásicas que condicionan la estabilidad del sistema político democrático a la existencia de una

cultura política, la tantas veces citada *civic culture*, congruente con su estructura política (ALMOND y VERBA, 1970 y 1980); las que relacionan directamente la estabilidad política con la presencia en el sistema de una cierta legitimidad, eficacia y, sobre todo, un elevado grado de desarrollo económico y social, medido por sus niveles de riqueza, industrialización, urbanización y educación (LIPSET, 1963; CUTRIGHT, 1963); las que exigen la congruencia en los modelos de autoridad del nivel estrictamente político con los de la sociedad civil (ECKSTEIN, 1966; ECKSTEIN y GURR, 1975); y, centradas especialmente en los países en vías de desarrollo, las que hacen depender su estabilidad del grado de institucionalización política alcanzado por los respectivos sistemas e integrado por la adaptabilidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos (HUNTINGTON, 1972). Otras formulaciones teóricas relevantes destacan la incidencia directa sobre la estabilidad del consenso existente en los diferentes niveles del sistema político, distinguiendo el *general* de los ciudadanos y el *específico* de las élites políticas, el *activo* sobre los procedimientos del sistema y el *pasivo* sobre los valores últimos en los que la democracia descansa, el *positivo* cifrado en la aspiración a unas metas compartidas y el *negativo* que pretende evitar el planteamiento de problemas peligrosos para la continuidad del sistema político (MURILLO, 1972; BUDGE, 1971; PARTRIDGE, 1971). Tampoco faltan las que la vinculan con la ausencia significativa de la violencia política (FEIRABEND y FEIRABEND, 1971; GURR, 1971), así como la presencia, dicho sea en la jerga anglosajona, de los *cross-cutting cleavages*, que facilitan la integración política al eliminar la polarización radicalizada en la que sólo dos bandos asumen la intransigente defensa de una pluralidad de conflictos (RAE y TAYLOR, 1970). En fin, son muy numerosas las proposiciones que desarrollan los temas apuntados por SCHUMPETER (1971) en la denominada «teoría contemporánea, o realista, de la democracia», relativos a la participación política, las elecciones y la apatía; la limitación del dominio efectivo de la política, la calidad de su élite, la capacitación de su burocracia y la necesidad de una «autodisciplina democrática» en el electorado; la complejidad, autonomía y coherencia de sus instituciones políticas; y, como una situación peculiar de los países multirraciales, plurinacionales o plurilingüísticos, las condiciones para la supervivencia de los sistemas bautizados por LIJPHART (1968) como

«democracias consociacionales», cuyos gobiernos quedan confiados a un *cartel* de élites dispuestas, mediante continuos pactos, compromisos y negociaciones, a evitar que la fragmentación de su cultura política afecte negativamente la estabilidad de su sistema democrático (MCRAE, 1974; BARRY, 1975).

MORLINO (1973) ha intentado, a mi juicio acertadamente, subsumir la larga lista de condiciones anteriores en sólo dos que para él suponen las condiciones políticas decisivas de la estabilidad: la *legitimidad* y la *eficacia decisional*. Engarzándose en una densa trayectoria del pensamiento teórico que arranca al menos en WEBER, MORLINO subraya la relación directa entre ambos fenómenos: cuanto mayor sea la legitimidad y más alta la eficacia decisional, tanto más estable será un sistema político democrático. Cabría así caracterizar a la legitimidad como el conjunto de actitudes positivas hacia dicho sistema, al que sus miembros consideran merecedor de su apoyo. Sus aspectos sustanciales serían, pues, su *amplitud*, es decir, la proporción de los miembros del sistema dispuestos a apoyarlo, y su *intensidad*, esto es, la profundidad que manifiesta esa voluntad de apoyo. Y sus posibles indicadores empíricos podrían venir dados por la adhesión a grupos antisistema, medida principalmente por el porcentaje de votos obtenido por los partidos antisistema, y el grado de desorden civil existente, manifestado especialmente por la frecuencia de conflictos políticos, las más de las veces violentos, que implican una negación de las instituciones democráticas existentes.

De otra parte, la eficacia decisional podría definirse como la propiedad de los órganos decisorios del sistema político de adoptar y ejecutar con prontitud decisiones relevantes en respuesta a desafíos políticos. Su relación con la legitimidad ha sido documentada en multitud de ocasiones (LINZ, 1978b). La eficacia puede aumentar las reservas de legitimidad existentes en un sistema, y puede incluso sustituir las bases de apoyo al sistema cuando la legitimidad sea peligrosamente baja: cabría así distinguir entre una legitimidad *difusa*, originada en elementos difíciles de individualizar y vinculada al consenso fundamental del sistema, y una legitimidad *específica*, reavivada periódicamente por la satisfacción (de índole material, expresiva o simbólica) de los ciudadanos ante la pronta y eficaz respuesta a sus demandas. Y, al igual que en

el caso de la legitimidad, también en éste MORLINO (1973) ha señalado tres posibles indicadores de la eficacia de un determinado sistema político: en primer lugar, la regularidad y frecuencia de la rotación en los cargos públicos, puesto que, como veremos enseguida, la probabilidad de disminuir la eficacia decisional aumenta en la misma medida en que lo hace la inestabilidad del personal político; en segundo lugar, los grados de consenso o conflicto existentes entre la élite política, dado que el mayor disenso, especialmente sobre las cuestiones fundamentales, aleja la probabilidad de adoptar soluciones eficaces en cuanto basadas en el compromiso y la negociación; y, en tercer lugar, el normal funcionamiento de los procesos de adopción de decisiones, ya que los irregulares y los extraordinarios tienen una mayor probabilidad de conducir a decisiones tardías, parciales y, en suma, ineficaces.

LA ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL: ALGUNOS DATOS SIGNIFICATIVOS.

Hasta ahora nos hemos referido indistintamente a la estabilidad política y a la estabilidad del *sistema político*. Se trataba de una opción deliberada para introducirnos con mayor facilidad en su concepto y para exponer un cuadro relativamente convincente de las dificultades experimentadas al respecto por los sistemas específicamente democráticos. Pero se trataba sólo, evidentemente, de un nivel entre los varios sobre los que también cabe aplicar aquel concepto: junto con la de la *comunidad o/y sociedad*, la estabilidad del *gobierno constituye* una faceta propia, y de notable importancia, en el problema general de la estabilidad política. Así parecían sugerirlo algunas de las caracterizaciones anteriores, en las que la estabilidad gubernamental suponía uno de los elementos componentes de la estabilidad política, o en las que aparecía como uno de los principales indicadores de la eficacia decisional, que, además de la legitimidad, conformaban las dos condiciones políticas decisivas para la estabilidad de los sistemas democráticos. Y así lo avalan también la atención prestada a las manifestaciones históricas de la inestabilidad gubernamental en períodos recientes del parlamentarismo europeo y la originalidad de las fórmulas constitucionales que se implantaron en la segunda posguerra con el objetivo expreso de impedirla.

El criterio básico para medir la estabilidad de gobierno suele ser el de su duración temporal, expresada en días o en meses. Y se considera por lo general que un gobierno dura en tanto sus miembros permanecen en el ejercicio de sus cargos entre dos momentos de crisis o cambio, o, más técnicamente, en tanto sigan contando con el apoyo del mismo partido o de la misma coalición de partidos en la Cámara y continúen presididos por la misma persona (TAYLOR y HERMAN, 1971). Este criterio tiene la evidente ventaja de facilitar, a través de su expresión operativa en días o meses, la comparación entre países con unidades gubernamentales distanciadas de un mismo país. Pero manifiesta en cambio el inconveniente de medir todas las causas de cambio gubernamental por el mismo rasero de la interrupción de sus funciones. Y hay, como es notorio, algunos motivos de inestabilidad gubernamental más *inestables*, digámoslo así, que otros. En una escala decreciente, irían desde el asesinato del presidente del gobierno, la revolución y el golpe de Estado, hasta la retirada de un partido de la coalición, la pérdida de un voto de confianza o la aprobación de una moción de censura, la dimisión voluntaria del jefe del gobierno, su muerte accidental o su enfermedad, y la celebración de unas elecciones legislativas ordinarias (HURWITZ, 1971; MAYER, 1980).

Pese a esta especie de insensibilidad para matizar entre la distinta naturaleza de los cambios gubernamentales, el criterio temporal tiene la ventaja adicional de subrayar en todos ellos la importancia de su duración, esto es, el período de tiempo durante el cual se lleva a cabo la función gubernamental. Y es sabido que, aunque el *tiempo político* diste de ser una medida universal u homogénea, supone en cualquier caso uno de los principales condicionantes de la acción política de todo gobierno, especialmente de los del tipo parlamentario. Un gobierno cuyos titulares cambien con una frecuencia más que relativa carece de tiempo para diseñar sus objetivos políticos a medio y largo plazo, cualquiera que sean, y para proceder a su materialización. Sin capacidad para culminar el *iter* legislativo de sus proyectos políticos, supervisar el funcionamiento de la administración que ha de ejecutarlos o servir en última instancia los intereses generales de su electorado, un gobierno inestable no puede por menos que limitar su acción a la gestión inmediata y a corto plazo de los asuntos ordinarios, sin más pro-

yectos que los de dedicar una parte sustancial de sus esfuerzos a continuar existiendo como tal. Aumenta así la probabilidad de entrar en procesos circulares como los señalados por WILLIAMS para el caso de la IV República francesa: «Los gobiernos tienen poca vida porque son débiles, de forma que todo el mundo se dedica a especular sobre sus posibles sucesores, y son débiles porque, como sus expectativas de vida son tan cortas, se sienten siempre tentados a evitar el planteamiento de cuestiones peligrosas e impopulares y a ir dejando para más tarde la adopción de decisiones ineludibles» (WILLIAMS, 1964, p. 67). En estas condiciones, la inestabilidad gubernamental puede implicar por sí misma un escaso grado de eficacia decisional, lo que a su vez puede repercutir directamente en la disminución de las reservas de legitimidad del sistema político, contribuyendo el efecto conjunto de ambos factores, por su parte, a aumentar los riesgos de la inestabilidad del propio sistema político. Como comprobaremos enseguida, no todos los sistemas aquejados de inestabilidad gubernamental han sufrido un proceso general de inestabilidad; pero la mayor parte de los que han conocido este proceso, dando lugar a resultados históricos de quiebra o más raramente de reestructuración políticas, han experimentado grados variables, pero normalmente intensos, de inestabilidad gubernamental. De ahí que, expresándolo positivamente, la estabilidad del gobierno suele formar parte de las condiciones generales que conforman la estabilidad de un sistema político.

Claro está que debe tratarse en primer lugar de un sistema político cualificado por las notas de *democrático* y *parlamentario*. Al igual que señalábamos anteriormente con respecto a la estabilidad de sistema, los antidemocráticos carecen de los supuestos necesarios para conocer los problemas de su estabilidad como régimen y la de sus gobiernos. De hecho, ocurre incluso que los únicos gobiernos que suelen durar períodos de tiempo sustancialmente largos son los que funcionan en regímenes autoritarios, hasta el punto de que BLONDEL (1972) haya sugerido que esa larga duración es probablemente una de las características esenciales de las dictaduras derechistas. Y, dentro de los sistemas democráticos, resulta necesario distinguir entre los parlamentarios y los presidenciales, dado que los últimos carecen a su vez de los supuestos suficientes para conferir problematicidad a la estabilidad de sus go-

biernos. Como es sabido, la definición constitucional de la separación de poderes permite a sus presidentes agotar sus períodos de mandato salvo por la aparición de acontecimientos fortuitos o la incidencia de casos constitucionalmente previstos, entre los que cabe destacar el excepcional y difícil procedimiento parlamentario del *impeachment* (MONTERO, 1977). El problema de la estabilidad gubernamental sólo se produce, pues, en los sistemas democráticos y además parlamentarios, cuyos gobiernos suelen ser de menor duración que los de los regímenes presidenciales y mucho más breves, pero por razones distintas, que los ejecutivos de los sistemas dictatoriales.

Pero se trata en segundo lugar de una eventualidad, no de una necesidad: una posibilidad sujeta al juego de determinadas condiciones, no una característica identificadora de obligada presencia. En no pocos ámbitos académicos y políticos parece existir una especie de presunción de la inestabilidad gubernamental de los sistemas parlamentarios, de forma que la situación contraria constituiría la excepción más que la regla. Con demasiada frecuencia se abona esa imagen que en el mejor de los casos viene sustentada en la idea de que *todos* los sistemas parlamentarios observan una duración de sus gobiernos inferior a la «habitual» de otros sistemas políticos, e incluso por debajo de la que debería ser «natural» para llevar a cabo con eficacia sus funciones políticas. Al margen de la dificultad práctica de establecer puntos indiscutidos de referencia, tiene razón BLONDEL (1972) cuando sugiere que el efecto del sistema parlamentario puede precisamente consistir en aumentar la duración de sus gobiernos por encima de lo que es «natural» en los sistemas democrático-liberales. Contra aquellas generalizaciones juegan además los datos adicionales de la estabilidad y eficacia políticas demostradas por un significativo número de países parlamentarios o de la extrema diversidad que exhiben sus propios niveles de estabilidad gubernamental: una diversidad patente tanto entre distintos países (por citar casos de la segunda posguerra, entre el Reino Unido y la Francia de la IV República), como entre diferentes etapas históricas de un mismo país (por ejemplo, entre la República de Weimar y la Federal de Alemania). Todo ello aconseja de entrada evitar las apariencias de uniformidad entre los sistemas parlamentarios y relativizar incluso el con-

cepto de estabilidad gubernamental en atención al tipo de sistema. Como el mismo BLONDEL ha escrito, «en comparación con la manifiesta falta de duración entre los regímenes autoritarios y los sistemas parlamentarios, la diferencia de duración entre los gobiernos ingleses y los de la IV República francesa parece pequeña y casi nimia: un gobierno parlamentario «breve» dura alrededor de un año, mientras que los gobiernos «estables» parlamentarios duran entre tres y cuatro años, y a menudo solamente dos. Al final de cuentas, como los gobiernos liberal-democráticos tienen una vida más corta que los autoritarios, puede deducirse, al menos provisionalmente, que uno de los efectos de la liberalización es aumentar la alternancia en el gobierno (...). En los países [democráticos], y especialmente en los del sistema parlamentario, se considera normal el cambio de gobierno; solamente si se da un número «excesivo» de cambios (quizá cuando el gobierno cambia anualmente poco más o menos) puede considerarse inestable» (BLONDEL, 1972, páginas 390-392).

La duración media de los gobiernos parlamentarios europeos fue, entre 1919 y 1939, de un año y tres meses; entre 1947 y 1967, de un año y ocho meses (RUBIO LLORENTE, 1978). Naturalmente, estas medias ocultan diferencias considerables entre los distintos sistemas parlamentarios, especialmente a lo largo del período de entreguerras. Así puede comprobarse en los cuadros 1 y 2, que recogen la inestabilidad gubernamental de los sistemas parlamentarios europeos para esos años, marcando como línea de separación la depresión económica de 1929. Entre los cuatro meses de duración media de los gobiernos portugueses y los casi tres años de los holandeses antes de la depresión, o entre los poco más de tres meses de los españoles y los cerca de tres años de los británicos después de 1929 hay, evidentemente, un largo trecho jalonado por la presencia de no pocos países con la dificultad común de gobiernos escasamente duraderos. Su proyección sobre la inestabilidad de sus respectivos sistemas políticos resulta asimismo patente. Reflejo de crisis políticas o/y sociales, la inestabilidad gubernamental de una determinada nación no guarda una relación causal con su posterior y eventual quiebra democrática, pero observa en todo caso una vinculación sumamente estrecha. Como LINZ (1978a) ha subrayado, sólo Francia, de entre los países cuyos gobier-

CUADRO 1

INESTABILIDAD GUBERNAMENTAL DE LOS SISTEMAS
 PARLAMENTARIOS EUROPEOS ENTRE LA PRIMERA Y
 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

I. Antes de la depresión de 1929

<i>País</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cantidad de gobiernos (G) y Primeros Ministros (P)</i>	<i>Duración media en días</i>
Portugal	Mayo 1918 Mayo 1926	30 G 19 P	117
Yugoslavia	Diciembre 1918 Enero 1929	24 G 7 P	154
España	Marzo 1918 Septiembre 1923	12 G 7 P	166
Alemania	Noviembre 1918 Marzo 1930	18 G 9 P	210
Francia	Noviembre 1917 Noviembre 1929	18 G 8 P	239
Italia	Octubre 1917 Octubre 1922	7 G 5 P	260
Austria	Octubre 1918 Septiembre 1930	16 G 6 P	267
Finlandia	Abril 1919 Julio 1930	14 G 12 P	294
Estonia	Enero 1921 Julio 1929	10 G 7 P	306
Checoslovaquia ...	Septiembre 1918 Diciembre 1929	12 G 7 P	340

CUADRO 1

(Continuación)

<i>País</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cantidad de gobiernos (G) y Primeros Ministros (P)</i>	<i>Duración media en días</i>
Irlanda	Enero 1919 Marzo 1932	10 G 5 P	368
Bélgica	Mayo 1918 Junio 1931	11 G 7 P	432
Noruega	Enero 1913 Mayo 1931	9 G 8 P	441
Suecia	Octubre 1917 Junio 1930	10 G 8 P	461
Dinamarca	Marzo 1920 Abril 1929	6 G 5 P	533
Reino Unido	Enero 1919 Noviembre 1931	7 G 4 P	668
Holanda	Septiembre 1918 Agosto 1929	4 G 3 P	996

Fuente: JUAN J. LINZ, *The breakdown of democratic regimes. Crisis, breakdown, and reequilibration* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), pág. 111.

CUADRO 2

INESTABILIDAD GUBERNAMENTAL DE LOS SISTEMAS
PARLAMENTARIOS EUROPEOS ENTRE LA PRIMERA Y
LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

II. Después de la depresión de 1929

<i>País</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cantidad de gobiernos (G) y Primeros Ministros (P)</i>	<i>Duración media en días</i>
España	Abril 1931 Julio 1936	19 G 8 P	101
Austria	Septiembre 1930 Mayo 1932	4 G 4 P	149
Francia	Noviembre 1929 Junio 1940	22 G 13 P	165
Alemania	Marzo 1930 Enero 1933	4 G 3 P	258
Estonia	Julio 1929 Octubre 1933	6 G 5 P	260
Bélgica	Junio 1931 Febrero 1939	11 G 11 P	285
Noruega	Mayo 1931 Junio 1945	4 G 4 P	469
Checoslovaquia ...	Diciembre 1929 Octubre 1938	6 G 4 P	537
Finlandia	Julio 1930 Marzo 1940	6 G 6 P	592
Suecia	Junio 1930 Diciembre 1939	5 G 5 P	694

CUADRO 2

(Continuación)

<i>País</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cantidad de gobiernos (G) y Primeros Ministros (P)</i>	<i>Duración media en días</i>
Holanda	Agosto 1929 Agosto 1939	5 G 2 P	730
Irlanda	Marzo 1932 Junio 1938	3 G 1 P	750
Reino Unido	Noviembre 1931 Mayo 1940	3 G 3 P	1.035
Dinamarca	Abril 1929 Mayo 1942	1 G 1 P	4.750

Fuente: JUAN J. LINZ, *The breakdown of democratic regimes. Crisis, breakdown, and reequilibration* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), págs. 111-112.

nos tuvieron una duración media inferior a los nueve meses durante el período de entreguerras, consiguió la supervivencia de su sistema democrático: Portugal, Yugoslavia, Italia, Alemania, Austria y España sufrieron, por el contrario, quiebras democráticas de diferente intensidad. Y, por otra parte, de entre el grupo de países cuyos gobiernos lograron una duración media superior a los nueve meses, sólo Estonia experimentó una modificación antidemocrática de su sistema político. En el mismo sentido, la mayor parte de los países con gobiernos de duración media superior a un año antes de la depresión (Irlanda, Bélgica, Noruega, Suecia, Dinamarca, Reino Unido y Holanda) gozaron tras de 1929 de una mayor estabilidad gubernamental; las únicas excepciones fueron las de Holanda, cuyos días de duración media se redujeron en términos poco significativos, y de Bélgica, que lo hizo de forma más intensa.

Pese a la notable variedad que revelan estos datos, a los que cabría añadir los relativos al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la inestabilidad gubernamental parece hallarse exclusivamente representada por tres países, que constituyen una especie de paradigma clásico de la inestabilidad. De un lado, y antes de la guerra, la Alemania de Weimar. Su trágica liquidación a manos de Hitler ha reforzado la importancia del papel de la inestabilidad gubernamental en la quiebra del proceso democrático: entre febrero de 1919, fecha de la formación del primer gobierno parlamentario alemán, y finales de enero de 1933, cuando Hitler logró ser investido como Canciller, la República de Weimar conoció 21 gobiernos, cuya duración media fue de ocho meses (CASTELLAN, 1969). De otro lado, y ya después de la guerra, Italia, cuyos gobiernos han sido caracterizados en parte como los encargados de «sobrevivir sin gobernar» (DI PALMA, 1977) y cuya inestabilidad supone uno de los mejores indicadores de la llamada «ingobernabilidad» del sistema (GALEOTTI, 1983): desde mayo de 1945 hasta el verano de 1983, Italia ha tenido 44 gobiernos, con una duración media de poco más de diez meses, bien que entre aquéllos no falten los que se mantuvieron de un año y medio a dos años, ni tampoco los que sólo duraron una docena de días o unos pocos meses. Y, sobre todo, antes y después de la guerra, la Francia de la III y IV Repúblicas. Desde 1873 hasta 1940 hubo 104 gobiernos y cerca de

95 crisis ministeriales y parlamentarias. Aunque su duración media fue de poco más de ocho meses, casi la mitad de ellos no sobrepasó los seis; desde 1929 se formaron 22 gobiernos, de los que sólo dos alcanzaron el año de vida (SOULIER, 1939; OLLÉ-LAPRUNE, 1962). Y pese a las garantías introducidas en la Constitución de 1946 para afrontar el problema de la inestabilidad gubernamental anterior, los doce años que transcurrieron hasta la instauración de la V República de 1958 conocieron 21 gobiernos, con una duración media inferior a los siete meses (ISAIA, 1978). Por ello no resulta extraño que la tarea del Primer Ministro de un gobierno cualquiera de la III República haya sido comparada por SCHUMPETER (1971) a la de construir una pirámide con bolas de billar, o su figura equiparada por el mismo autor a la del jinete que trata de mantenerse en la silla pero que ignora hacia dónde se dirige. Y tampoco faltaba acaso la razón a quienes ironizaban señalando que, por cada tres días de tranquilidad, Francia esperaba al cuarto una crisis ministerial, estaba pasando por ella o convalecía de sus efectos; o a los que difundían la especie, algo más infundada, de que la rápida rotación de los ministros permitía a un diputado de cada cuatro poner en sus tarjetas de visita el devaluado título de *ancien ministre* (MICAUD, 1965).

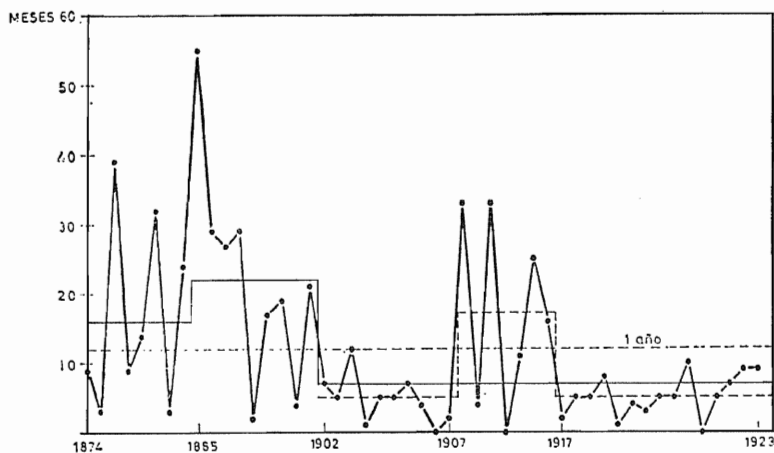
Claro que, entre paréntesis, y aunque el caso no suele figurar en la literatura comparada, nuestra reciente historia tiene poco que envidiar al respecto a la de los países que parecen simbolizar la máxima inestabilidad gubernamental. Desde el 15 de enero de 1834, cuando el gabinete de Martínez de la Rosa inaugura convencionalmente el inicio de los gobiernos de tipo moderno, hasta el 19 de julio de 1936, cuando dimite Casares Quiroga por la sublevación militar, se han sucedido 140 gobiernos en nuestro país, todos ellos presididos por la característica común de su extrema inestabilidad (1). Aunque las cifras sean un tanto áridas, es significativo señalar que entre 1834 y 1873 el parlamentarismo liberal de la época conoció 65 gobiernos, con una duración media de siete meses, y que los menos de los dos años de vigencia de la

(1) Los datos sobre España están basados en la recopilación que del número y sobre todo de las causas de los cambios gubernamentales, entre 1834 y 1982, ha efectuado el profesor EDUARDO VÍRGALA, de la Universidad del País Vasco, a quien agradezco las facilidades prestadas para su consulta.

I República tuvieron nada menos que siete gobiernos, con una duración media de tres meses. La primera fase de la Restauración, que llega hasta 1902, supuso una mayor estabilidad de sus 17 gobiernos, cuya duración media fue de cerca de veinte meses, pero la segunda fase, que termina con la implantación de la Dictadura de Primo de Rivera, implicó un retroceso generalizado en sus 32 gobiernos y en sus menos de ocho meses de duración media. Los gráficos 1 y 2 ilustran de forma suficientemente expresiva el continuo crecimiento de la inestabilidad gubernamental durante la Restauración, que además terminó afectando por igual a los dos principales partidos. Esa insólita situación quedó parcialmente cris-

GRÁFICO 1

DURACION DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES Y MEDIAS POR ETAPAS, 1874-1923 (*)

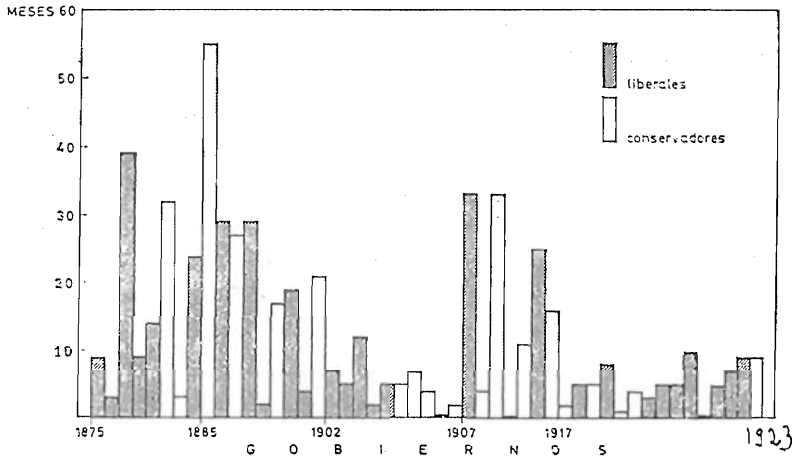


(*) El eje de las abscisas no es proporcional al tiempo.

Fuente: MIGUEL ARTOLA, *Partidos y programas políticos, 1808-1936* (Madrid: Aguilar, 1974), tomo I, pág. 347.

GRÁFICO 2

DURACION DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES Y MEDIAS POR ETAPAS, 1875-1923 (*)



(*) El eje de las abscisas no es proporcional al tiempo.

Fuente: MIGUEL ARTOLA, *Partidos y programas políticos, 1808-1936* (Madrid: Aguilar, 1974), tomo I, pág. 348.

talizada en los términos *crisis orientales*, otra de nuestras aportaciones, al lado de *pronunciamiento*, *guerrilla*, *junta* o *golpe*, al vocabulario internacional de la inestabilidad política, para designar los cambios gubernamentales originados por los conflictos entre el gabinete y una Corona cuyo titular tenía una concepción especialmente amplia de sus funciones políticas (ARTOLA, 1974). En fin, la II República sufrió, asimismo, una extraordinaria inestabilidad: 19 gobiernos, con una duración media de poco más de tres meses. Acaso los seis regímenes políticos experimentados por los españoles en los últimos ciento y pocos años no podían por menos

que reflejarse, entre otros niveles, en el gubernamental, cuya inestabilidad aparece como un índice sobradamente expresivo de la inestabilidad general de los sistemas políticos instaurados en poco más de un siglo.

LA ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL: FACTORES PARLAMENTARIOS Y FACTORES PARTIDISTAS

¿Cuáles son las principales causas de las variaciones en la estabilidad gubernamental de los países europeos? Las respuestas a esta pregunta han solido traer consigo un amplio elenco de motivos, a los que por lo general se les otorgaba la categoría de criterios determinantes, más que condicionantes, de la estabilidad gubernamental. Entre aquéllos merecen destacarse los que cifraban la inestabilidad del gobierno en la presencia de un sistema multipartidista o los que la explicaban en virtud de unos mecanismos parlamentarios de exigencia de la responsabilidad política desnaturalizados y abusivos. Obviamente, son estas últimas explicaciones las que nos interesan en mayor medida, puesto que conforman la difundida imagen de unas crisis gubernamentales básicamente enmarcadas en causas parlamentarias y originadas por unos procedimientos de control o censura cuya escasa regulación permitía la absoluta preponderancia de las Cámaras sobre el gobierno y el continuo sometimiento de sus miembros a una voluntad parlamentaria arbitraria o caprichosa. De ahí la reacción doctrinal que surge tras la Primera Guerra Mundial, que comienza a cristalizar en las nuevas Constituciones de la Alemania de Weimar, Austria, Polonia, Grecia o España y que se consolida definitivamente en los textos constitucionales europeos que se aprueban en la segunda posguerra, incluyendo, desde luego, al español. Se trata, como es sabido, del denominado «parlamentarismo racionalizado», cuyo principal representante, MIRKINE-GUETZÉVICH, lo explicaba en estos términos: «La racionalización del régimen parlamentario (...) se comprende por las concepciones políticas de los autores de las nuevas Constituciones y, sobre todo, por la colaboración de los juristas-teóricos que se esforzaron al máximo para introducir el complejo proceso de la vida política en el cuadro del Derecho. De otra parte, los miembros de las asambleas constituyentes recordaban las caí-

das demasiado frecuentes de los gobiernos, caídas que conducían al debilitamiento del poder, por lo que para proteger a los nuevos Estados contra un parlamentarismo demasiado tumultuoso y contra caídas demasiado rápidas de los gobiernos encontramos, en ciertos textos, nuevos procedimientos en los que se intenta reglamentar el voto de confianza y, sin atentar contra la libertad del Parlamento, dar al Gobierno garantías contra un voto de censura apresurado e irreflexivo» (MIRKINE-GUETZÉVICH, 1931, p. 19). Convertido el procedimiento parlamentario en una cuestión clave para el logro de una estabilidad gubernamental que se entendía peligrar sólo por acción de las Cámaras, esta amplia fase del constitucionalismo dio a luz numerosos preceptos que constitucionalizaban materias antes reglamentarias o mecanismos restrictivos surgidos *ex novo*, y que detallaban en el Reglamento de las Cámaras unos procedimientos dificultados para la exigencia de la responsabilidad política gubernamental (CAPO, 1983).

Es posible, como suele decirse, que los instrumentos del parlamentarismo racionalizado hayan llegado demasiado tarde para la prevención de la debilidad de los gobiernos en el período de entreguerras, bien que, por el contrario, su eficacia quede, para muchos, evidenciada por la relativa estabilidad gubernamental conseguida a partir de la década de los cincuenta. Pero parece más probable, sin embargo, que su ineficacia e inutilidad vengan conjuntamente de la mano tanto de un diagnóstico parcialmente erróneo como de la presencia de otros factores, acaso más importantes que los exclusivamente parlamentarios, en la determinación de la inestabilidad gubernamental desde principios de siglo hasta la actualidad. Así parece deducirse de los cuadros 3 y 4, en los que se sistematizan las causas de los cambios gubernamentales en sistemas europeos seleccionados antes y después de la Segunda Guerra Mundial (2). Entre 1917 y 1942, sólo una cuarta parte de los cambios

(2) Estos datos han sido facilitados por JOAN VINTRÓ, de la Universidad Autónoma de Barcelona, a quien agradezco las facilidades concedidas para su consulta; proceden del Seminario sobre regímenes políticos en el período de entreguerras, dirigido por J.-C. COLLIARD, de la Universidad de París-I, y están recogidos parcialmente en JOAN VINTRÓ, *La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento en los regímenes parlamentarios. Un análisis comparado (1945-1980)* (Universidad Autónoma de Barcelona: Tesis de Grado de Licenciado, 1983).

CUADRO 3

CAUSAS DE LOS CAMBIOS GUBERNAMENTALES EN ALGUNOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS EUROPEOS, 1917-1942

<i>País</i>	<i>CAUSAS (*)</i>					<i>TOTAL</i>
	<i>Elecciones (a)</i>	<i>Partidos (b)</i>	<i>Parlamento (c)</i>	<i>Personales (d)</i>	<i>Jefe del Estado (e)</i>	
Francia (III Rep.).	4	11	18	2	1	36
Bélgica	6	13	2	—	—	22 (*)
Rep. de Weimar.	4	9	5	—	3	21
Noruega	5	—	12	—	—	18 (*)
Checoslovaquia ...	3	10	—	1	—	16 (*)
Suecia	6	3	5	2	—	16
Islandia	9	5	—	1	—	15
Holanda	4	4	1	—	—	10 (*)
Reino Unido	4	2	1	2	1	10
Dinamarca	8	—	—	—	1	9
Irlanda	7	—	—	—	—	7
TOTAL	60	57	44	8	6	180 (*)
%	33	32	24	4	3	100

(*) No se han incluido cinco casos relacionados con motivos bélicos.

(a) Pérdida de una elección legislativa o continuidad de un «nuevo» gobierno tras la celebración de una elección legislativa.

(b) Crisis de la mayoría, bien sea de un partido o de una coalición, o dimisión voluntaria para modificar la composición de la coalición gubernamental.

(c) Votación de censura o derrota en cuestión de confianza.

(d) Muerte, enfermedad o ancianidad del Primer Ministro, y escándalos.

(e) Renovación en Jefatura del Estado o conflicto con el Jefe del Estado.

FUENTE: Véase nota 2 del texto, pág. 49.

de gobierno se originaron en el Parlamento. Se trata de una proporción que relativiza por sí misma la trascendencia atribuida a los mecanismos de responsabilidad política que fueron objeto de una «racionalización» restrictiva, puesto que la inestabilidad gubernativa resulta así mayoritariamente explicada por factores ajenos a los estrictamente parlamentarios, entre los que sobresalen

los electorales (retirada gubernamental por la renovación de las Cámaras, recomposición o/y derrota del Gobierno tras la celebración de unas elecciones legislativas) y los partidistas (crisis política en el seno del partido mayoritario o en el de la coalición, dimisión para proceder a una recomposición de la fórmula gubernamental). Pero se trata, además, de una proporción que debe relativizarse incluso para los países en los que los motivos parlamentarios son numerosos. En los casos de Noruega y Suecia, las frecuentes derrotas parlamentarias de sus respectivos gobiernos se debían tanto a una abusiva acción de las Cámaras como a su común situación de minoritarios. Una gran parte de las interrupciones parlamentarias de los gobiernos franceses de la III República fue debida a su dimisión tras quedar en minoría por cualquier votación en la Cámara de los Diputados, en el Senado e incluso en alguna Comisión, sin que tampoco faltaran las dimisiones gubernamentales después de ganar una votación de confianza. Pese a la insistencia con la que los constituyentes alemanes de los años cuarenta subrayaron los motivos parlamentarios en el origen de la inestabilidad gubernamental de Weimar, lo cierto es que sólo dos gobiernos fueron derrotados a través de sendas votaciones de censura, mientras que muchos otros se retiraron por su propia iniciativa ante la inminencia de la ruptura de la coalición gubernamental o ante la seguridad de que grupos políticos situados en los extremos ideológicos iban a unirse para retirarles la confianza parlamentaria. De otra parte, el hecho de que el Parlamento belga haya intervenido en sólo dos ocasiones para modificar unos gobiernos caracterizados por su relativamente escasa duración, de que el holandés lo haya hecho en una sola ocasión o el checoslovaco en ninguna, es indicativo, como venimos señalando, de la presencia de otros factores, y de mayor alcance sustantivo, en la génesis del problema de la inestabilidad gubernamental.

Estas consideraciones resultan todavía más pertinentes tras la Segunda Guerra Mundial: si en el período anterior las causas parlamentarias suponían una minoría relativa, en éste se convierten en una excepción, cuya significación en el conjunto de las razones que afectan a la inestabilidad gubernamental es, además, decreciente (VON BEYME, 1978). Aunque los datos contenidos en el cuadro 4 se encuentran algo desfasados, resultan de todas formas ilus-

CUADRO 4

CAUSAS DE LOS CAMBIOS GUBERNAMENTALES EN ALGUNOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS EUROPEOS, 1944-1976

País	CAUSAS					TOTAL
	Elecciones (a)	Partidos (b)	Parlamen- to (c)	Personales (d)	Jefe del Estado (e)	
Italia	5	22	2	—	—	29
Finlandia	8	13	3	1	4	29
Francia (IV Rep.).	1	6	13	—	1	21
Bélgica	4	10	2	—	1	17
Dinamarca	9	—	4	4	—	17
Islandia	6	5	1	2	—	14
Noruega	7	2	2	3	—	14
Suecia	10	2	—	2	—	14
Austria	8	4	—	1	—	13
Reino Unido	9	—	—	4	—	13
Holanda	7	3	2	—	—	12
Francia (V Rep.).	3	1	1	—	6	11
Luxemburgo	5	4	—	2	—	11
Irlanda	8	—	—	1	1	10
Rep. F. Alemania.	7	1	—	2	—	10
TOTAL	97	73	30	22	13	235
%	41	31	13	9	6	100

- (a) Pérdida de una elección legislativa o continuidad de un «nuevo» gobierno tras la celebración de una elección legislativa.
- (b) Crisis de la mayoría, bien sea de un partido o de una coalición, o dimisión voluntaria para modificar la composición de la coalición gubernamental.
- (c) Votación de censura o derrota en cuestión de confianza.
- (d) Muerte, enfermedad o ancianidad del Primer Ministro, y escándalos.
- (e) Renovación en Jefatura del Estado o conflicto con el Jefe del Estado.

Fuente: JEAN-CLAUDE COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains* (París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978), pág. 261.

trativos sobre el papel desempeñado actualmente por el Parlamento en relación con las crisis gubernamentales: las recientes transformaciones experimentadas por el parlamentarismo, de las que obviamente no podemos ocuparnos ahora, quedan suficientemente ejemplificadas en ese escaso 13 por 100 de casos en los que aquellas crisis han sido originadas por la intervención de las Cámaras. Y se trata nuevamente de una proporción que merece matizarse con algunas particularidades nacionales. De acuerdo con el análisis efectuado por VINTRÓ (1983), la mayor parte de los países que carecen de los instrumentos típicos del parlamentarismo racionalizado han conocido, pese a ello, una utilización sorprendentemente escasa de los mecanismos parlamentarios para la sustitución de los gobiernos. Con la excepción de Dinamarca, cuyos gobiernos, normalmente minoritarios o/y de coalición, han sido derribados en cuatro ocasiones, y del Reino Unido, que ha conocido sólo dos mociones de censura aprobadas en lo que va de siglo (en 1924 y 1979), los demás han limitado las derrotas parlamentarias de sus gobiernos, de una acusada inestabilidad, a las décadas de los cuarenta, cincuenta y, excepcionalmente, sesenta. Así, las dos ocasiones de Bélgica ocurrieron en 1946 y 1948; las de Holanda, en 1958 y 1966; las de Noruega, en 1963; las tres de Finlandia, en 1953, 1957 y 1958, y la única de Islandia en 1950. La situación es diferente, incluso contradictoria, en el caso de los demás sistemas parlamentarios europeos, cuyos textos constitucionales siguen con mayor o menor intensidad las recomendaciones del parlamentarismo racionalizado. Así, Italia, cuya inestabilidad gubernamental queda evidenciada en los 29 gobiernos recogidos en el cuadro 4, que se han elevado a 44 hasta la fecha, no ha conocido el triunfo de ninguna votación de censura contra cualquiera de ellos, ni tampoco la pérdida de alguna de las numerosas cuestiones de confianza planteadas ante el Parlamento italiano. (Aunque COLLIARD, en el cuadro 4, recoge dos derrotas parlamentarias, se tratan en realidad de dimensiones voluntarias protagonizadas por MORO, en 1964 y 1966, tras la derrota parlamentaria sufrida en sendos proyectos de Ley [VINTRÓ, 1983]). En un contexto institucional diferente, la Francia de la V República sólo ha conocido el éxito de una moción de censura de las muchas presentadas bajo cualquiera de sus posibles formas:

fue en 1962, contra el primer gobierno de POMPIDOU y en virtud de la defección de sesenta diputados que hasta entonces habían prestado su apoyo a la coalición gubernamental. De ahí que, en definitiva, el único caso significativo de inestabilidad gubernamental generada en medida importante por el Parlamento tras la Segunda Guerra Mundial, y por ello absolutamente excepcional, se limite a la Francia de la IV República, en la que más del 60 por 100 de sus 21 gobiernos fue derribado por la Asamblea Nacional al ser rechazada una cuestión de confianza. Aunque tampoco podemos detenernos en el examen detallado de la situación francesa, merece destacarse que la Constitución de 1946 contenía preceptos expresamente destinados a salvaguardar la estabilidad de los gobiernos (arts. 49 y 50), y que ninguna de las pocas mociones de censura discutidas llegó a aprobarse. En cambio, la cuestión de confianza, de las que se plantearon nada menos que 164 a lo largo de las tres legislaturas, se convirtió, como ha podido decirse, en un «procedimiento de gobierno a empellones» (BURDEAU, 1976): en un contexto multipartidista y con oposiciones bilaterales, el presidente de unos gobiernos de coalición integrados por partidos centristas, débiles y poco estructurados, acudía a la cuestión de confianza para forzar el apoyo de la Cámara y facilitar el reagrupamiento de los partidos de la mayoría en torno al Gobierno, una situación que se vería obligado a repetir poco tiempo después. Por lo demás, la recurrente utilización de la cuestión de confianza y la relativa frecuencia de las denegaciones parlamentarias en el excepcional caso francés muestran las dificultades encontradas por los remedios jurídico-constitucionales, incluso los racionalizados, para solucionar los problemas políticos o parlamentarios causados en su mayor parte por la estructura del sistema de partidos.

Merece abrirse un nuevo paréntesis para considerar, con la misma brevedad del anterior, las causas de los cambios gubernamentales en nuestro país, que aparecen recogidas en el cuadro 5. Aun sin conceder excesiva importancia al período 1834-1873, en el que el esquema parlamentario funciona todavía de forma escasamente institucionalizado, resulta llamativo el corto número de crisis de origen parlamentario que se registran para tan elevada inestabilidad gubernamental: sólo el 13 por 100 de los muchos cambios habidos entre 1834 y 1936. En este sentido, es asimismo significativo

CUADRO 5

CAUSAS DE LOS CAMBIOS GUBERNAMENTALES EN ESPAÑA
SEGUN PERIODOS HISTORICOS, 1834-1982

Causas	PERIODOS HISTORICOS						TOTAL (*)
	1834-1873	I Repú- blica 1873-1874	Restaura- ción 1875-1902	Restaura- ción 1902-1923	II Repú- blica 1931-1936	1979-1982	
Personales (a)...	13	4	7	5	1	1	31 (22 %)
Jefe del Estado (b)	18	—	2	4	5	—	29 (20 %)
Partidos (c) ...	5	1	2	6	8	—	22 (15 %)
Subversivas (d).	13	1	—	6	1	—	21 (15 %)
Parlamento (e)..	9	1	2	4	2	—	18 (13 %)
Falta de apoyos (f)	6	—	3	4	—	—	13 (9 %)
Interinidades (g)	1	—	1	3	—	—	5 (4 %)
Elecciones (h)...	—	—	—	—	2	1	3 (2 %)
TOTAL	65	7	17	32	19	2	142 (100 %)

(*) Entre paréntesis se incluyen los porcentajes.

- (a) Dimisión, muerte o enfermedad del Presidente del Consejo de Ministros, y escándalos.
- (b) Acceso del Presidente del Consejo a la Jefatura del Estado, renovación en la Jefatura del Estado y conflicto con el Jefe del Estado.
- (c) Crisis de la mayoría, bien sea de un partido o de una coalición, o dimisión por falta de apoyo explícito para la continuidad del Gobierno.
- (d) Subversiones populares, presiones militares explícitas y pronunciamientos o golpes militares.
- (e) Moción de censura o derrota en cuestión de confianza.
- (f) Gobiernos formados al margen de la mayoría que dimiten antes de la inauguración de las sesiones de unas nuevas Cortes o al poco de abrirse éstas.
- (g) Gobiernos interinos que permiten solventar temporalmente una crisis

política o proporcionar algún tiempo para la recomposición de la mayoría.

- (h) Pérdida de una elección legislativa o continuidad de un «nuevo» gobierno tras la celebración de una elección legislativa.

FUENTE: Véase nota 1 del texto, pág. 45.

constatar que la mitad de los motivos parlamentarios se halla localizada en el período de formación de las relaciones parlamentarias: entre 1834 y 1873, en efecto, se produce una dimisión gubernamental tras una votación de censura, y un considerable resto de dimisiones voluntarias como consecuencia de la simple amenaza de censura, de la pérdida de la presidencia del Congreso, o de una votación contraria en cualquier Cámara. Durante la segunda fase de la Restauración, la elevada inestabilidad gubernamental contrasta con la mínima incidencia de las votaciones parlamentarias: las cuatro que cabe contabilizar se debieron precisamente a las derrotas parlamentarias, en el Congreso o en el Senado, de proyectos defendidos por el Gobierno. Ese contraste se mantuvo igualmente durante la II República: de los 19 cambios de gobierno habidos, sólo uno se debió al ejercicio del voto de desconfianza establecido en el artículo 75 de la Constitución de 1931 (BAR, 1981-1982). (Aunque hemos contabilizado dos casos en el cuadro 5, el segundo resulta algo más discutible, puesto que se trata de la retirada de apoyo por parte de la CEDA al gabinete presidido por SAMPER, pero sin que se llevara a cabo votación alguna en el Congreso). Resulta así, en resumen, que, al margen de la desconfianza votada contra el Gobierno presidido por LERROUX, en 1933, el último Gobierno caído por causas parlamentarias fue el cuarto presidido por MAURA, que en 1919, a los tres meses de tomar posesión, dimitió al perder una votación sobre un acta de diputado.

Hay aquí algo más que el transcurso de un largo trecho de tiempo a causa de las dictaduras de Primo de Rivera y sobre todo de la de Franco, con las discontinuidades implícitas que supusieron. Acaso se trata más bien de las peculiaridades históricas de nuestro parlamentarismo, que aparecen claramente sugeridos en una sumaria comparación entre los cuadros 3 y 5: dejando al margen los períodos 1834-1974 y 1979-1982, cabe destacar la elevada proporción de los cambios gubernamentales españoles debidos a motivos personales (dimisiones voluntarias, muerte, enfermedad o

escándalos), a las relacionadas con la inestabilidad del sistema político (golpes, pronunciamientos, presiones militares explícitas y revueltas populares, etc.) y a las relativas al Jefe del Estado; por lo mismo, debe también subrayarse las reducidas proporciones, comparativamente hablando, de las originadas, además de por el Parlamento, por causas electorales: mientras que en los sistemas parlamentarios europeos de los años de entreguerras esas causas ocuparon el primer lugar en la escala de frecuencia de la determinación de los cambios gubernamentales, en España se hallan justamente en el último. Todo ello incide de nuevo en la tantas veces denunciada naturaleza ficticia de gran parte de nuestro parlamentarismo histórico, basado principalmente en el mecanismo de las dos confianzas, que situaba la continuidad del Gobierno entre la doble confianza de un parlamento representativo en mayor o menor medida y de un monarca irresponsable, y en el futuro de partidos, que funcionaban en virtud de la corrupción sistemática de los resultados electorales que permitían su alternancia. Como síntesis de su funcionamiento al respecto, acaso no sería demasiado caricaturesco describirlo como una simple inversión del que cabía en buena lógica esperar: así, los cambios de Gobierno no solían producirse tras su dimisión como consecuencia de derrotas parlamentarias o electorales, y menos aún tras una moción de censura, sino por la decisión del monarca al otorgar la confianza regia y el decreto de disolución a quien luego, con independencia del estado de sus relaciones con las Cámaras, se encargaría de «fabricarse» desde el Gobierno una amplia mayoría parlamentaria. Como en otros países, la inestabilidad gubernamental española estaba a la vez reflejando y propiciando la inestabilidad de su sistema político, bien que, naturalmente, con la presencia de factores particulares a cada situación. Las diferentes proporciones de las causas intervinientes en los cambios de gobierno son una nueva prueba de ello.

Junto con el Parlamento, el sistema de partidos, al que ya nos hemos referido esporádicamente, aparece como el segundo gran elemento condicionante de la estabilidad gubernamental. Y aunque no podemos examinar sus variedades nacionales, merece cuando menos destacarse que, al igual que en el caso del Parlamento, el sistema bipartidista, como tipo específico del de partidos, ha sido también elevado a la categoría de criterio exclusivamente determi-

nante de la estabilidad gubernamental. Su principal formulación puede quizá remontarse a LOWELL (1896), que enunció tempranamente una especie de axioma que habría de sufrir pocas variaciones: para persistir y ser eficaz, el Gobierno debe hallarse formado por un partido mayoritario, y sólo uno; la misma regla rige para el ámbito de la oposición. Mantenido esencialmente durante las décadas posteriores por LORD BRYCE (1921) y LASKI (1935), la ecuación que identificaba el bipartidismo con la estabilidad gubernamental y política se revitalizó especialmente en la de los cuarenta: las crisis de las democracias parlamentarias, en las que los frecuentes cambios de los gabinetes constituían uno de sus mejores indicadores, fueron concebidas como inevitables en atención a sus sistemas multipartidistas, sus mecanismos electorales de representación proporcional y sus gobiernos de coalición. Las tesis de HERMENS (1941) y las llamadas «leyes» de DUVERGER (1965) le confirieron una cierta altura científica a pesar de los cambios operados en las democracias europeas de la posguerra. Así, por ejemplo, el influyente libro de NEUMANN (1965) sobre los partidos políticos modernos concluye estableciendo una línea radical entre los sistemas bipartidistas y los multipartidistas: la situación normal de éstos (carencia de un orden unificador, falta de eficacia, incapacidad para crear mayorías homogéneas, naturaleza centrífuga de las coaliciones, dispersión de poder, corta duración e inestabilidad de los gobiernos) se considera excepcional para aquéllos. La panacea del bipartidismo para un gobierno estable en cuanto mayoritario y homogéneo encuentra así su reverso en un multipartidismo cuyos gobiernos, forzosamente minoritarios y de coalición, han de ser forzosamente breves e inestables.

Pese a que no podemos sino limitarnos a ofrecer unos pocos datos generales, creo que las matizaciones que introducen en ese esquema dicotómico resultan de interés. Es cierto, para empezar, que los gobiernos mayoritarios surgidos de un sistema bipartidista son habitualmente duraderos, pero los gobiernos emanados de parlamentos multipartidistas no tienen por qué ser necesariamente breves. TAYLOR y HERMAN (1971) han calculado que, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos formados por un solo partido duraron un promedio superior a los mil días, pero los de coalición no le fueron a la zaga con sus seiscientos de

permanencia media; y si los gobiernos mayoritarios observaron una duración media de ochocientos días, los minoritarios, que suponen la nada despreciable proporción de la tercera parte de los habidos en las democracias occidentales durante el mismo período (HERMAN y POPE, 1973), consiguieron sostenerse durante más de quinientos. El hecho es tanto más notable cuanto que, de una parte, las elecciones parlamentarias no suelen producir mayorías unipartidistas: de las 107 elecciones del período 1945-1965 analizadas por RAE (1977), sólo 8, esto es, el 7 por 100, arrojaron mayorías naturales, 25 lo fueron «prefabricadas» en virtud de la ley electoral y en las 74 restantes no se dio ninguno de ambos supuestos; el tiempo transcurrido desde entonces no parece haber modificado la pauta general de esta distribución. Y, de otra parte, la considerable estabilidad gubernamental que en la actualidad disfrutan no pocas democracias parlamentarias se ha conseguido dentro de un contexto ampliamente multipartidista: en los últimos cincuenta años, el 75 por 100 de todos los parlamentos elegidos ha resultado ser multipartidista; y tras la Segunda Guerra Mundial, sólo el 21 por 100 de los gobiernos mayoritarios es homogéneo, mientras que más de la mitad lo es de coalición. Conclusiones similares se obtienen acudiendo a otros índices. Así, según el cálculo de DODD (1976) para los últimos cincuenta años, el 33 por 100 de los parlamentos multipartidistas no ha conocido ningún gobierno que durara menos de cuarenta meses. O, dicho de forma distinta, de entre todos los gobiernos que han permanecido en su cargo un mínimo de cincuenta meses, el 60 por 100, aproximadamente, eran gobiernos de coalición. En fin, el índice del número de gobiernos por legislatura resulta también expresivo: COLLIARD (1978) ha señalado que la mitad de los parlamentos de la posguerra ha tenido un solo gobierno por cada legislatura, una tercera parte sólo dos, y un 10 por 100 a tres. La casi extrema inestabilidad gubernamental comienza a partir del cuarto gobierno por legislatura, una situación frecuente, como cabe imaginar, en la IV República francesa y en la Italia contemporánea. El cuadro 6 proporciona un buen sumario tanto de la diversidad de los resultados electorales y partidistas que inciden en la composición de los gobiernos como de la complejidad de las relaciones existentes con la estabilidad gubernamental, medida por su duración temporal en meses.

CUADRO 6

TIPOS Y DURACION DE LOS GOBIERNOS EN LOS SISTEMAS
PARLAMENTARIOS, 1967-1976

TIPOS DE GOBIERNOS FORMADOS						
Resultados de las elecciones	De mayo- ría homo- génea (a)	De minoría	De coalición			
			Coalición mínima mayoritaria (b)		Coalición «excesiva» (e)	
			«Conec- tada» (c)	«No conec- tada» (d)	«Conec- tada» (c)	«No conec- tada» (d)
<i>Sistemas mayoritarios/distritos uninominales</i>						
Con mayoría ho- mogénea (f)						
Australia	X					
Canadá	X					
Ceilán					X	
Reino Unido ...	X					
India	X	X				
Jamaica	X					
Nueva Zelanda...	X					
Sin mayoría homo- génea						
Australia		X				
Canadá		X				
Ceilán					X	
Reino Unido ...		X				
<i>Sistemas de representación proporcional/distritos plurinominales</i>						
Con mayoría ho- mogénea (f)						
Austria	X					
Irlanda	X					
Japón	X					
Suecia	X					
Turquía	X	X				

CUADRO 6

(Continuación)

TIPOS DE GOBIERNOS FORMADOS						
Resultados de las elecciones	De mayoría homogénea (a)	De minoría	De coalición			
			Coalición mínima mayoritaria (b)		Coalición «excesiva» (e)	
			«Conectada» (c)	«No conectada» (d)	«Conectada» (c)	«No conectada» (d)
Sin mayoría homogénea						
Austria		X				
Rep. F. Alemania			X			
Irlanda			X			
Holanda		X	X		X	
Noruega		X	X			
Suecia		X	X			
Turquía		X		X		
Bélgica		X	X		X	
Dinamarca		X	X			
Finlandia		X	X		X	
Italia		X		X	X	(X)
Duración media de los gobiernos (en meses) (g)	36	18	31	(10)	15	(9)

- (a) Formada por un solo partido.
- (b) Un gobierno de coalición es *minimum winning* cuando el abandono de uno de los partidos que lo integran supone la pérdida de la mayoría parlamentaria.
- (c) Un gobierno de coalición está «conectado» cuando los partidos que lo integran ocupan posiciones próximas en el *continuum* ideológico izquierda-derecha.
- (d) Un gobierno de coalición no está «conectado» cuando uno o varios de los partidos que lo integran están relativamente alejados de los restantes en el *continuum* ideológico izquierda-derecha.
- (e) Un gobierno de coalición es *oversize* cuando el abandono de uno de los partidos que lo integran no provoca necesariamente la pérdida de la mayoría parlamentaria.

- (f) Una mayoría es homogénea cuando está formada por los parlamentarios de un mismo partido.
- (g) Por razones de análisis, la máxima duración utilizada es la de 36 meses.

Fuente: G. BINGHAM POWELL, jr., *Contemporary democracies. Participation, stability, and violence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982), pág. 136.

Aquella sencilla dicotomía entre los sistemas bipartidistas y los multipartidistas ha sido sustituida, pues, por una notable variedad de supuestos y situaciones, que ha venido además acompañada por numerosas hipótesis explicativas (STOCK y COLAÇO ANTUNES, 1984). Como tampoco podemos detenernos en ellas, limitémonos a certificar la importancia de las agrupadas en torno a la teoría formal de las coaliciones, cuyos exponentes consideran a los partidos como sujetos de un juego matemático en el que participan con la finalidad de formar gobiernos estables (RIKER, 1962; de SWAN, 1973); sin embargo, VON BEYME (1978 y 1983) entre otros, ha criticado con acierto su menosprecio de los factores institucionales y su desatención a la diversidad de intereses existentes dentro y fuera de los partidos, lo que les suele llevar a centrarse en explicaciones demasiado abstractas y, en ocasiones, irreales. Mejor encaminadas parecen estar, a mi juicio, las hipótesis que, reconociendo de antemano su complejidad e interacción con otros factores, subrayan la incidencia de algunas variables de los sistemas de partidos sobre la inestabilidad gubernamental (MAYER, 1980). Cabría citar entre aquéllas a la fragmentación electoral y parlamentaria del propio sistema, la fraccionalización intrapartidista, la volatilidad electoral, la polarización en torno a conflictos de mayor o menor gravedad y la capacidad para coaligarse, dependiente a su vez de los grados de aceptación por los partidos de las reglas de juego del sistema democrático-parlamentario. Si quisiéramos reducir a dos simples proposiciones las complejas situaciones que pueden derivarse de las posibles combinaciones de esas variables, podría decirse, en primer lugar, que la duración de los gobiernos de coalición se basa en su *coalitional status*, siendo operativos cuando consigan alcanzar el grado de la denominada *minimum winning coalition*, que, por su parte, depende del sistema parlamentario de partidos y es

producto de su fragmentación, de su estabilidad y de los *cleavages* existentes entre los partidos y en el parlamento (DODD, 1976); y, en segundo lugar, que la estabilidad gubernamental está negativamente correlacionada con el número y la heterogeneidad (medida en términos de distancia ideológica) de los posibles integrantes de una coalición, residiendo el mejor indicador de esa heterogeneidad en el número de escaños obtenidos por los partidos antisistema (SARTORI, 1976; MITRA, 1980). De ahí que quepa sumarizar ambas proposiciones señalando que la mejor explicación de la inestabilidad gubernamental estriba en la influencia combinada del tamaño de los partidos antisistema y de la fragmentación de los partidos pro-sistema (TAYLOR y HERMAN, 1971; POWELL, 1982).

Y de ahí también que, trasvasando algunas de estas características a un nivel más amplio, COLLIARD (1978) haya perfilado la categoría de parlamentarismo estructurado-estabilizado: estructurado en cuanto compuesto por fuerzas políticas disciplinadas y relativamente homogéneas, estabilizando en cuanto que el sistema de partidos garantiza la alternancia de formaciones mayoritarias que tienden a durar toda la legislatura. Según su propia clasificación, once sistemas parlamentarios sobre veinte se ajustarían en estos momentos a tales supuestos: serían los países escandinavos de Suecia y Noruega, Dinamarca, Islandia, el Reino Unido y sus antiguos dominios de Irlanda, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, Austria y la República Federal de Alemania. En el otro extremo de la escala, y saltando por los casos intermedios, se encontrarían de nuevo los de la IV República francesa e Italia. Acaso quepa aventurar para España una plena integración en el grupo de países de sistema estructurados-estabilizados, bien que la juventud de su sistema de partidos y el reciente inicio de su vida parlamentaria aconsejen evitar inclusiones que pueden convertirse en prematuras.

A modo de conclusión

Sea como fuere, lo cierto es que deben también evitarse las frecuentes generalizaciones que conceden un significado absoluto a la estabilidad gubernamental o que determinan unidireccionalmente sus consecuencias sobre el sistema político. Como ya se ha dicho,

una parte importante de las imágenes asociadas con la inestabilidad gubernamental procede del período de entreguerras, cuando la continua sucesión de unos gobiernos de corta duración se vinculó estrechamente con las crisis democráticas sufridas por no pocos países europeos. Pero no parece, sin embargo, que esas mismas imágenes puedan mantenerse en los supuestos actuales del parlamentarismo, cuyas transformaciones han afectado profundamente a las condiciones de duración de los gobiernos. Cabría incluso afirmar que el problema de la inestabilidad gubernamental, aunque sea por definición una siempre presente posibilidad en cualquier sistema parlamentario y suponga una realidad en algunos de ellos, está ya históricamente superado. Y si los motivos parlamentarios fueron estimados en otro tiempo como los más relevantes en la generación de gobiernos inestables, su incidencia actual es mínima, precisamente en virtud de aquellas transformaciones.

Hay además una serie de elementos adicionales que relativizan la significación tradicionalmente concedida a la estabilidad gubernamental. Está en primer lugar su relación con la propia del sistema político. En palabras de VON BEYME «la estabilidad gubernamental es un indicador de la estabilidad del sistema político, pero de ninguna manera el más importante. (...) La estabilidad gubernamental permanece como un indicador conservador de la estabilidad democrática, que de ninguna manera se debe generalizar. (...) La inestabilidad de los gobiernos no es necesariamente una contribución al derrumbe del sistema democrático-parlamentario» (Von BEYME, 1978, pp. 386-387). En varias ocasiones hemos puntualizado que la estabilidad del gobierno es un criterio condicionante, antes que determinante, de la estabilidad política. Aunque una parte sustancial de las crisis democráticas conlleva algún grado de inestabilidad gubernamental, la relación no siempre permite su lectura por pasiva: la asociación entre la estabilidad política y la duración de los gobiernos, sobre la base de que si estos son inestables también lo serán los sistemas políticos, supone una extrapolación de dudosa validez. La observación resulta especialmente oportuna, como ya sabemos, en las democracias parlamentarias, cuyos frecuentes cambios de gobierno y la «normalidad» que se les suele otorgar hacen muy difícil la medición aproximada de su incidencia en la estabilidad política. Por lo demás, los casos de Finlandia, Bél-

gica o Dinamarca muestran la escasa importancia que la relativa inestabilidad de sus gobiernos parece tener en la deslegitimación de sus respectivos sistemas políticos.

Pero es que, en segundo lugar, el problema decisivo no es ya tanto el de la duración de los gobiernos, sino el de su eficacia, de medición mucho más difícil y de valoración más discutible que la simple cantidad de días o meses del equipo gubernamental. No le faltan razón a quienes consideran dudoso que una larga duración gubernamental, incluso en los sistemas democrático-parlamentarios, sea igual a, o crezca linealmente con una mayor eficacia (SARTORI, 1976; GOGUEL y GROSSER, 1980). Y tampoco parece que, en tercer lugar, los gobiernos inestables pasen de ser una condición necesaria, pero no suficiente, para su ineficacia decisional, y mucho menos para la del sistema político. Así, por ejemplo, el caso francés de la IV República pudo compensar parcialmente los efectos disfuncionales de la corta duración de sus gobiernos mediante la continuidad de la administración, la presencia en sucesivos gobiernos de las mismas personas para ocupar los ministerios más relevantes y la relativa estabilidad de amplios círculos de la élite política en los supuestos claves del gobierno y de la administración. Ha podido así hablarse de una «estable inestabilidad», es decir, de la «paradoja de una política estable con gabinetes inestables» (SIEGFRIED, 1956), en las que la estabilidad de los ministros logró atenuar al menos los peores inconvenientes de la inestabilidad de los gobiernos. Incluso se ha llegado a elaborar sendos coeficientes de ministros en las legislaturas de la III y la IV Repúblicas francesas, con la intención de medir esa relativa estabilidad ministerial, que, por otra parte, fue decreciendo, como prueba de la descomposición del régimen, a medida que se acercaba la fecha de la implantación de la V República (OLLÉ-LAPRUNE, 1962; ISAIA, 1978). La situación es obviamente distinta en Italia, pero tampoco faltan elementos comunes; como es conocido, los ciclos de los mismos primeros Ministros (ocho gobiernos sucesivos presididos por DE GASPERI entre 1945 y 1953, cinco por MORO, aunque con interrupciones temporales, entre 1963 y 1976, etc.), se han completado con una cierta estabilidad ministerial: las 600 personas que han ocupado posiciones ministeriales en los 40 gobiernos del período 1943-1980 permiten calcular que cada ministro o secretario de Estado ha formado parte

de una media aproximada de tres gobiernos (DOGAN, 1981). Debe tenerse también en cuenta, por último, que la relación entre la estabilidad de los gobiernos y su eficacia no puede por menos que verse afectada, aunque en grado indudablemente menor, por los frecuentes cambios de los ministros en contextos de gobiernos duraderos. Aunque la situación española entre 1977 y 1982 podría incluirse, con ciertas reservas, en este supuesto, el caso más ilustrativo es el de la Francia de la V República. Convertida en una auténtica técnica de gobierno, indispensable para evitar la esclerosis de un personal gubernamental inmune a las censuras parlamentarias, la inestabilidad ministerial francesa ha sido elevada, a excepción de unos pocos departamentos: se han producido 22 recambios gubernamentales de varios ministros o de ministros de importancia entre 1958 y 1979 (LAVROFF, 1979).

No han sido pocos, de otra parte, los instrumentos constitucionales fletados para garantizar la estabilidad de los gobiernos parlamentarios. Teniendo a sus espaldas los acontecimientos de los años de entreguerras, resulta lógico que los constituyentes europeos de los años cuarenta colocasen el problema de la inestabilidad gubernamental en un lugar destacado de sus preocupaciones e intentaran nuevamente solucionarlo, pese al evidente fracaso de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado en los años anteriores, con técnicas remozadas de la ingeniería constitucional: es sobradamente conocido ese conjunto de procedimientos, integrados en el máximo nivel del ordenamiento jurídico, que se extienden progresivamente desde los tipos de votaciones hasta la moción de censura constructiva. En la gráfica expresión de LOEWENSTEIN (1979), sus autores buscaban esa fórmula mágica, e inexistente, para establecer un sistema a prueba de crisis; compartían una cierta exageración en los peligros asociados con la inestabilidad gubernamental, por lo que no es extraño que las nuevas Constituciones adopten para estos temas un cierto aire retrospectivo: incluyen respuestas a situaciones históricas anteriores que se presenten, o van a presentarse en seguida, de modo muy diferente. Esta maximización de la estabilidad gubernamental no pudo por menos que traer aparejada una concepción restrictiva de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política y, en determinadas circunstancias, del control parlamentario: su regulación específica estaba además impul-

sada por la concepción subyacente en el control que hace de la idea de la remoción del gobierno la sanción típica, y exclusiva, de la responsabilidad (MANZELLA, 1977).

Todo ello ha cristalizado en una considerable variedad de normas constitucionales, pese a su común preocupación de origen y a su común finalidad. No hace falta añadir que la Constitución española de 1978 se integra plenamente en esa misma tendencia, reforzándola aún más si cabe a la vista del tiempo transcurrido desde el momento constituyente europeo y de las transformaciones experimentadas por los esquemas parlamentarios de las relaciones entre el gobierno y las Cámaras. Como en otro lugar he desarrollado (MONTERO, 1979), los constituyentes españoles hicieron de la estabilidad política un objetivo explícito a conseguir por diversas instituciones, entre las que destacaba especialmente la moción de censura constructiva, cuyo carácter excepcional dentro del parlamentarismo europeo sólo es compartido con la Ley Fundamental de BONN, de donde, como es notorio, fue importada.

De esta forma, también los constituyentes españoles participaron de la sobreestimación concedida a la ingeniería constitucional, por medio de la cual se pensaba que una determinada regulación constitucional permitiría lograr por sí misma la estabilidad de los gobiernos y, de paso, la supervivencia de la democracia (ECKSTEIN, 1963). Pese a ello, parece cierto que ese tipo de mecanismos, que la moción de censura constructiva ejemplifica a la perfección, se ha mostrado generalmente inútil o ineficaz para la salvaguardia de una estabilidad gubernamental que depende fundamentalmente de otros factores, entre los que, como ya se ha apuntado, el sistema de partidos ocupa una posición preeminente (PACTET, 1977). Y es que los refinamientos jurídicos de los mecanismos pretendidamente garantizadores de la estabilidad de los gobiernos sirven de poco para solucionar un problema cuyo origen se localiza en ámbitos diferentes a los parlamentarios. También en este caso, la tantas veces proclamada influencia (al menos indirecta) del parlamento sobre la estabilidad gubernamental no puede por menos que quedar seriamente cuestionada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALMOND, GABRIEL, y SIDNEY VERBA (1970), *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid: Euroamérica. (La primera edición en inglés es de 1963.)
- ALMOND, GABRIEL y SIDNEY VERBA, eds. (1980), *The civic culture revisited*, Boston: Little, Brown.
- ARTOLA, MIGUEL (1974), *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Madrid: Aguilar.
- BAECHLER, JEAN (1971), «La fragilité des systèmes politiques», en *Archives Européennes de Sociologie*, 12, págs. 61-86.
- BANKS, ARTHUR (1972), «Political characteristics of nation-states. A longitudinal analysis», en *Journal of Politics*, 34, págs. 246-257.
- BAR, ANTONIO (1981-1982), «El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, 12, págs. 85-104.
- BARRY, BRIAN (1975), «Political accomodation and consotiational democracy», en *British Journal of Political Science*, 5, págs. 477-505.
- BRYCE, JAMES (1921), *Modern democracies*, Nueva York: Macmillan.
- BLONDEL, JEAN (1972), *Introducción al estudio comparado de los gobiernos*, Madrid: Revista de Occidente.
- BUDGE, IAN (1971), *La estabilidad de la democracia*, Buenos Aires: Paidós.
- BURDEAU, GEORGES (1976), *Traité de science politique*, vol. IX, *Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, París: Librairie Générale du Droit et Jurisprudence.
- CAPITANT, RENÉ (1934), *La réforme du parlementarisme*, París: Librairie du Recueil Sirey
- CAPO GIOL, JORDI (1983), *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.
- CASTELLAN GEORGES (1969), *L'Allemagne de Weimar, 1918-1933*, París: A. Colin.
- COLLIARD, JEAN-CLAUDE (1978), *Les régimes parlementaires contemporains*, París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- CURTIS, MICHAEL (1968), *Comparative government and politics*, Nueva York: Harper and Row.
- CUTRIGHT, PETER (1963), «National political development: Its measurement and social correlates», en N. Polsby, ed., *Politics and social life*, Boston: Houghton and Mifflin.
- DAHL, Robert A. (1978), *Polyarchy. Participation and opposition*, New Haven: Yale University Press, 5.ª ed.
- DE SWAN, ABRAM (1973), *Coalition theories and cabinet formations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- DEUTSCH, KARL (1970), *Politics and government. How people decide their fate*, Boston: Houghton and Mifflin.
- DI PALMA, GIUSEPPE (1977), *Surviving without governing. The italian parties in Parliament*, Berkeley: University of California Press.
- DODD LAWRENCE C. (1976), *Coalitions in parliamentary government*, Princeton: Princeton University Press.

- DOGAN, MATTEI (1981), «La sélection des ministres en Italie. Dix règles non-écrites», en *International Political Science Review*, 2, págs. 189-210.
- DUVERGER, MAURICE (1965), *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 3.ª ed. (La primera edición en francés es de 1951).
- ECKSTEIN, HARRY (1963), «Constitutional engineering and the problem of viable representative government», en HARRY ECKSTEIN y DAVID E. APTER, eds., *Comparative politics. A reader*, Nueva York: Free Press.
- ECKSTEIN, HARRY (1966), *Division and cohesion in democracy: A study of Norway*, Princeton: Princeton University Press.
- ECKSTEIN, HARRY (1969), «Authority relations and governmental performance», en *Comparative Political Studies*, 2, págs. 270-322.
- ECKSTEIN, HARRY, y TED ROBERT GURR (1975), *Patterns of authority: A structural basis for political inquiry*, Nueva York: Wiley.
- FEIERABEND, IVO K., y ROSALIND L. FEIERABEND (1971), «Aggressive behaviors within polities, 1948-1962», en JAMES CH. DAVIS, ed., *When men revolt and why. A reader in political violence and revolution*, Nueva York: Free Press.
- FINER, HERMANN (1964), *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid: Tecnos.
- FINER, SAMUEL E. (1970), *Comparative government*, Londres: Penguin.
- GALEOTTI, SERIO (1983), *Alla ricerca della governabilità*, Milán: Giuffrè.
- GOGUEL, FRANÇOISE, y ALFRED GROSSER (1980), *La politique en France*, París: A. Colin.
- GURR, TED ROBERT (1971), *Why men rebel*, Princeton: Princeton University Press.
- GURR, TED ROBERT (1974), «Persistence and change in political systems, 1800-1971», en *American Political Science Review*, 68, págs. 1482-1504.
- HELLER, HERMANN (1931), *Europa y el fascismo*, Madrid: España.
- HERMAN, VALENTINE, y JOHN POPE (1973), «Minority governments in western democracies», en *British Journal of Political Science*, 3, págs. 191-212.
- HERMENS, FERDINAND (1941), *Democracy or anarchy?*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós.
- HURWITZ, LEON (1971), «An index of democratic stability. A methodological note», en *Comparative Political Studies*, 4, págs. 41-68.
- HURWITZ, LEON (1973), «Contemporary approaches to political stability», en *Comparative Politics*, 5, 1973, págs. 449-463.
- ISAIA, HENRI (1978), «L'instabilité ministérielle», en el vol. col., *La IV^e République. Bilan trente ans après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946*, París: Librairie Générale du Droit et Jurisprudence.
- JACKSON, ROBERT J., y MICHAEL B. STEIN (1971), *Issues in comparative politics*, Nueva York: St. Martin's Press.
- KELSEN, HANS (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Madrid: Guadarrama, 2.ª ed.
- LASKI, HAROLD J. (1935), *The state in theory and practice*, Nueva York: Viking.

- LAVROFF, DIMITRI-GEORGES (1979), *Le système politique français. La V^e République*, París: Dalloz.
- LIJPHART, AREND (1968), *The politics of accomodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press.
- LINZ, JUAN J. (1978a), *The breakdown of democratic regimes. Crisis, breakdown, and reequilibration*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- LINZ, JUAN J. (1978b), «Legitimidad y eficacia en la evolución de los sistemas políticos», en E. HYTTEN y otros, *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada.
- LIPSET, SEYMOUR M. (1963), *Political Man. The social bases of politics*, Nueva York: Doubleday.
- LOEWENSTEIN, KARL (1979), *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- LOWELL, A. LAWRENCE (1896), *Governments and parties in continental Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- MANZELLA, ANDREA (1977), *Il parlamento*, Bolonia: Il Mulino.
- MAYER, LAWRENCE C. (1980), «Party systems and cabinet stability», en PETER H. MERKL, ed., *Western european party systems. Trends and prospects*, Nueva York: Free Press, págs. 335-347.
- M CRAE, KENNETH, ed. (1974), *Consociational democracies: Political accomodation in segmented societies*, Toronto: McClelland and Stewart.
- MICAUD, CHARLES A. (1965), «Los partidos políticos franceses: Mitos ideológicos y realidades sociales», en Neumann (1965).
- MIRKINE-GUETZÉVICH, Boris (1931), *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París: Giard.
- MITRA SUBATRA K. (1980), «A theory of government instability in parliamentary systems», en *Comparative Political Studies*, 13, págs. 235-263.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN (1977), «El impeachment en la Constitución de los Estados Unidos y el caso de Richard M. Nixon», en *Politeia*, 6, págs. 215-326.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN (1979), «La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas», en *Revista de Estudios Políticos*, 12, págs. 5-40.
- MORLINO, LEONARDO (1973), «Stabilità, legittimità e efficacia decisionale nei sistema democratici», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, págs. 247-314.
- MURILLO, FRANCISCO (1972), *Estudios de sociología política*, Madrid. Tecnos.
- NEUMANN, SIGMUND (1965), *Partidos políticos modernos. Iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos*, Madrid: Tecnos.
- OLLÉ-LAPRUNE, JACQUES (1969), *La stabilité des ministres sous la III^e République*, París: Librairie Générale du Droit et Jurisprudence.
- PACTET, PIERRE (1977), «L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes», en *Mélange offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, París: Librairie Générale du Droit et Jurisprudence.

- PARTRIDGE, PETER H. (1971), *Consent and consensus*, Londres: Macmillan.
- POWELL, jr., G. BINGHAM (1982), *Contemporary democracies. Participation, stability, and violence*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- RAE, DOUGLAS W., y MICHAEL TAYLOR (1970), *The analysis of political cleavages*, New Haven: Yale University Press.
- RAE, DOUGLAS W. (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid: CITEP.
- RIKER, WILLIAM (1962), *The theory of political coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (1978), «Relación entre el Gobierno y las Cortes», en el vol. col. *Constitución, economía y regiones*, Madrid: Ibérico Europea de Ediciones.
- SARTORI, GIOVANNI (1976), *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHMITT, CARL (1983), *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Madrid: Tecnos. (La primera edición alemana es de 1929.)
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1971), *Capitalismo, socialismo, democracia*, Madrid: Aguilar. (La primera edición en inglés es de 1942.)
- SCHWARTZ, DAVID C. (1974), «Toward a more relevant and rigorous political science», en *Journal of Politics*, 36, págs. 103-137.
- SIEGFRIED, ANDRÉ (1956), «Stable instability in France», en *Foreign Affairs*, 34, págs. 394-404.
- SOULIER, ALBERT (1939), *L'instabilité ministérielle sous la III^e République (1871-1938)*, París: Sirey.
- SPENGLER, OSWALD (1966), *La decadencia de occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*, Madrid: Espasa-Calpe, 11.^a ed. (La primera edición alemana es de 1920).
- STOCK, MARÍA JOSÉ, y LUÍS F. COLAÇO ANTUNES (1984), «Sistema de partidos e gobernabilidad», en *Economía e Sociología*, 37, págs. 43-84.
- TAYLOR, MICHAEL y VALENTINE M. HERMAN (1971), «Party systems and governmental instability», en *American Political Science Review*, 65, págs. 28-37.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1963), *La democracia en América*, México: Fondo de Cultura Económica. (La primera edición francesa es de 1835.)
- VINTRÓ, JOAN (1983), *La responsabilidad política del gobierno ante el parlamento en los regímenes parlamentarios. Un análisis comparado (1945-1980)*, Universidad Autónoma de Barcelona: Tesis de Grado de Licenciado.
- VON BEYME, KLAUS (1978), «El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado», en M. RAMÍREZ y otros, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona: Labor.
- VON BEYME, KLAUS (1983), «Governments, parliaments and the structure of power in political parties», en HANS DAALDER y PETER MAIR, eds., *Western european party systems. Continuity and change*, Londres: Sage.

- VON DER MEHDEN, FRED R. (1970), *Política de las naciones en vías de desarrollo*, Madrid: Tecnos.
- WEINBAUM, MERVIN G. (1975), «Classification and change in legislative systems», en G. BOYNTON y CH. L. KIM, eds., *Legislative systems in developing countries*. Durham: Duke University Press.
- WILLIAMS, PETER (1964), *Crisis and compromise: Politics in the Fourth Republic*, Nueva York: Anchor Books.