

LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO: PROBLEMAS ACTUALES

I. Introducción	217
II. La monarquía parlamentaria	218
III. El gobierno parlamentario	223
1. Las previsiones constitucionales	223
2. La práctica política: parlamentarismo “presidencial” y parlamentarismo “presidencialista”	228
3. Parlamentarismo y presidencialismo, hoy	233
A. Aproximación y distanciamiento entre parlamentaris- mo y presidencialismo	233
B. El rechazo europeo del presidencialismo	234
C. La emulación presidencialista en el parlamentarismo europeo	237
4. Parlamento y democracia	240
A. Democracia y control del poder	240
B. Parlamento y partidos. Observaciones críticas	241
C. La necesidad de “parlamentarizar” el régimen parla- mentario	245
D. El control parlamentario del gobierno. Problemas de perspectiva. Los “derechos” de control	247
5. La relación entre los poderes del Estado. Poderes políti- cos y poder jurisdiccional	254
A. Relaciones entre los jueces y el legislador	254
B. Relaciones entre los jueces y el gobierno	256

LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO: PROBLEMAS ACTUALES

I. INTRODUCCIÓN*

En el presente trabajo se intentarán formular algunas reflexiones sobre la forma parlamentaria de gobierno en nuestro tiempo, su tendencial aproximación al presidencialismo, las diferencias, no obstante, que subsisten entre los dos modelos, la necesidad de reforzar el papel de los Parlamentos y su función de control y, en definitiva, la influencia que en el significado de la institución parlamentaria tiene la actual democracia de partidos. Estas reflexiones, aunque se realicen con vocación de generalidad, y por ello se harán constantes alusiones de derecho comparado, están especialmente dirigidos al caso español, con el propósito de dotarlas de contornos definidos y de coherencia sistemática. Ahora bien, su alcance va más allá de ese supuesto concreto, de un lado, como ya se ha dicho, porque el caso español se examina en un marco comparado y, de otro, porque ese caso no es muy diferente del de otros regímenes parlamentarios, de tal modo que los problemas tratados son generales de la mayoría de los países de nuestra misma forma de gobierno y, por ello, también de efectos generales las críticas y las propuesta de reforma que en el trabajo se realizarán. Hoy, más que nunca, no sólo existe una especie de derecho común de los países democráticos, sino también, con escasas variaciones, una práctica común de la democracia parlamentaria. Comunes son los problemas, comunes los defectos y por ello también común la necesidad de superarlos. De ahí, como antes se decía, los efectos “generales” de estas reflexiones “específicas”.

A diferencia de la forma de Estado, modo en que está atribuido el poder constituyente, la forma de gobierno hace referencia a la forma en que está organizado el poder constituido. La primera alude al Estado-comunidad, y por ello intenta explicar las relaciones entre el pueblo y el poder político tanto desde la dimensión personal (autocracia y democra-

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación SEC 98/0430, Plan Nacional de I+D, Ministerio de Educación.

cia) como desde la territorial (Estado simple y Estado compuesto). La segunda se contrae al llamado Estado-aparato, esto es, a las instituciones públicas que forman el conjunto de los poderes constituidos, explicando el modo en que se estructuran. Las formas de gobierno del Estado democrático pertenecen a varios modelos: formas presidencial, parlamentaria, mixta (o semipresidencialista) y dictatorial.¹

La forma de Estado en España es la del Estado democrático (artículo 1o., Constitución española —en adelante CE—) y autonómico (artículo 2o., CE). La forma de gobierno es la parlamentaria monárquica (artículos 1o.3, 56, 62, 64, 99 y 108-115, CE, principalmente). En relación, pues, con la forma de gobierno, que es el objeto de este trabajo, hay que decir que se trata, pues, de un sistema parlamentario, donde el gobierno ha de gozar de la confianza del Parlamento y en el que la jefatura del Estado la ostenta un rey, que, como todo rey parlamentario, carece de poderes propios. De ahí que el estudio de la forma de gobierno haya de abarcar, de un lado, el examen de lo que en España significa la monarquía parlamentaria y, de otro, la indagación de qué tipo de parlamentarismo es el propio del ordenamiento español.

II. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La monarquía parlamentaria, en el derecho extranjero, ha sido el producto de una evolución histórica. Tal evolución se produce en el Reino Unido mediante un largo proceso que nace en la Edad Media, donde la monarquía estamental se va trasformando en una forma mixta de gobierno, que dará paso, a finales de la Edad Moderna, a un gobierno bien equilibrado para transformarse finalmente, durante los siglos XIX y XX, en una monarquía parlamentaria, acomodando la monarquía, primero, con el liberalismo y, después, con la democracia.² En las monarquías de

1 Véase Aragón, M., “Forma de Estado” y “Forma de gobierno”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II, pp. 3145-3150.

2 Véanse, para mayor detalle, Aragón, M., “La monarquía parlamentaria (comentario al artículo 1o.3 de la Constitución)” (pp. 65-86) y “Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”, ambos en *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990. A lo largo de esos trabajos se contienen también las pertinentes alusiones doctrinales de derecho comparado, en relación con el rey y las potestades legislativa y ejecutiva, que en esta exposición, por ello, no voy a reproducir.

Europa continental la evolución no arranca de tan lejos, sino del siglo XIX, a partir de la llamada “monarquía constitucional” o dual, que irá evolucionando (a veces con algún cambio en el texto constitucional, por ejemplo en Suecia o Dinamarca, en otros casos sin alterar la letra de las Constituciones, por ejemplo en Bélgica u Holanda) hasta convertirse en la actual monarquía parlamentaria.³

El resultado de esa evolución es el mismo: el rey ya no es soberano, lo es el pueblo; el rey no legisla, sino el Parlamento; el rey no gobierna, sino el Ejecutivo, que sólo ha de gozar de la confianza parlamentaria. Pero esas características no se derivan únicamente de la Constitución (que en muchos países aún conserva el texto de la vieja monarquía dual, en la que el rey comparte con el Parlamento la potestad legislativa y la relación de confianza con el Ejecutivo), sino de la costumbre, que allí ha producido mutaciones constitucionales claras y doctrinalmente aceptadas.⁴

Respecto de la potestad legislativa, es pacífico que en el Reino Unido el monarca ya ha perdido la capacidad de vetar las leyes⁵ y lo mismo ocurre en Bélgica, como es aceptado unánimemente por la doctrina y refrendado por la práctica.⁶ He acudido a dos ejemplos, pero la misma conclusión es general en las monarquías parlamentarias. Lo que ocurre es que allí, el texto constitucional (desmentido por la práctica constitucional, o mejor dicho, mutado por esa práctica) suele seguir atribuyendo la potestad legislativa al rey con el Parlamento.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, la evolución también ha sido clara: en todos los países citados el gobierno no ha de gozar de la confianza del rey, sino del Parlamento, y tiene atribuida, en exclusiva, la función de gobernar. “El rey reina, pero no gobierna”, es la frase tópica que condensa esta situación. Y el Poder Judicial lo ejercen en

3 *Idem.*

4 *Idem.*

5 El último veto a una ley se produjo por la reina Ana en 1707, frente a la Ley sobre la Milicia escocesa.

6 Recuérdese la situación producida en 1990 en Bélgica con motivo de la ley despenalizadora del aborto, que el rey Balduino alegando una especie de objeción de conciencia no quería sancionar, pero que la práctica constitucional le impedía vetar, con lo cual hubo de acudir a una fórmula, no del todo correcta, de inhabilitación regia durante 36 horas para que en lugar del rey la ley la sancionase el gobierno. Me remito, para más detalle, a mi trabajo “Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”, *op. cit.*, nota 2, pp. 98 y 99.

exclusiva los jueces y tribunales, sin que el rey tenga ninguna potestad jurisdiccional.

Ahora bien, los actos más relevantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo los ha de firmar el rey, pero esa firma es un acto debido, necesitado, además, para su validez, del refrendo ministerial.

En España, la interrupción de la monarquía no permitió esa evolución producida en las otras monarquías europeas. Y cuando, después de casi medio siglo, volvió a restaurarse la monarquía se reguló, en 1978, mediante una Constitución moderna, que definía a la monarquía como parlamentaria y que venía a poner en la letra de sus preceptos lo que ese tipo de monarquía era, no en los textos constitucionales de otros países europeos, sino en la práctica constitucional que los había transformado.

El rey aparece en nuestra actual Constitución como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, pero sin ejercer los poderes constituidos, de tal manera que la potestad legislativa del Estado se atribuye a las Cortes Generales, el Poder Ejecutivo al gobierno y el Poder Judicial al conjunto de jueces y tribunales. Aunque, eso sí, el rey, sin ostentar esos poderes, tiene relaciones con todos ellos. Una relación puramente simbólica con la justicia (que se administra en nombre del rey) y una relación jurídica con el gobierno (aparte de presentar candidato a presidente del gobierno y nombrar al que resulte elegido por el Congreso, expide todos los decretos aprobados por el Consejo de Ministros) y con el Poder Legislativo (sanciona, promulga y ordena la publicación de las leyes). Pero tales intervenciones no se confunden con los poderes respecto de los cuales se ejercen: por expedir los decretos el rey no pasa a gobernar, y por sancionar las leyes el rey no pasa a legislar. La persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Será siempre responsable de los actos del rey la autoridad que los refrende.

Es claro, pues, que en nuestra Constitución, la potestad legislativa del Estado corresponde a las Cortes Generales, como expresa el artículo 66, CE, y que de esa potestad el rey no participa. El rey participa en una fase posterior al ejercicio de la potestad legislativa, que realizan las Cortes aprobando un proyecto o proposición de ley y convirtiéndolo en ley. Y esa fase posterior es la de la integración de la ley en el ordenamiento del Estado, donde la intervención del rey no es libre sino obligada. Las Cortes “hacen” la ley, pero esa ley no “nace” a la vida del derecho

hasta que no se publica, con la consiguiente entrada en vigor. Pero, para poder publicarse, primero ha de ser sancionada y promulgada por el rey.

Que los actos del rey en relación con la potestad legislativa de las Cortes Generales sean actos debidos no vacía de contenido, en absoluto, a la figura del rey en nuestro ordenamiento. De un lado, porque respecto de otras funciones del Estado el rey tiene mayor capacidad de actuación (por ejemplo, y no es único, en la propuesta de candidato a presidente del gobierno), además de la importantísima función política que de la *auctoritas* del rey se puede desprender en nuestro sistema estatal, así como de la capacidad, innegable, de integración social y política que la Corona desempeña. De otro lado, porque incluso en el ejercicio de sus competencias sobre la ley aprobada por las Cortes Generales, la actuación del rey es indispensable: sin la firma del rey no hay ley. Lo que ocurre es que el rey está obligado a firmar. Y esa actividad regia ordenada por la Constitución en sus artículos 62, inciso *a* y 91 es de una extraordinaria relevancia, como ya se ha visto, relevancia que no se pierde, de ninguna manera, por la condición de obligatoria de aquella actividad, condición que es precisamente uno de los presupuestos en que se basa la monarquía parlamentaria en general, pero más específicamente nuestra monarquía parlamentaria democrática, en la que la Constitución deja bien claro que la potestad legislativa del Estado corresponde exactamente a las Cortes Generales. Nuestro Estado es democrático, como se le define en el artículo 1o.1 de la Constitución, entre otras razones porque la ley emana de la representación popular.

Y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo éste pertenece en exclusiva al gobierno (artículo 97, CE), cuyo presidente, a propuesta del rey, es elegido por el Congreso de los Diputados (artículo 99, CE), que puede revocarlo al retirarle la confianza (artículos 113-115, CE). Es cierto que todas las decisiones del Consejo de Ministros han de adoptar la forma de decreto y que todos los decretos han de ser expedidos por el rey, pero esa actuación regia, como la de sancionar las leyes, se ejercerá siempre mediante actos debidos que serán refrendados (igual que los actos regios en relación con el Poder Legislativo), careciendo de validez sin dicho refrendo (artículo 56.3, CE).

La monarquía parlamentaria es una forma jurídica que no se entiende correctamente si no se comprende también, como expresa la Constitución, qué es forma política (artículo 1o.3, CE), es decir, forma en la que

el monarca no tiene poderes jurídicos de libre ejercicio (salvo los señalados en el artículo 65, CE: distribución del presupuesto de la familia y casa del rey y nombramiento de los miembros civiles y militares de ésta), sino competencias de ejercicio obligatorio, pero donde esa merma de poder del rey se complementa con sus capacidades de influencia política, con sus funciones clásicas de “animar, advertir y ser consultado”, así como con las capacidades que despliega la Corona, como institución de carácter simbólico y representativo, aparte de ser un órgano del Estado.⁷ Un órgano que tiene menos poder que la jefatura del Estado en una República, pero mayor peso y significación como jefatura del Estado en una monarquía.

En una monarquía parlamentaria, el principio monárquico no puede ser nunca una restricción u obstáculo al principio democrático. De ahí que nuestro Estado no deje de ser democrático porque sea un reino. Sobre esas bases hay que interpretar siempre nuestra monarquía parlamentaria. Por ello quiero terminar este epígrafe transcribiendo los párrafos finales de mi trabajo “Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”.⁸ Allí decía que:

Debajo de los monarquismos mal entendidos, de las tesis que defienden la pertinencia (incluso la necesidad) de un rey con poderes, me parece que se encuentra la vieja idea de que la monarquía es incompatible con la democracia. Mostrar que esa idea es falsa, postular que la monarquía parlamentaria no supone invalidar el principio democrático, resaltar la completa armonía entre democracia y monarquía que se ha conseguido con la monarquía parlamentaria, sostener que esa armonía, esa compatibilidad, son posibles en España porque caben en el texto de la Constitución me parece que es el mejor servicio que a la monarquía española puede, y debe, hacerse. Monarquía que por sus capacidades de integración nacional resulta, en mi opinión, un bien sumamente apreciable para la organización

7 Lo han entendido así muy bien, entre otros, Sánchez Agesta, L., “Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional”, *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, y Jiménez de Parga, M., en cuanto a la monarquía parlamentaria en derecho comparado, *Las monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, 1966 y también, en cuanto a la monarquía parlamentaria española, “El estatuto del rey en España y en las monarquías europeas”, en Lucas Verdú, P. (comp.), *La Corona y la monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid, 1983. También me remito a mi trabajo “La Monarquía parlamentaria (comentario al artículo 10.3 de la Constitución)”, *op. cit.*, nota 2, pp. 15-86.

8 Aragón, M., “Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes”, *op. cit.*, nota 2, pp. 126 y 127.

de la vida pública y para la convivencia, en paz y en progreso, de los españoles.

Precisamente por su valor, a nuestra monarquía conviene preservarla. Los partidos se turnan en el poder, el rey permanece, los gobernantes se desgastan, el rey dura, los políticos triunfan o fracasan, el rey está fuera de la contienda política, al margen de premios o castigos. Y ello es así porque no ejerce el poder. Y ahí reside, precisamente, el mejor seguro para que se cumpla la característica más genuina de la monarquía: la continuidad. En una sociedad de hombres libres la continuidad de la Monarquía se hace posible reinando y no gobernando.

La forma tradicional, histórica, de acceso hereditario a la jefatura del Estado se mantiene en nuestros días en algunos países civilizados precisamente porque allí la monarquía no se ha politizado. La neutralidad y la prudencia y no el decisionismo activista son, pues, los sostenes de la monarquía en democracia, los pilares en que se asienta, firmemente, el rey parlamentario. Hacer que el derecho ampare esa concepción de la monarquía me parece que es, simplemente, apostar de modo decisivo por su supervivencia.

III. EL GOBIERNO PARLAMENTARIO

1. *Las previsiones constitucionales*

La transición política española instauró una democracia que, como cualquiera de las que existen en el mundo, se articula, primordialmente, a través de la representación. La democracia constitucional es, por principio, democracia representativa, sin que el caso de Suiza, tan peculiar, venga a desmentir por completo esta afirmación. Por ello las formas de participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder, previstas en nuestra Constitución o en otras Constituciones próximas (por ejemplo, la francesa o la italiana) mediante la figura del referéndum, se presentan como un complemento, pero no como una sustitución, de la participación indirecta a través de representantes libremente elegidos. Más aún, en términos jurídicos, tales vías de participación directa han de considerarse como excepciones (y por lo mismo interpretables restrictivamente) frente a la regla general de la democracia representativa.

De ahí que en los Estados democráticos el Parlamento constituya la pieza fundamental de la organización política, hasta el punto de dar su nombre al modelo actual de democracia representativa. La democracia

parlamentaria es, pues, la forma común del Estado constitucional democrático de nuestro tiempo. Y ello es así incluso en los sistemas presidenciales, donde el Poder Ejecutivo también es producto de la elección popular, pero donde el Parlamento sigue siendo, constitucionalmente, el máximo poder del Estado al estarle atribuida la capacidad de adoptar, por medio de las leyes, las decisiones políticas más importantes. Sin embargo, no cabe duda de que, al menos en teoría, la función del Parlamento aparece acrecentada en los llamados sistemas parlamentarios, es decir, en los Estados con forma parlamentaria de gobierno, donde, a diferencia de los sistemas presidenciales, la cámara legislativa es el único poder que recibe la inmediata legitimación popular. Por ello, en el sistema parlamentario, el Ejecutivo ha de gozar de la confianza de la cámara, que aparece así no sólo como la institución encargada de hacer las leyes, sino también como la institución de la que emana el gobierno, al que controla hasta el punto de poderlo derribar mediante un voto de censura.

Este último es nuestro sistema, consecuencia de la doble opción por la democracia y la monarquía. El Estado democrático, en una República, puede tener como formas de gobierno la presidencial o la parlamentaria; el Estado democrático, en una monarquía, difícilmente puede tener otra forma de gobierno distinta de la parlamentaria. Ahora bien, dentro de la forma parlamentaria de gobierno caben diversas modalidades, según la manera específica en que se regulen las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Nuestra Constitución optó por un modelo de parlamentarismo “racionalizado” mediante el establecimiento de determinadas reglas que, de un lado, favorecen la estabilidad gubernamental y, de otro, realzan notoriamente la figura del presidente del gobierno. Si acudimos a una terminología bien conocida puede decirse que en España el sistema parlamentario no es de “gabinete”, sino de “canciller” o de “primer ministro”.

La estructura de la forma de gobierno está muy clara en el texto constitucional. Allí aparece, incluso, su propia definición (una “monarquía parlamentaria”, artículo 10.3); así como la declaración de que el Parlamento es la institución directamente representativa de los ciudadanos (“las Cortes Generales representan al pueblo español”, artículo 66.1) y a la que compete el control del Ejecutivo (“controlan la acción del gobierno”, artículo 66.2) mediante una serie de dispositivos entre los

que destacan la investidura parlamentaria del presidente (artículo 99), la votación de confianza (artículo 112) y la moción de censura (artículo 113); como contrapartida, el presidente del gobierno puede proponer al rey la disolución de las cámaras (artículo 115).

A partir de esas líneas básicas, definidoras de unos rasgos en buena parte comunes de cualquier sistema parlamentario, lo que importa verdaderamente es analizar cuáles son los caracteres específicos de nuestra forma de gobierno, esto es, su singularidad respecto de otras del mismo género.⁹ Para ello conviene examinar, en primer lugar, el tipo de Parlamento que la Constitución establece, ya que, por principio, se trata de la institución central del sistema.

Las dos cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, que componen nuestras Cortes Generales, pese a que existan diferencias en el modo de elección de sus miembros (sistema electoral proporcional corregido para el Congreso y mayoritario corregido para el Senado), responden al mismo tipo de representación. Ambas se integran por elección directa de los ciudadanos y, en uno y otro proceso electoral, la circunscripción es también la misma: la provincia. La minoría de senadores elegidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, precisamente por la escasa importancia de su número en relación con el total de la cámara, no supone una verdadera alteración de aquel esquema representativo. En ese sentido, la declaración constitucional de que el Senado es “la cámara de representación territorial” (artículo 69.1) alcanza muy escasa (por no decir ninguna) operatividad.¹⁰ La primera característica de nuestro Parlamento bicameral es, pues, la duplicidad representativa.

La segunda característica es la duplicidad funcional en todo lo que se refiere a la potestad legislativa. En ese plano podría hablarse de un bi-

9 Véase, para mayor detalle de lo que a continuación se expone, Aragón, M., *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993.

10 De ahí la necesidad de reformar el Senado para convertirlo en cámara de auténtica representación territorial, como exige un Estado compuesto de tan amplia e intensa distribución territorial del poder como lo es el actual Estado autonómico español. Dotar de nueva composición y nuevas funciones al Senado podría convertirlo en una institución de integración y coordinación territorial, que es algo que requiere un sistema estatal como el nuestro, que, por ahora, tiene más grado de autonomía que de cohesión. Esa reforma, para ser eficaz, quizá precise de una modificación constitucional. Es cierto que un Senado así fomentaría el protagonismo parlamentario, pero no en relación con la forma de gobierno, sino con la forma de Estado (en su dimensión territorial), por lo que no haremos de ese tema objeto del presente trabajo.

cameralismo por repetición, en cuanto que el procedimiento legislativo ha de reiterarse, de modo sustancialmente idéntico, en una y otra cámara, con la salvedad de que la mayoría absoluta requerida para las leyes orgánicas sólo se exige en el Congreso (artículo 81.2, CE) y de que, como es razonable, en caso de conflicto en la elaboración de cualquier ley prevalece la voluntad de una de las cámaras (el Congreso) sobre la voluntad de la otra (el Senado) (artículo 90, CE).

La tercera característica es el monopolio por el Congreso de la verificación de la responsabilidad política gubernamental. El gobierno sólo “responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados” (artículo 108, CE). Es el Congreso el que vota la investidura del presidente del gobierno (artículo 99, CE) y, en consecuencia, sólo ante el Congreso puede plantear el presidente del gobierno la cuestión de confianza (artículo 112, CE), correspondiéndole también únicamente al Congreso adoptar una moción de censura (artículo 113, CE). En nuestro sistema, pues, al no participar el Senado de ninguna manera en la relación de confianza, los instrumentos más característicos de la forma parlamentaria de gobierno no se ejercen de manera bicameral, sino unicameral. Es cierto que la función parlamentaria de control se desempeña, además, por otros medios (preguntas, interpelaciones, etcétera) de los que sí dispone el Senado de igual manera que el Congreso, pero la exclusividad de éste sobre la exigencia de responsabilidad política hace que aquellos otros medios pierdan en el Senado una buena parte de su eficacia.

El monopolio del Congreso se extiende, además, a otras materias. Así sólo el Congreso convalida o deroga los decretos-leyes (artículo 86.2, CE), autoriza la convocatoria de referéndum (artículo 92.2, CE) e interviene en los procesos de declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 117, CE). Frente a ello, la única competencia que monopoliza el Senado es la aprobación de las medidas extraordinarias de intervención estatal en las Comunidades Autónomas (artículo 155, CE).

Una vez expuestas, muy resumidamente, las características de las Cortes Generales, procede examinar el tipo de gobierno que la Constitución ha previsto.¹¹ Como antes se dijo, nuestro modelo de parlamentarismo

¹¹ Y que ha concretado o desarrollado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno, en la que se contienen diversas precisiones acerca de la configuración del go-

mo “racionalizado” destaca por la pretensión de fomentar la estabilidad gubernamental y por la relevancia que se otorga a la figura del presidente del gobierno. El instrumento básico para lo primero es la configuración “constructiva” de la moción de censura, a la manera alemana. Para poder presentarse, la moción de censura habrá de incluir un candidato a la presidencia del gobierno y, para que triunfe, habrá de obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (artículo 113, CE). En consecuencia, no es suficiente, para derribar al gobierno, que haya una mayoría en la cámara contraria a su permanencia, ha de haber, al mismo tiempo, una mayoría absoluta que, censurando al gobierno, apoye a un nuevo presidente. Es innegable que esta fórmula fomenta la estabilidad gubernamental, pero también que facilita notablemente los gobiernos de minoría, habida cuenta, además, de que la investidura del presidente del gobierno sólo requiere de mayoría absoluta del Congreso en la primera votación, bastando en la segunda la mayoría simple (artículo 99.3, CE).

Sobre la posición preeminente del presidente del gobierno en la estructura del Ejecutivo, la Constitución es bastante clara. No se trata sólo de que aparezca el presidente como auténtico “director” del gobierno y no exactamente como un “primer ministro”, lo que es patente (“el presidente dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo”, artículo 98.2, CE), sino de que esa función directora se encuentra muy reforzada en la medida en que es el presidente (y no el gobierno) el que recibe la primera confianza de la cámara: en el acto de investidura se elige un presidente y no un gobierno que, obviamente, aún no se ha formado. La cuestión de confianza la puede plantear el presidente (sobre “su programa o sobre una declaración de política general”, artículo 112, CE), previa deliberación del Consejo de Ministros, claro está, pero sin que ello convierta en colegiada una decisión que sigue siendo personal. La moción de censura se presenta frente al gobierno, pero su triunfo no supone sólo el cese de éste sino además la elección automática de un nuevo presidente, esto es, el otorgamiento de una nueva confianza a otra persona (y no a otro gobierno). Y en fin, es el presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, pero

bierno, del estatuto de sus miembros, del presidente del gobierno, del gobierno “en funciones” y, en general, del régimen jurídico de los actos del gobierno.

“bajo su exclusiva responsabilidad”, quien puede proponer al rey la disolución de las cámaras (artículo 115.1, CE).

El gobierno responde solidariamente de su gestión ante el Congreso de los Diputados, pero los ministros responden, individualmente, de sus propios cometidos ante el presidente del gobierno (esa parece ser la interpretación correcta que se deriva del artículo 98.2, CE), que libremente propone al rey su nombramiento y cese (artículo 100, CE). En resumen, puede decirse que el gobierno lo es del presidente y no de la cámara o de la mayoría de la cámara. Esta preeminencia del presidente se refuerza aún más en la medida en que determinadas decisiones (aparte de las ya señaladas sobre la presentación de la cuestión de confianza y la disolución anticipada de las cámaras) le están atribuidas personalmente, esto es, como órgano separado, y sin intervención del Consejo de Ministros. Así la propuesta de convocatoria de referéndum (artículo 92.2, CE) o la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162.1, inciso *a*, CE).

2. *La práctica política: parlamentarismo “presidencial” y parlamentarismo “presidencialista”*

La concepción clásica del parlamentarismo, según la cual el gobierno está subordinado al Parlamento, del que recibe su legitimación y al que ha de rendir cuentas permanentemente de su gestión, como si fuese una especie de comisión delegada del órgano que representa a la soberanía popular, no se corresponde hoy exactamente con la realidad. La organización de la democracia a través de los partidos políticos ha originado una notable alteración en aquel viejo esquema que, por lo demás, nunca llegó a funcionar como idealmente se había concebido. Hoy los partidos, y no los parlamentarios individuales, son, por lo general, los verdaderos protagonistas de la actividad de las cámaras. La disciplina de partido ha hecho que sea el gobierno el que dirija a su mayoría parlamentaria, invirtiéndose la relación de subordinación, hasta el punto de que ha podido decirse que en la actualidad es el Parlamento el comité legislativo del gobierno. Por todo ello, la posibilidad de que triunfe una moción parlamentaria de censura es bastante remota y, en consecuencia, la responsabilidad política del gobierno parece más una proclamación retórica que una regla efectiva.

Por otra parte, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas (que es el español por obra de la Ley Electoral) potencia la disciplina interna en el seno de los partidos y, por lo mismo, la cohesión de los grupos parlamentarios. Los reglamentos de las cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias. La nueva forma de la responsabilidad política es la de una estructura jerárquica bien distinta a la “ideal” subordinación del gobierno al Parlamento. Esa estructura, ahora, en un buen número de países, pero muy especialmente en España, es la que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, la de éste a su partido y la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario suele ser a su vez el presidente del gobierno, éste ocupa la cúspide del poder; a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo.

Esta situación no parece, en modo alguno, una perversión del sistema, sino su normal consecuencia si añadimos, además de los factores ya aludidos, la realidad de unas elecciones parlamentarias, como las españolas, que, por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas, es decir, como elecciones no tanto a diputados o senadores cuanto a presidente de gobierno. Los aspirantes a parlamentarios que componen las listas electorales quedan en muy segundo plano, puede decirse incluso que se difuminan, máxime cuando la relación de los aspirantes con la circunscripción en la que se presentan o no existe o juega muy escaso papel. Celebradas las elecciones y constituidas las nuevas cámaras, los parlamentarios continúan virtualmente en el anonimato: la suerte del gobierno, la leyes que se dicten y los presupuestos que se aprueben no van a depender ni de sus discursos ni de sus decisiones, sino de los jefes de sus respectivos grupos políticos, que serán los que actúen en los debates parlamentarios y los que les impartan instrucciones para votar de una u otra manera.

Ahora bien, la difuminación de los parlamentarios individuales no tendría por qué conducir, necesariamente, a la difuminación del Parlamento; sólo llevaría a un Parlamento oficialmente numeroso, pero vir-

tualmente reducido: un Parlamento de jefes de grupo, es decir, un Parlamento de “portavoces”. Ocurre, sin embargo, que la forma en que están organizados en nuestro país los debates parlamentarios contribuye a que incluso ese Parlamento reducido continúe difuminado. De un lado, el presidente del gobierno, que sí se somete (por fin, desde hace sólo varios años) habitualmente a las preguntas de los parlamentarios (en las llamadas “sesiones de control” en el Congreso de los Diputados), no interviene con asiduidad en los debates, reservándose, generalmente, para las grandes ocasiones. De otro, los debates se celebran con muy escasa vivacidad: los miembros del gobierno y los portavoces de los grupos ocupan, sucesivamente, la tarima de oradores y leen (muy pocas veces improvisan) sus discursos preparados. Por último, los problemas políticos importantes no siempre son tratados, de inmediato, en el Parlamento, con el consiguiente desprestigio de éste. A todo ello ha de añadirse la tendencia a “consensuar” las grandes decisiones (e incluso las que han de revestir forma de ley) con los llamados “protagonistas sociales”, utilizándose a las cámaras como órganos de mera ratificación de lo ya acordado fuera de ellas.

Es cierto que el Parlamento español trabaja, y que es una imagen muy poco fidedigna de la actividad parlamentaria la que a veces se propaga con ocasión de una eventual sesión en que aparezcan vacíos la mayoría de los escaños. Se presentan infinidad de preguntas e interpelaciones, se preparan proposiciones de ley (aunque muchas no prosperen), se hacen y discuten enmiendas a los proyectos de ley presentados por el gobierno, hay un continuo laborar en ponencias y comisiones. En esas tareas desempeñan un gran papel los parlamentarios individuales. Pero ello trasciende muy poco a la opinión pública, que sólo recibe del Congreso y del Senado las imágenes que transmiten sus Plenos. Y no podrían ser de otra manera, ya que a los ciudadanos, más que las cuestiones técnicas, lo que les interesa son los auténticos problemas políticos, esto es, los que, por su propia naturaleza, debieran tratarse en el Pleno de la cámara.

La falta de protagonismo del Parlamento provoca un vacío en la vida democrática de un país que suele ser llenado por otras instituciones: especialmente por los medios de comunicación y por la judicatura. No se trata, en modo alguno, de que estos nuevos protagonistas vengan a invadir campos que no son suyos. Una sociedad democrática no puede exis-

tir sin una prensa libre, se decía hace ya más de un siglo; hoy, podríamos añadir, ni sin una radio y una televisión libres. Un Estado de derecho no lo es tal sin control jurisdiccional. El problema surge cuando el control social y el control jurisdiccional del poder han de sustituir, casi enteramente, al control parlamentario. En ese caso los ciudadanos tienen muy poco que ganar y la democracia parlamentaria mucho que perder.

Podría pensarse, sin embargo, que esta práctica política de la forma parlamentaria de gobierno no tiene consecuencias negativas, necesariamente, sino que en realidad lo que supone es la transformación del sistema, que de parlamentario habría pasado a ser presidencial, produciéndose una especie de mutación constitucional mediante la cual, sin cambiar la letra de la Constitución y por obra de la práctica política, tendríamos en España una forma de gobierno más próxima a la de los Estados Unidos de América que a la del Reino Unido (que siempre ha sido el modelo de la monarquía parlamentaria).

Nuestro presidente del gobierno disfrutaría, igual que el norteamericano, de una legitimación democrática directa, pues al fin y al cabo nuestras elecciones, formalmente parlamentarias, son realmente presidencialistas. Que no responda, de *facto*, un presidente así (ni “su” gobierno, y aquí aparece otra analogía con el modelo norteamericano) ante el Parlamento es lo que ocurre en el modelo presidencial, y ello no significa que ese modelo no sea democrático: al fin y al cabo, el presidente responde ante el pueblo, que lo elige. Que el presidente comparezca poco ante el Parlamento también sería normal: en Estados Unidos sólo va a la cámara para pronunciar el discurso anual “sobre el estado de la Unión” (aquí, y otra vez surge la analogía, ya está importada la figura: el debate “sobre el estado de la nación”). Incluso los dos grandes partidos nacionales parecen haber importado instituciones del presidencialismo (poco coherentes con un sistema parlamentario). Así el actual presidente del gobierno (líder del Partido Popular) ha optado por la limitación de mandatos, asegurando que sólo estará un máximo de dos periodos (como el presidente de los Estados Unidos) en la presidencia del gobierno (algún presidente autonómico, del mismo partido, le ha seguido en la línea). De otra parte, el Partido Socialista adoptó en las últimas elecciones el sistema de “primarias” (como en los Estados Unidos) para la elección de su candidato a la presidencia del gobierno.

Ahora bien, un diagnóstico así sería sumamente engañoso. En primer lugar por los impedimentos “constitucionales” con que tropezaría, ya que sistema presidencial y monarquía son difíciles de conjuntar. Un presidente del gobierno elegido tendería, por la fuerza de las cosas, a desplazar excesivamente al jefe del Estado, que tiene unas funciones constitucionalmente establecidas y cuyo encaje, con un Ejecutivo de elección popular, podría resultar muy problemático. No en vano la jefatura del Estado hereditaria ha podido subsistir en el Estado democrático en la medida en que se ha residenciado en el Parlamento, y no en el Ejecutivo, la representación popular, esto es, en cuanto que la monarquía es “parlamentaria”.

Pero, aparte de ello, el diagnóstico seguiría siendo engañoso en cuanto que tampoco se correspondería con la realidad, pues no es cierto que, pese a los obstáculos teóricos antes expuestos, la práctica haya conducido a un sistema presidencialista. Ese sistema se basa en la separación de poderes; la práctica política que se ha expuesto lleva a lo contrario: a la confusión entre Parlamento y gobierno, es decir, a la unidad del poder “político”, del que estaría separado sólo el poder jurisdiccional. En un sistema presidencialista, los ciudadanos eligen al Parlamento, y en otra elección bien distinta al presidente, con la consecuencia de que, al recibir ambas instituciones, de manera independiente, la legitimación popular, la coincidencia partidista entre mayoría parlamentaria y presidente no tiene porqué darse, necesariamente; esa coincidencia, en cambio, es requisito del sistema parlamentario. Pero como la práctica política ha hecho que en este sistema no sea el gobierno el que esté sometido a la mayoría parlamentaria, sino ésta la que esté dirigida por aquél, se da la paradoja de que, en una estructura constitucional, como la presidencialista, no basada, por principio, en la relación de confianza entre Legislativo y Ejecutivo, puede haber (y lo hay, de hecho, al menos en el caso norteamericano) mayor control parlamentario del gobierno que en aquel otro sistema teóricamente sustentado en la confianza y el control. En España, el presidente compone libremente “su” gobierno; en los Estados Unidos de América, los secretarios de los departamentos (y otros altos cargos, entre ellos los embajadores) los designa el presidente, pero no libremente: tales nombramientos requieren de la aprobación, por mayoría de dos tercios, del Senado. Si la comparación la extendemos al control presupuestario y a la eficacia de las comisiones parlamentarias de investiga-

ción, la diferencia se acrecienta aún más en favor del sistema norteamericano y en detrimento del nuestro.

En resumen, nuestra práctica política del sistema parlamentario no parece que haya originado su mutación en un sistema presidencialista, sino más bien su transformación en un híbrido en el que se reúnen muchos de los inconvenientes de aquellos dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado, es decir, una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política. Porque una cosa es el parlamentarismo de presidente de gobierno (o incluso si se quiere, el parlamentarismo “presidencial”) y otra bien distinta su aparente transformación, que creo patológica, en un parlamentarismo “presidencialista”. Este problema merece ser tratado con alguna extensión.

3. *Parlamentarismo y presidencialismo, hoy*¹²

A. *Aproximación y distanciamiento entre parlamentarismo y presidencialismo*

Es muy frecuente, en la actualidad, la opinión de que se está produciendo, como consecuencia de la democracia de partidos, una gran aproximación entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Es difícil negarlo, pero es preciso aclarar que tal aproximación, que lo es más desde el punto de vista politológico que jurídico, no es un fenómeno completamente generalizado y convive en algunos casos, paradójicamente, con

12 Véase Aragón, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 299-317.

Pido disculpas por las reiteradas autocitas en este trabajo, pero, al fin y al cabo, éste constituye, en cierta medida, un resumen de otros muchos más que he publicado sobre la forma de gobierno y el control parlamentario. Además de repetirse ideas que ya he expresado en otros trabajos es posible, incluso, que, en algunos lugares de este estudio se reiteren expresiones o, en casos aislados, determinados párrafos “literales” ya escritos por mí. Insisto en mi petición de disculpas al lector, pero ello era inevitable en un trabajo como éste, que es, en parte, como he dicho, resumen de otros anteriores y, en parte también (y esta es su novedad) puesta al día, con nuevas perspectivas y nuevos requerimientos, de antiguas y permanentes reflexiones que he venido formulando sobre el parlamentarismo y el control parlamentario.

su opuesto, es decir, con un mayor distanciamiento entre uno y otro sistema, o en términos jurídicos, entre una y otra forma de gobierno. El problema no es nada simple y por ello conviene estudiarlo con algún detenimiento.

Lo primero que cabe observar es la coexistencia, al menos en Europa, de dos movimientos contradictorios en relación con el presidencialismo. De un lado, de apreciación y emulación y, de otro, de crítica y rechazo. El primero es más reciente, creo, y tiene que ver, como apunté más atrás, con la extensión del fenómeno personalista en la política (acrecentado por el impacto televisivo-electoral, el liderazgo en el interior de los partidos, la pérdida de sustancia de los Parlamentos y la peculiar forma de gobierno de la Unión Europea). El segundo es más antiguo y tiene que ver con la polémica parlamentarismo-antiparlamentarismo en el periodo de entreguerras, pero aunque ha pasado tanto tiempo aún perdura, conviviendo, como antes se dijo, con su opuesto y emergente.

B. *El rechazo europeo del presidencialismo*

No tiene sentido repetir aquí lo que aquella polémica, a que acaba de aludirse, entre parlamentarismo y presidencialismo significó en la teoría y en la práctica.¹³ Me referiré sólo a la general identificación de la democracia con el parlamentarismo en el pensamiento democrático europeo anterior a la Segunda Guerra Mundial.

Tomado el parlamentarismo como forma de Estado, esto es, como sinónimo de la democracia parlamentaria, la identificación era correcta, por supuesto, y ese fue, además, el sentido más profundo de la polémica, de manera que bajo el enfrentamiento parlamentarismo-antiparlamentarismo se encontraba realmente el enfrentamiento democracia-antidemocracia. Efectivamente, los enemigos del parlamentarismo o bien propugnaban directamente la dictadura (personal, de clase o de partido) o bien, a veces (incluso sin desechar al mismo tiempo la pretensión anterior), apostaban por una forma de democracia “real” (frente a la “formal”) en

13 Lo he tratado en otros trabajos, a los que me remito, especialmente en el “Estudio preliminar”, en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. IX-XXXVI; ahora también en *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota anterior, pp. 229-252; y en “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España”, *Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, Cortes de Castilla y León, 1990, vol. II, pp. 387-405.

la que la libertad de disociaba teóricamente (y se erradicaba prácticamente) de la propia democracia, lo que venía a suponer, en verdad, no “otro” tipo de democracia sino, sencillamente, su negación.

Sin embargo, tomado el parlamentarismo como forma de gobierno (como una especie, pues, del género democracia parlamentaria) la identificación sería incorrecta, puesto que el régimen presidencialista puede ser tan democrático como el parlamentario. Precisamente por esto último resulta llamativo que en la polémica europea de entreguerras los defensores del parlamentarismo frente a la antidemocracia realicen esa defensa, casi sin excepciones, desde la exclusiva óptica del régimen parlamentario desentendiéndose de la solución presidencialista. Aunque podría acudir a sobrados ejemplos de autores extranjeros, sobre todo alemanes o franceses, no hace falta irnos fuera para encontrar una muestra bien significativa de esa actitud política e intelectual: “Nosotros [diría Manuel Azaña] somos republicanos y todos, o la mayor parte, profundamente parlamentarios; pero yo, personalmente (si me es permitido hablar así) no soy más que parlamentario dentro de la República y no concibo una República que no lo fuese”.¹⁴

Las razones de esa exclusión del presidencialismo y, por lo mismo, de la reducción de la democracia parlamentaria a la forma parlamentaria de gobierno son muy variadas. De una parte, las pasadas experiencias de gobiernos personales fuertes (“cesarismo” en el primero y segundo Imperio francés, y las jefaturas del Estado basadas en el “principio monárquico” en Alemania, entre otros ejemplos) habían creado en Europa un recelo comprensible ante cualquier forma de “presidencialismo”. De otra parte, ese mismo recelo se veía acentuado por las experiencias contemporáneas del fascismo, las apelaciones formuladas por las doctrinas “regeneracionistas” cuando no puramente autoritarias a la eficacia de la acción de gobierno mediante la ocupación del poder por un “cirujano de hierro”, un “hombre fuerte” o un “caudillo”, situado por encima del Parlamento, o el recuerdo de alguna reciente dictadura militar (como en España).

A todo ello se sumaba una concepción europea de la democracia basada en la unidad de la representación política, esto es, en el monopolio parlamentario de la legitimidad popular, que admitía muy difícilmente una dualidad de representación capaz de operar independientemente en

14 Azaña, Manuel, *Obras completas*, México, Oasis, 1966-1968, t. II, p. 704.

el Legislativo y en el Ejecutivo; y junto a ese impedimento teórico se encontraba un obstáculo de naturaleza práctica: la escasa tradición europea de un sistema de “equilibrios” entre poderes del Estado y entre poderes “políticos” y poderes “sociales”, que es consubstancial con la democracia norteamericana, como ya había señalado con sagacidad Tocqueville. No es de extrañar entonces la exclusión de la solución presidencialista en la III República francesa, en la República de Weimar o en la II República española, y la consiguiente identificación, por la teoría jurídica y política de la democracia, dominante en Europa de aquel tiempo, entre democracia y forma parlamentaria de gobierno.

La coherencia de esta postura quedaba demostrada justamente por la actitud que se adoptaba en el campo contrario: la apuesta en favor del presidencialismo realizada desde el frente antiparlamentario no se basaba en la propuesta de un presidencialismo democrático, sino antidemocrático, esto es, dictatorial, como el propugnado en Alemania como remedio a la crisis del sistema de Weimar y teorizado, principalmente, por Carl Schmitt. Para unos (los defensores del parlamentarismo) y para otros (los afectos al antiparlamentarismo) estaba claro que la solución presidencial resultaba en Europa (a diferencia de lo que ocurría en los Estados Unidos de América) una solución poco conciliable con la democracia.

Al margen de esta equiparación, podría decirse que coyuntural y bien comprensible, entre democracia parlamentaria y forma parlamentaria de gobierno, la otra, y sustancial, equiparación entre la democracia y la democracia parlamentaria (esto es, entre la democracia y el parlamentarismo como forma de Estado), a la que nos referíamos al comienzo de este epígrafe, queda perfectamente expuesta en la certera afirmación de Kelsen:¹⁵

Aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmarse la idea de la democracia dentro de la realidad presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia.

¹⁵ *Esencia y valor de la democracia*, 1920, citado de la edición española, Barcelona, Ariel, 1977, p. 50.

Y así fue en el panorama europeo de aquellos años: donde triunfó el antiparlamentarismo, se instaló la dictadura (de derechas o de izquierdas); y donde se conservó (o restauró) la democracia ésta siguió observando su forma parlamentaria y, además, en el doble sentido: forma parlamentaria de Estado y forma parlamentaria de gobierno. Esta identificación europeo-occidental de la democracia con la forma parlamentaria de gobierno se prolongó en los años siguientes con la única excepción (al menos hasta los años setenta), relativa y que por ello tampoco se escapa totalmente de la regla general de la equiparación: el semipresidencialismo francés de la V República, que es, por supuesto, una democracia parlamentaria, pero que sólo posee algunos rasgos de la forma parlamentaria de gobierno. En los últimos decenios, en el panorama europeo, se sumaría también Portugal a esta solución semipresidencial.

C. La emulación presidencialista en el parlamentarismo europeo

Como antes se dijo, éste es un fenómeno reciente, que no tiene nada que ver con la tentación presidencialista-autoritaria (cuando no dictatorial) del periodo de entreguerras. Ahora no se trata de separarse de la democracia parlamentaria, sino de mantenerse en ella como forma de Estado, tampoco de abandonar la forma parlamentaria de gobierno instalando directamente un régimen presidencial, ni de extender el semipresidencialismo (que en otras latitudes se intenta, así en la última reforma constitucional argentina, pero que en Europa Occidental sigue reducido como experiencia a los casos francés y portugués, sin que las polémicas surgidas en Italia en los últimos años hayan originado nada en la práctica). El supuesto al que nos estamos refiriendo es, sencillamente, el que se produce cuando se mantienen formalmente las estructuras de la forma parlamentaria de gobierno (aunque en algunos países con las reformas derivadas del llamado “parlamentarismo racionalizado”) pero se introduce una práctica política presidencialista, pasándose de un parlamentarismo de canciller o de primer ministro a lo que podría denominarse, como antes ya vimos, un parlamentarismo “presidencial”.

Como consecuencia de una diversidad de factores (como más atrás ya se apuntó), entre los que se cuentan la excesiva burocratización de los partidos, el aumento de la dimensión personalista en la política, el papel fundamental que en ella desempeñan los medios de comunicación de

masas, el tipo de propaganda electoral que todo ello comporta, la multiplicación de las tareas del poder público (que siempre se traducen en un fortalecimiento del Poder Ejecutivo), e incluso la peculiar forma de gobierno de la Unión Europea (que otorga un protagonismo casi absoluto a los poderes ejecutivos nacionales), se ha ido generando en Europa una forma de gobierno que, sin transformación sustancial de las estructuras de la forma parlamentaria de gobierno, ha dejado en muy segundo plano a las cámaras y otorgado la primacía indiscutible no ya al gobierno, sino a la persona que lo dirige (canciller, primer ministro, presidente del consejo, presidente del gobierno, en sus distintas denominaciones).

Ahora bien, ante esa “presidencialización” del régimen parlamentario cabe formular determinadas observaciones.¹⁶ La primera está referida exclusivamente a los países con monarquía parlamentaria y consiste (como también se apuntó más atrás) en poner de manifiesto la difícil compatibilidad entre el “presidencialismo” y la monarquía. Un primer ministro, o en el caso de España un presidente del gobierno, políticamente “separado” del Parlamento, apoyado en una legitimidad democrático-representativa propia (directa, originaria o, en fin, no derivada), convertido, pues, en el máximo “dirigente” del país, dejaría muy poco (por no decir ningún) espacio institucional al rey, que si bien en la monarquía parlamentaria no debe gozar de poder jurídico efectivo, sí que ha de tener preservado un ámbito de influencia para desplegar su necesaria función simbólica. En tal sentido, aunque aquella “separación” entre el presidente del gobierno y la cámara sea más de hecho que de derecho, no deja de ser perturbadora para la monarquía parlamentaria. Claro está que más perturbador aún, y enteramente criticable, sería el intento de fomentarla a través de normas jurídicas o de reglas políticas.

La segunda observación es de carácter más general y se refiere a la ambigua y deforme situación que se produce en esos supuestos de “presidencialización” del régimen parlamentario. Precisamente porque se trata de un “presidencialismo” encubierto, lo que suele suceder es que este híbrido (cuyos rasgos ya se enunciaron más atrás, pero que aquí los detallamos) reúne los defectos del presidencialismo y del parlamentarismo.

16 Véase Aragón, M., *Gobierno y Cortes*, cit., nota 9; Solozábal Echavarría, J. J., “El régimen parlamentario y sus enemigos (Reflexiones sobre el caso español)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, monográfico sobre “Parlamento y política en la España contemporánea”, julio-septiembre de 1996.

mo sin alguna de sus virtudes.¹⁷ Así, la conexión (y no separación) entre Ejecutivo y Legislativo, propia del parlamentarismo, queda sin el contrapeso (también consubstancial al régimen parlamentario) de una cámara capaz de servir de freno al gobierno; de otro lado, la legitimación popular directa del Ejecutivo y la autonomía política de su actuación, propias del presidencialismo, quedan sin el contrapeso (también consubstancial al régimen presidencial) de la separación entre Ejecutivo y Legislativo.

En resumen, el híbrido a que nos estamos refiriendo tiende a convertirse en una forma de gobierno, que ya no sería ni siquiera un parlamentarismo “presidencial” (casi inevitablemente la forma que hoy adopta el ya viejo parlamentarismo de “primer ministro” o de “canciller”), sino un parlamentarismo “presidencialista” (este último como perversión o exceso del primero) que descansaría casi exclusivamente en el control electoral, pero no en el que resulta del equilibrio institucional, perdiéndose (o debilitándose) así el sistema de frenos y contrapesos en que se basa el Estado constitucional. Con lo cual se daría la paradoja (a la que antes también aludimos) de que en ese tipo de régimen parlamentario el Legislativo pueda ser más débil y el Ejecutivo más fuerte que en el régimen presidencial. El riesgo que para la libertad de los ciudadanos supone un sistema en el que no habría más separación de poderes que la garantizada por la independencia judicial no hace falta subrayarlo. Por lo demás, y aun admitiendo que esa independencia se encuentre objetiva y no sólo subjetivamente preservada, en cuanto que los jueces deben aplicar las leyes emanadas del Parlamento, realmente la preservación de la libertad quedaría casi exclusivamente reducida al ejercicio de la función de control de constitucionalidad de los actos del poder. Parece razonable entender que el Estado democrático no puede sostenerse mucho tiempo si descansa exclusivamente en la distinción, por muy básica e importante que sea, entre el poder constituyente y el poder constituido.

17 Obviamente cuando hablamos de régimen parlamentario y de régimen presidencial nos referimos a sus modelos de correcto funcionamiento, no a sus desviaciones patológicas. Así, por no quedarnos sólo en modelos ideales, el régimen parlamentario puede estar bien representado por las monarquías parlamentarias europeas y el régimen presidencial por los Estados Unidos de América.

4. *Parlamento y democracia*

A. *Democracia y control del poder*

Como la práctica ha demostrado y la razón reconoce, la libertad de los ciudadanos sólo puede garantizarse si el poder se encuentra limitado. De ahí que esa libertad sea incompatible con el poder absoluto, aunque éste se atribuya al pueblo. La democracia directa, que quizás pueda ser un complemento eficaz de la democracia representativa, no es capaz, sin embargo, de organizar, por sí sola, un sistema de gobierno respetuoso con la libertad, ya que ésta no es producto de la identidad, sino de la distinción. Por ello, el Estado constitucional, cuya base es la democracia representativa y cuya estructura descansa en la división del poder, ha sido la única forma histórica, hasta hoy, capaz de garantizar al mismo tiempo la libertad y la democracia (ambos términos, en realidad, se requieren mutuamente, puesto que la libertad de los ciudadanos sólo está asegurada si la soberanía pertenece al pueblo y éste es soberano únicamente si está compuesto por personas libres).

Siempre al dividir se distribuye, por eso la división del poder significa su distribución: una distribución de potestades y de competencias, esto es, de capacidad de actuar, que supone la asignación de medios, pero también de ámbitos para ejercitarlos. Si no hay distribución, obviamente no hay limitación. De ahí la ineficacia de una división que distribuyese con arreglo a criterios exclusivamente formales. Para que la distribución (y con ello la limitación) sea efectiva ha de articularse, además, a través de criterios materiales. Y así ocurre en el conjunto de divisiones que caracterizan al Estado constitucional.

En primer lugar, en la división más básica o primaria: la que distingue el poder constituyente del poder constituido. Distinción que da el ser a la Constitución misma y que se basa tanto en ingredientes formales (el modo de actuar del poder constituyente —aquí vale decir del poder de emanar la Constitución y de cambiarla— ha de tener unas formalidades diferentes al modo de actuar del poder constituido), como en ingredientes materiales (el poder constituido no puede hacer lo mismo que el poder constituyente, esto es, ha de ser un poder materialmente limitado). En segundo lugar, en la división del propio poder constituido, organizado por la Constitución en un entramado de órganos a los que están asignados formas y ámbitos distintos de actuación. Al margen de que el en-

tendimiento clásico de la división de poderes haya sufrido transformaciones, lo cierto es que el esquema básico de tal división es la que distribuye en órganos diferentes las potestades de legislar, gobernar y juzgar, potestades que para estar respectivamente aseguradas (reservadas) han de incluir tanto elementos formales como materiales. De igual manera, ambos tipos de elementos deben darse en la división territorial del poder y, por lo mismo, en la correspondiente distribución territorial de competencias.

Poder dividido es, pues, poder limitado (formal y materialmente), pero las limitaciones sólo pueden ser efectivas si están garantizadas, esto es, si van acompañadas de los correspondientes instrumentos de control. No hay democracia sin limitación y no hay limitación sin control. De ahí que el control sea elemento imprescindible de la democracia, o hablando en términos jurídicos, en cuanto que el Estado constitucional no es otra cosa que la democracia juridificada, que el control sea elemento inseparable del concepto de Constitución.

No es preciso que me extienda más sobre este asunto, cuyo tratamiento detallado he hecho en otros lugares, a los que me remito.¹⁸ Sólo pretendía enmarcar en estas reflexiones tan genéricas las consideraciones que a continuación se formulan, precisamente porque en la pérdida de poder de los Parlamentos, que actualmente se experimenta, al menos en algunos países europeos, lo que se pone en peligro es el control del poder, y por ello la propia democracia.

B. *Parlamento y partidos. Observaciones críticas*

Que en España el sistema parlamentario de gobierno está en crisis resulta evidente para cualquier observador imparcial de nuestra realidad política. Una crisis que se extiende, además, a otros países tributarios de la misma forma de gobierno, como por todos es sabido. La solución para superarla no parece, sin embargo, que resida en acentuar los rasgos presidenciales que la práctica ha venido imponiendo, sino en fortalecer los rasgos parlamentarios que esa práctica ha ido debilitando. Y para ello no hay más remedio que enfrentarse con el problema de fondo: el de la democracia de partidos.

¹⁸ En especial, en *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, y en *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.

La importante función de los partidos está reconocida en la propia Constitución. Allí se dice (artículo 6o.) que los partidos políticos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de partidos, no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz.

Ahora bien, la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que si así ocurriera se estaría pervertiendo la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia; ésta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

Quizá uno de los problemas del presente consista en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de instituciones sociales, para influenciarlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada “politización” (mejor sería decir “partidización”) de las empresas económicas, sociales o culturales. Al margen de las críticas frívolas, cuando no simplemente antidemocráticas, que ese fenómeno a veces recibe, el problema donde radica es en el deterioro de la espontaneidad social que ello conlleva, así como en las disfuncionalidades (o lisamente, ineficacias) que produce el traslado al ámbito de las organizaciones sociales de un tipo de racionalidad que allí resulta impropio. Poner los medios para que los partidos limiten sus actividades al mundo de las instituciones públicas, fomentándose (y no difuminándose) la distinción entre lo político y lo social, parece hoy una tarea urgente si quiere fortalecerse la democracia, que no puede soportar por mucho tiempo, sin grave riesgo, la realidad de unos partidos sumidos en una fuerte crisis de legitimidad.

Por otra parte, la misma, y propia, función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas reconsideraciones. De un lado, el importante papel que desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) obliga a extremar la obligación (también impuesta por la Constitución) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar, pero muy difícil de llevar a la práctica. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la suerte de la democracia de partidos dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. De otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión “Estado de partidos” es, cuanto menos, incorrecta, desde luego en un sistema democrático.

Los partidos son, en nuestro ordenamiento, asociaciones privadas, aunque ese mismo ordenamiento reconozca, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, la voluntad estatal. La diferenciación entre el Estado y los partidos no es sólo una exigencia del derecho impuesta por una lógica abstracta en el orden estructural, esto es, lo que se llama una “ficción jurídica”, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tiene un carácter ficticio, bajo el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente para la opinión que “el rey está desnudo”, es no sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, una actitud suicida. Una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si sus mandatos no están justificados por razones de interés general. El Estado constitucional democrático y de derecho, que, como muestra la experiencia, es la forma menos defectuosa de convivencia civilizada que el mundo ha sido capaz de construir, no puede, sin quebrantos quizá irreparables, convertirse en la mera fachada de un sistema oligárquico de

dominación. El futuro de la democracia depende mucho de que ello no se olvide.

Ahora bien, que el Estado no deba ser el disfraz de los partidos no significa, ni mucho menos, que no haya de tenerse muy en cuenta la función de los partidos en la vida de las organizaciones públicas. Pero, claro está, de aquellas organizaciones que responden a la lógica partidista, esto es, a la lógica de las mayorías y minorías producto de la representación. Esa lógica debe operar por ello, exclusivamente, en los ámbitos parlamentario y gubernamental, puesto que es allí donde se manifiesta, legítimamente, el pluralismo político, sin que deba trasladarse a otras instituciones del Estado, especialmente las de naturaleza jurisdiccional, cuya composición y funciones descansan únicamente en razones de independencia y profesionalidad.

Es curioso, y perturbador, que allí donde tiene toda su legitimidad la actuación de los partidos, que es en la vida parlamentaria, sea donde resulta más débil su papel en nuestra práctica actual. De ahí que cualquier intento serio de fortalecer el parlamentarismo deba incluir, necesariamente, medidas que tiendan a reforzar la importancia parlamentaria de los partidos.¹⁹ No hay que dejarse engañar por las apariencias: nuestros partidos son muy eficaces para disciplinar la actividad parlamentaria, pero muy ineficaces para hacer de esa actividad el centro de interés de la política nacional. Unos partidos con muy bajo nivel de afiliación, financiados casi enteramente con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes, generan una clase política no ya burocratizada sino, por así decirlo, “funcionalizada”. En esas condiciones, el Parlamento puede resultar muy bien organizado, eso sí, pero también quedar muy aislado de la sociedad. En las cámaras se refuerza la capacidad de decidir pero se debilita la capacidad de discutir que es, al fin y al cabo, la principal función parlamentaria. Por ello, vigorizar el papel de nuestras Cortes Generales no es algo que pueda conseguirse sólo modificando los reglamentos parlamentarios, exige además, y sobre todo, modificar el sistema electoral y el modo de organización y financiación de los partidos.

19 Sobre las transformaciones de la representación y organización parlamentaria como consecuencia de la conversión del Parlamento de “parlamentarios individuales” en el Parlamento “de partidos”, véase Rubio Llorente, F., “Parlamentos y representación política”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, pp. 143-170, hoy también en *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

C. *La necesidad de “parlamentarizar” el régimen parlamentario*

Si aceptamos, como dijimos más atrás, y la práctica no ha hecho más que confirmar esta afirmación de Kelsen, que la democracia no puede ser más que parlamentaria, parece claro que su suerte está ligada, entonces, a la del propio Parlamento, que es, sin duda, la pieza capital del sistema. El Parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una cámara de composición plural) su más fiel expresión; en segundo lugar porque el control político del Ejecutivo sólo en el Parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer y último lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática las decisiones del poder público (difíciles de predecir en el momento del voto popular y más difíciles aún de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral).

En los Estados Unidos de América, ejemplo de país presidencialista, la fortaleza del Parlamento no la pone nadie en duda. Más aún, es razonable sostener que no puede haber un presidencialismo que funcione correctamente sin el contrapeso de un fuerte Parlamento. De ahí que hoy se esté planteando, en algunos países, por ejemplo iberoamericanos, después de la experiencia de presidencialismos problemáticos, la necesidad de “parlamentarizar” el sistema no sólo para vigorizar la democracia sino también para hacer funcionar correctamente al propio presidencialismo. Pues bien, algo muy parecido ocurre en el régimen parlamentario, que en muchos países ha experimentado un debilitamiento de las cámaras parlamentarias como consecuencia de los factores a que más atrás ya aludimos, es decir, como resultado del llamado “Estado de partidos”. Sin partidos no hay democracia, ello es claro, y en ese sentido la democracia lo es “con partidos políticos”, pero con igual claridad ha decirse que eso es una cosa y otra bien distinta que el Estado (y la totalidad de la vida pública) sea patrimonio de los partidos. La defensa de la democracia incluye, sin duda, la defensa de los partidos, pero no pueden dejar de ocultarse que un mal entendimiento del papel y el significado de és-

tos ha generado consecuencias muy nocivas para la democracia parlamentaria. Una de esas consecuencias, entre las más graves, es precisamente la atonía del Parlamento.²⁰

Si el régimen presidencial no puede funcionar correctamente sin un Parlamento fuerte, mucho menos lo puede hacer, obviamente, el régimen parlamentario. Por ello el fortalecimiento de las cámaras se presenta hoy como una de las necesidades primordiales de muchos países, entre ellos España, aquejados de esa atonía parlamentaria a que acabamos de referirnos. Aquí, para vigorizar la democracia y para hacer funcionar con mayor corrección al propio sistema de gobierno, en lugar de “presidencializar” el parlamentarismo (ya suficientemente “racionalizado” por diversas técnicas constitucionales y por la disciplina de partido) lo que se necesita es “parlamentarizarlo”. Hoy, como antes recordábamos, los medios de comunicación de masas y los tribunales de justicia están ocupando, en detrimento del Parlamento, el lugar central de la vida política. Y no precisamente por un exceso de aquéllos, sino por un defecto de éste. Es preciso, pues, que la vigorización del Parlamento haga posible que sea la prensa la que habitualmente trate de lo que se dice en el Parlamento en lugar de que, como ahora ocurre, sea el Parlamento el que habitualmente trata de lo que se dice en la prensa.

El fortalecimiento del Parlamento pasa por la adopción de diversas medidas normativas, entre ellas las relacionadas con el sistema electoral, la organización de las elecciones, la organización (democratización) y financiación de los partidos y la organización y funcionamiento interno de las cámaras. También pasa por la adopción de determinadas reglas de conducta, que no normas jurídicas, por parte de los políticos encaminadas a la dignificación institucional de la vida pública. Ni unas ni otras pueden ser objeto de examen, por obvias razones de espacio, en este trabajo.²¹ Sin embargo, cualesquiera medidas encaminadas a fortalecer el Parlamento alcanzarían poco resultado si no se tiene claro el tipo de Parlamento que se puede tener, o mejor dicho, el cometido que hoy el Parlamento puede realizar.

20 Véase Garrorena, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 57 y ss.

21 Véase, para un tratamiento general acerca de los problemas actuales de los Parlamentos, la colección de trabajos recogida en Garrorena, A. (dir.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.

Al Parlamento no puede pedírsele lo que el Parlamento, hoy, no puede dar. Por muchas razones, entre ellas, las relacionadas con la internacionalización (y en España supranacionalización) de la política, sería imposible (y pernicioso) gobernar desde el Parlamento. En la actualidad el gobierno de un país no puede dirigirse desde la cámara parlamentaria, de tal manera que el Ejecutivo no puede ser, de ningún modo, un comité delegado del Legislativo (lo que por otro lado, tampoco lo ha sido siempre en el pasado del “parlamentarismo clásico”). En el presente, complementariamente a la división de poderes o competencias jurídicas (legislar de un lado, reglamentar y ejecutar de otro), existe una división de funciones políticas entre Ejecutivo y Legislativo bastante clara: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla.

Es la función de control la que caracteriza (es decir, singulariza) al Parlamento. Función de control ligada a la consideración de la representación parlamentaria como representación plural, al entendimiento del Parlamento como institución y no sólo como órgano, en fin, a la concepción de la democracia como democracia pluralista. Ahora bien, si lo que puede y debe pedirse al Parlamento es que ejerza con la mayor plenitud posible la función de control, es preciso aclarar previamente lo que el propio control parlamentario significa, dada la diversidad de entendimientos que sobre ese término ha habido.

D. El control parlamentario del gobierno. Problemas de perspectiva. Los “derechos” de control

Controlar la acción del gobierno es una de las principales funciones del Parlamento en el Estado constitucional, precisamente porque ese tipo de Estado se basa no sólo en la división de los poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. Por exigencias de principio, pues, el poder político, en el Estado constitucional, es un poder limitado; pero como no hay limitación sin control, poder limitado significa, necesariamente, poder controlado. De ahí que en el Estado constitucional haya una extensa red de controles de muy variada especie: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras

entidades públicas, excepto las incluidas en la esfera del poder jurisdiccional que, por principio, es un poder que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Ahora bien, cabría decir que existen dos significados del control parlamentario. Uno, al que podría llamarse significado estricto, consistiría en entender que el control parlamentario lo es sobre órganos y no sobre normas, debiendo incluir, además y necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado. En consecuencia, no se integrarían en la función de control parlamentario los actos de las cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos de normas, así como tampoco las actividades parlamentarias de información y crítica, que aun teniendo por objeto la actuación política (y no las disposiciones normativas) de órganos públicos no permitan desembocar en la remoción de sus titulares. El control parlamentario estaría ligado así a la estricta relación de responsabilidad política del gobierno, esto es, a la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo; sus instrumentos serían, entonces, la moción de censura y la votación de confianza.

Ni que decir tiene que este significado estricto del control parlamentario resulta muy escasamente operativo. En primer lugar porque sólo podría hablarse de la existencia de este tipo de control respecto de la forma parlamentaria de gobierno, pero no de la forma presidencial, pese a que en ésta, que es también una especie del género democracia parlamentaria, el Parlamento desempeña una función de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma, de la actividad gubernamental aunque las relaciones entre uno y otro órgano no se basen en el nexo de la confianza política. En segundo lugar porque dada la disciplina de partido y el papel que hoy desempeñan los partidos en el Parlamento, el control parlamentario así entendido sería casi inexistente: se trataría o bien del control de la mayoría sobre la propia mayoría o quizá, más exactamente (por la relación actual gobierno-mayoría parlamentaria) del control del gobierno sobre sí mismo; en definitiva, un autocontrol, es decir, lo contrario de un auténtico control, que presupone la distinción real entre controlante y controlado. Más aún, ese control, además de su escasa operatividad, sólo podría efectuarse, en el caso de ciertos Parlamentos bicamerales, en la cámara a la que corresponda la exigencia de la responsabilidad política, esto es, en el ejemplo español, en el Congreso de

los Diputados y no en el Senado, cámara que no podría realizar funciones de control parlamentario pese a que el artículo 66 de la CE atribuye esa función a las Cortes Generales (lo que quiere decir, sin duda alguna, a las dos cámaras que la componen).

Por todo lo que acaba de exponerse no es este significado, sino otro: el significado amplio de control parlamentario, el que parece más correcto. Por control parlamentario, en sentido amplio, se entiende toda la actividad de las cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata.²² Junto con el control que se realiza a través del voto popular, el control parlamentario constituye (o debe constituir) uno de los medios más específicos y más eficaces del control político. La defensa de su validez como instrumento de limitación del poder no radica, sin embargo, en pretender su reducción conceptual (que es lo que se hace cuando se sostiene el significado estricto de control antes aludido) dejándolo, prácticamente, sin sentido.

Es cierto que la derrota del gobierno es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar y que el hecho de que hoy, por la disciplina de partido, eso sea muy poco probable no lo convierte por ello en un resultado imposible. Pero también es cierto que muy escaso papel tendría esta función parlamentaria de control si se manifestase sólo a través de la remota posibilidad de que el gobierno perdiese la confianza de la cámara o si requiriese, para ser efectiva, de la fractura del partido o partidos que forman la mayoría gubernamental. Por otro lado, la derrota del gobierno, siendo uno (el más fuerte, sin duda) de los efectos del control parlamentario, ni es, ni mucho menos, el único ni el más común. De una parte, el control parlamentario existe en formas de gobierno (como la presidencial) en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política; allí, sin embargo, hay control parlamentario, ya que éste no es un instituto privativo de la forma parlamentaria de gobierno, sino de la democracia parlamentaria como forma de Estado. De otra parte, en los llamados regímenes parlamentarios, en los que la res-

22 Para mayor detalle, véase Aragón, M., *Gobierno y Cortes*, cit., nota 9; *id.*, “Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control”, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 12, pp. 275-297; *id.*, “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *Estudios de derecho constitucional*, cit.

ponsabilidad política es posible en teoría, aunque improbable en la práctica, la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por otras muchas vías, además de por la que pudiese conducir a su remoción.

Por todo ello, cabe decir que la fuerza del control parlamentario des- cansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario. Se ha dicho, a veces, que un significado así sería rechazable por demasiado amplio y general, en cuanto que emplea un sentido excesivamente elástico de control. Cabe sostener, por el contrario, que ahí se encuentra, justamente, la cualidad más importante (y más operativa) del control parlamentario, cuyos efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección y obstaculización. Una de las notas del control político (y que lo diferencian del control jurisdiccional) es el carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción en todos los supuestos de resultado desfavorable para el objeto controlado. No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción. De ahí que la eficacia del control político resida, además de en sus resultados intrínsecos, en la capacidad que tiene para poner en marcha otros controles políticos o sociales. Eso es lo que ocurre exactamente con el control parlamentario.

Entendido así, el control parlamentario no se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras. No sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etcétera), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario. Precisamente por ello, y al contrario de lo que a veces se dice con cierta ligereza (confundiéndose la posibilidad práctica de remoción del gobierno con la existencia y el

vigor del control parlamentario), hoy día en la actividad de control reside la misión primordial de las cámaras, por encima, pues, de la que había sido siempre su función más característica: hacer las leyes. En el presente, aprobar una ley (u otra decisión que adopte la cámara) es más bien una prolongación de la voluntad del gobierno que una manifestación de la voluntad independiente de los parlamentarios. Ello no significa caer en las fáciles críticas a la función legislativa parlamentaria, que ignoran, simplemente, que lo que ha cambiado es el concepto de ley, pero no su sentido y menos su legitimación, inseparables de la pública y plural discusión parlamentaria. Lo que quería decirse es que el control resulta imprescindible para la existencia misma del Parlamento, ya que éste sólo tiene razón de ser en la medida en que se presente como un poder distinto del poder Ejecutivo, es decir, en cuanto que sea capaz de actuar como cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental.

Para comprender mejor el significado actual del control parlamentario (comprensión sin la cual difícilmente puede mejorarse, con realismo, su eficacia) conviene distinguir entre el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento.²³ No se trata de referirse a la simple distinción entre el agente y el *locus* del control, ya que ello ni siquiera sería una descripción correcta del fenómeno, puesto que ni toda la actividad de control se realiza “por” el Parlamento como órgano (es decir, por el Pleno e incluso por las comisiones) ni opera exclusivamente en el ámbito reducido de la cámara. Lo que quiere expresarse es algo más complejo: que el control se lleva a cabo no sólo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara, sino también a través de las actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta. Y ello es así, cabe insistir una vez más, porque el resultado sancionatorio “inmediato” no es consubstancial al control parlamentario y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión “conminatoria” de la cámara, sino también, y cada vez más, el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos el Parlamento es el *locus* de donde parte el con-

23 Véase Aragón, M., “Sobre el significado actual del parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control”, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 12, pp. 275-298.

trol, pero la sociedad es el *locus* al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos.

De esta manera, el control parlamentario puede manifestarse a través de decisiones de la cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, o en actos de aprobación o autorización, o en mociones) que son siempre, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden hacerlo rectificar, o debilitarlo en sus posiciones, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral. Y esa labor fiscalizadora del gobierno, realizada no por la mayoría, sino por la minoría, es, indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad y al debate que acompañan o deben acompañar (sin su existencia, como antes se dijo, no habría, sencillamente, Parlamento) a las actividades de la cámara. Aquí no hay, pues, control “por” el Parlamento (que sólo puede ejercitar la mayoría y que hoy, por razones conocidas a las que ya se aludió, es o puede ser relativamente ineficaz), pero sí control “en” el Parlamento (control que no realiza la mayoría, sino, exactamente, la oposición). La cámara puede ejercer, siempre, claro está, por mayoría, “competencias” de control.²⁴ Las minorías parlamentarias y los parlamentarios individuales pueden, y deben, ejercer “derechos” de control. Derechos que, además, en España, están jurisdiccionalmente garantizados a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que los ha incluido dentro del derecho general del artículo 23 (participación política) y más específicamente como una faceta de ese derecho: el de los parlamentarios a ejercer las funciones del cargo en plenitud.

Cuando en el presente se discute acerca de la necesidad, y las dificultades, del control parlamentario, suele decirse que el requisito de la independencia entre controlante y controlado no se da hoy en las relaciones entre el Parlamento y el gobierno debido a que aquél está dominado

24 Me remito, para mayor detalle sobre “competencias” de control y “derechos” de control, a Aragón, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 12, pp. 310-314.

por el partido o partidos que apoyan a éste, con la consecuencia de que el Parlamento no pueda controlar, verdaderamente, al gobierno; a lo sumo, lo que podría producirse es la simple autocrítica de los partidos gubernamentales. Sin embargo, si se repara con mayor profundidad en el fenómeno, puede advertirse que dicha situación no conduce, por sí misma, a la desaparición del control parlamentario, sino a una nueva comprensión de éste como instrumento, básicamente, de la oposición.

Esa es la razón por la que ciertos medios de control, como se ha dicho, debieran configurarse como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría (peticiones de información, preguntas, interpelaciones, constitución de comisiones de investigación). Las minorías (y a veces los parlamentarios individuales) han de tener reconocido los derechos a debatir, criticar e investigar, aunque, como es obvio, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir. Junto a la clásica contraposición gobierno-Parlamento, hoy la que resulta más relevante es la contraposición gobierno-oposición. La nueva contraposición no viene a sustituir enteramente a la vieja y clásica, ya que en la diferenciación entre Parlamento y gobierno y en la configuración jurídica de ambos como órganos distintos descansa la división de poderes, sin la cual no hay sistema constitucional digno de ese nombre, pero plantea determinadas exigencias, entre las que está la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias. Esos derechos, primordialmente, debieran ser al menos cuatro: derecho a la información, derecho al debate, derecho a la investigación y derecho al “tiempo” parlamentario (es decir, a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones de la cámara). El control “en” el Parlamento no sustituye al control “por” el Parlamento, pero hace del control una actividad de ordinario (mejor sería decir cotidiano) ejercicio en la cámara. Y esta distinción conceptual, respecto del control parlamentario, corre paralela a otra distinción que, sobre el significado actual del Parlamento, conviene hacer: la que diferencia entre el Parlamento como órgano y el Parlamento como institución. El Parlamento no es sólo un órgano del Estado que, como todo órgano colegiado, ejerce competencias y adopta sus decisiones por mayoría, sino que es también una institución cuya significación compleja no puede ser borrada por el artificio orgánico. Más aún, el Parlamento es la única institución del Estado donde está representada toda la sociedad y donde, en consecuencia, ha de expresarse y manifes-

tarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria). Por ello el control parlamentario no es eficaz sólo en cuanto permita la limitación del gobierno, sino también, y sobre todo, cuando permita el debate y la crítica gubernamental, con publicidad, en todas las actividades de la cámara. Esto es, en cuanto se enlace el control con la dimensión institucional-pluralista del Parlamento. La mayoría puede frenar el control “por” el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera (a menos que se destruya el presupuesto básico de la democracia representativa), frenar el control “en” el Parlamento. La mayoría puede impedir el ejercicio de “competencias” de control, pero no el ejercicio de los “derechos” de control.

5. *La relación entre los poderes del Estado. Poderes políticos y poder jurisdiccional*

A. Relaciones entre los jueces y el legislador

Es cierto que la estructura de la división de poderes ha cambiado desde que se formuló en el siglo XVIII: el Estado constitucional del presente está organizado de manera mucho más compleja que en sus orígenes, claro está, además de que la “democracia de partidos” ha introducido modificaciones patentes en el sistema de la división del poder. Sin embargo, y como se dijo antes, pese a tales transformaciones lo que no puede admitirse es que la división de poderes haya desaparecido, ya que sin ella, sencillamente, no es posible el Estado constitucional. En la forma parlamentaria de gobierno, la relativización de la distinción entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, que es una de las características propias de dicho régimen, no puede llegar al extremo de hacerla desaparecer, convirtiendo la división en confusión. De ahí la necesidad, más atrás ya aludida, de revitalizar el Parlamento y el control parlamentario. Y de ahí también la necesidad (requisito para lo anterior) de “reformular” el papel de los partidos en el Estado constitucional democrático.

De todos modos, de la división y relaciones entre los poderes “políticos” Ejecutivo y Legislativo (con las diferencias, que se mantienen, pese a ciertas aproximaciones, entre las formas parlamentaria y presidencial de gobierno) ya se ha tratado más atrás. Ahora, en la última par-

te de este trabajo, lo que pretendemos es referirnos a otra división: la que existe entre los poderes políticos, de un lado, y el poder jurisdiccional, de otro. Ahí sí que ha de darse una separación neta entre ambos poderes (sea parlamentaria o presidencial la forma de gobierno), ya que en esa separación descansa la existencia misma del Estado constitucional en cuanto que éste es, sobre todo, Estado de derecho.

El problema más agudo que hoy esa separación plantea no es el de la independencia judicial, que se encuentra garantizada (salvo situaciones patológicas) en todos los Estados constitucional-democráticos, sino el del equilibrio entre los poderes, que tiende a desnivelarse una vez a través de la introducción del juego de los partidos en el gobierno de la administración de justicia (en España hemos tenido algunos ejemplos acerca de ello en el funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial) y otras veces a través de la judicialización de la política mediante el activismo judicial. Respecto de lo primero (la “politización” de la justicia), lo único que ahora podemos apuntar (por razones de espacio) es que probablemente el actual sistema español de designación de miembros del Consejo General del Poder Judicial no sea el más acertado, aunque, por otro lado, la elección parlamentaria de esos miembros no tiene por qué ser de peor condición (ni de inferior legitimidad, por supuesto) que la procedente de otros órganos del Estado. No es, pues, el elector, sino la forma de elegir la que quizá esté planteando entre nosotros problemas de desequilibrio entre el poder político y poder jurisdiccional. Por ello, la fórmula mixta que ahora se propone en el “pacto por la justicia”, al que han llegado los dos grandes partidos nacionales (las cámaras elegirían de entre ternas propuestas por los jueces), me parece una solución bastante satisfactoria.

Mayor calado (desde luego teórico) tiene la otra fuente de desequilibrio institucional: la “judicialización” de la política. La consideración a todos los efectos de la Constitución como norma jurídica y la modificación del primitivo sistema kelseniano de justicia constitucional hacen que en varios países europeos, y entre ellos España, los jueces estén doblemente sometidos a la ley y a la Constitución, en cuanto que han de aplicar las dos conjuntamente. El establecimiento de la cuestión de inconstitucionalidad que, en principio, parecería que resuelve los problemas derivados de esa doble vinculación (que les impide inaplicar la ley pero que les obliga a no aplicarla si la consideran inconstitucional), no

puede ocultar, sin embargo, las muchas complejidades teóricas y prácticas que ese modelo de la doble vinculación encierra.

Complejidades que se derivan de las peculiaridades mismas de la interpretación constitucional, que es una tarea a realizar por todos los órganos jurisdiccionales (tanto de la jurisdicción constitucional propiamente dicha como de la jurisdicción ordinaria); de la difícil vinculación (por falta de instituciones precisas, que no por ausencia de precisión normativa, ya que el artículo 5o.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial es muy claro al establecer dicha vinculación) de los jueces y tribunales ordinarios a la doctrina del Tribunal Constitucional no sólo cuando interpreta la Constitución, sino, sobre todo, cuando interpreta constitucionalmente la ley; y, en definitiva, de los problemas que origina un sistema como el nuestro, de vinculación de los jueces a la ley pero, al mismo tiempo, de aplicación por los jueces de un ordenamiento cuyos principios y valores, “constitucionalizados”, han de ser integrados, a través de la práctica judicial, en la totalidad del sistema normativo infraconstitucional. No es este el lugar para extenderse en el tratamiento de tales problemas,²⁵ pero sí, al menos, de llamar la atención sobre su existencia.

B. Relaciones entre los jueces y el gobierno

La distinción entre poder político y poder jurisdiccional no puede estar referida únicamente, claro está, a las relaciones entre el Parlamento y los jueces, sino también a las que median entre los jueces y el gobierno. Es cierto que el Estado constitucional de derecho significa que todos los actos del poder han de estar sometidos a las normas y, en primer lugar, a la Constitución, lo que supone un sometimiento al control que ejercen órganos judiciales independientes. Por ello, el Estado de derecho es también, y necesariamente, Estado jurisdiccional de derecho. No hay inmunidades, pues, ni del legislador ni, claro está, de los gobernantes (ni tampoco, por supuesto, de los propios jueces). En consecuencia, el llamado, en terminología clásica, “Poder Ejecutivo” no puede estar exento del control judicial.

25 Sobre todo ello me remito a mi trabajo “El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1, septiembre de 1997, ahora también en *Estudios de derecho constitucional, cit.*, nota 12, pp. 163-190.

Ahora bien, por admitir todo ello, difícil de negar en el plano de la teoría,²⁶ no significa que se pase del “gobierno de las leyes” al “gobierno de los jueces”, como a veces, con simpleza, se ha querido sostener por algunos. Tampoco, por supuesto, debe conducir a que se sustituya la “discrecionalidad” (que no arbitrariedad, claro está), constitucionalmente lícita, de ciertos actos del gobierno, por la “discrecionalidad”, ilícita (en tales supuestos), de determinadas sentencias judiciales. El gobierno ha de ser controlado “jurídicamente”, pero no “políticamente”, por los jueces (aparte de que determinados actos y normas del gobierno no están sometidos al control de los jueces ordinarios sino del Tribunal Constitucional).

La defectuosa comprensión de esas relaciones entre gobierno y jueces está conduciendo, de manera casi inevitable, a la tan comentada “judicialización de la política”, que acaba siendo también la “politización de la justicia”. Ante esa situación los remedios no son fáciles de determinar, pero al menos sí cabe apuntar algunos, entre ellos el de la distinción, con todos sus efectos, entre controles políticos y controles judiciales, lo que significa que unos y otros no son sustituibles, de tal manera que ni la depuración de la responsabilidad política supone la desaparición de la responsabilidad jurídica ni, por el contrario, aquélla ha de quedar supeditada a la verificación de ésta.

En el fondo, como es bien sabido, el problema reside en que el Estado de derecho no puede suplir, con sus sólo instrumentos, al Estado democrático. Por ello, la acumulación en los juzgados de la mayor parte de la labor de control de la actividad de los gobiernos suele ser una consecuencia de la falta de agilidad o la falta de instrumentos del control político sobre dicha actividad, en especial, del control parlamentario. Sin que se produzca merma de los controles jurisdiccionales, puesto que el Estado lo es de derecho, es indispensable, al mismo tiempo, ya que el Estado lo es también (esa es su forma) de democracia parlamentaria, que se refuerce el control que las cámaras deben realizar. La división de poderes no consiste en el control de uno sobre los demás, sino en el control recíproco de todos ellos.

²⁶ Véase, por todos, García de Enterría, E., *Democracia, jueces y control de la administración*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1996.