

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMA PARLAMENTARIO, SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y DINÁMICA ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO. ANÁLISIS COMPARADO

I. OBJETIVO

La primera parte del capítulo lo dedicaré a la relación entre la democracia y el control de los poderes públicos, la segunda a las diferencias actuales entre parlamentarismo y presidencialismo, la tercera al papel del Parlamento en la actualidad, la cuarta al significado del control parlamentario como elemento fundamental de la forma de Estado democrático parlamentaria y la quinta y última a la relación actual entre los poderes públicos o, dicho con otras palabras, a la situación presente de la división de poderes.

II. 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 quizá 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 entendimiento clásico de la división de poderes haya sufrido transformaciones, lo cierto es que el esquema básico de tal división 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 inescindible 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.²⁴ Sólo pretendía enmarcar en estas reflexiones tan genéricas las consideraciones que a continuación se formulan.

III. PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO, HOY

1. *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 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 tratarlo con cierto detenimiento.

²⁴ En especial, en *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, y en *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.

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 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.

2. *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.²⁵ Me referiré sólo a la identificación general de la democracia con el parlamentarismo en el pensamiento democrático europeo anterior a la Segunda Guerra Mundial.

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”)

²⁵ Lo he tratado en otros trabajos, especialmente en “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España”, en *Las Cortes de Castilla y León 1188-1988*, España, Cortes de Castilla y León, 1990, vol. II, pp. 387-405.

en la que la libertad se 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, 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”.²⁶

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, 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”,

²⁶ *Obras completas*, México, Oasis, 1966-1968, t. II, p. 704.

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 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 consustancial 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 la 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 a 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:²⁷

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.

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 se sumaría también Portugal a esta solución semipresidencial.

3. *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

²⁷ *Esencia y valor de la democracia, cit.*, p. 50.

(que en otras latitudes se intenta, así, por ejemplo, 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 un parlamentarismo “presidencial”.

Como consecuencia de una diversidad de factores, 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 (como más atrás ya se apuntó) 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.²⁸ La primera está referida exclusivamente a los países con monarquía

²⁸ Aragón, M., *Gobierno y cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993 y Solozábal Echeverría, J. J., “El régimen parlamentario y sus enemigos. (Reflexiones sobre el caso español)”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 93, julio-septiembre, 1996.

parlamentaria y consiste 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 reúne los defectos del presidencialismo y del parlamentarismo sin ninguna de sus virtudes.²⁹ Así, la conexión (y no separación) entre Ejecutivo y Legislativo, propia del parlamentarismo, queda sin el contrapeso (también consustancial 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 consustancial al régimen presidencial) de la separación entre Ejecutivo y Legislativo.

²⁹ 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.

En resumen, el híbrido a que nos estamos refiriendo tiende a convertirse en una forma de gobierno que descansa 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 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.

IV. LA NECESIDAD DE “PARLAMENTARIZAR” EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Si aceptamos, 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 ma-

nera 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, por ejemplo, en algunos países iberoamericanos se esté planteando, 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 de 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 puede dejar de ocultarse que un mal entendimiento del papel y el significado de éstos se han generado consecuencias muy nocivas para la democracia parlamentaria. Una de esas consecuencias, entre las más graves, es precisamente la atonía del Parlamento.³⁰

Si el régimen presidencial no puede funcionar correctamente sin un Parlamento fuerte, mucho menos lo puede hacer, el régimen parlamentario. Por ello el fortalecimiento de las cámaras se presenta hoy como una de las necesidades primordiales de mu-

³⁰ Garrorena, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 57 y ss.

chos países, entre ellos España, aquejados de esa atonía parlamentaria a la 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 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 ocurre ahora, 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 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 capítulo.³¹ 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.

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 Parla-

³¹ 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*, cit.

mento. 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.

V. EL SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO.

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN SENTIDO AMPLIO.

“COMPETENCIAS” DE CONTROL Y “DERECHOS”

DE CONTROL

En la doctrina española (y en la italiana) se mantuvieron en algún momento ciertas posiciones, que o bien identificaban el control parlamentario exclusivamente con la exigencia de responsabilidad política sosteniendo que sólo cabía hablar de control si éste iba acompañado de sanción (remoción del gobierno o derogación de la medida objeto del control), o bien separaban ambas categorías (control y responsabilidad) de manera tan absoluta que únicamente entendían por control la actividad de mera comprobación, desligada de la capacidad de sanción, con lo cual la exigencia de responsabilidad política (y su principal instrumento, la moción de censura) no sería

actividad de control parlamentario. Sin embargo, en la actualidad, la generalidad de la doctrina, con algunas excepciones,³² acepta un concepto amplio de control parlamentario, entendido como toda actividad de crítica del gobierno con publicidad que en la cámara se realiza.

Las razones, teóricas y prácticas, que avalan este entendimiento amplio del control parlamentario son bastante concluyentes y no hace falta exponerlas aquí. Son suficientemente conocidas y, por lo demás, las he tratado extensamente en diversas publicaciones a las que me remito.³³ Esa concepción amplia del control parlamentario es, claro está, la que permite entender que hay (como es cierto) control parlamentario en el régimen presidencial, o que en el Senado español (y en otras segundas cámaras donde no quepa la exigencia de responsabilidad política) puede haber actividad de control parlamentario, o que la actividad de información parlamentaria no puede desligarse de la actividad de control, o que, en fin, una cosa son los instrumentos y procedimientos específicos de control parlamentario y otra cosa la función de control parlamentario, que si bien se realiza particularmente a través de dichos instrumentos y procedimientos, no deja de poder realizarse también de manera general a través de todas las actividades de la cámara. En realidad es hoy la función de control la que más genuinamente caracteriza al Parlamento en cuanto que es también la más general y la más “propia” (el

³² Pues aún quedan representantes de la segunda posición antes aludida: así recientemente, López Guerra, L., “Control parlamentario y minorías”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Madrid, núm. 8, 1996.

³³ Entre otras, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; *Gobierno y cortes*, cit.; “Información parlamentaria y función de control”, en *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; *Constitución y control del poder*, cit. En dichos trabajos se cita doctrina extranjera y española que ahora no hace falta repetir, aunque sí debe destacarse en esta última, por su excelente defensa de la concepción amplia del control parlamentario, el artículo de Rubio Llorente, F., “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, núm. 1, 1985, recogido posteriormente en *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 241-258.

Parlamento está sobre todo para “debatir”, por ello, entre otras razones, sigue teniendo un significado crucial la reserva de ley pese a la fusión gobierno-mayoría parlamentaria ocasionada por la disciplina de partido). Justamente porque esa función de control tiene capacidad potencial para manifestarse en la totalidad de las actividades de las cámaras, es por lo que cabe hablar³⁴ de una “polivalencia funcional” del control parlamentario.

Esa concepción amplia del control parlamentario es la que permite distinguir el control “por” el Parlamento del control “en” el Parlamento,³⁵ siendo el primero el que puede realizar la cámara “como órgano” y por lo mismo expresando su voluntad por mayoría, y siendo el segundo el que pueden realizar, en la cámara “como institución”, los parlamentarios individuales y los grupos parlamentarios. En el primer tipo hay, por supuesto, control, ya que sería absurdo sostener que si la crítica la realiza la mayoría de la cámara (situación improbable, pero no imposible, y no sólo en gobiernos de minoría), no convalidando una medida gubernamental o llegando incluso a derribar al gobierno, no se esté entonces en presencia de una actividad de control parlamentario (al contrario, la moción de censura debe considerarse como la máxima expresión del control parlamentario, lo que ocurre es que se trata de una expresión de difícil práctica en el parlamentarismo del presente).

En el segundo tipo (control “en” el Parlamento) hay también, por supuesto, control, aunque éste no lo realice la mayoría, sino la minoría. Y hay control porque hay capacidad de crítica, de información y de investigación y todo ello acompañado de debate con publicidad. El resultado del control no lleva aparejada la sanción

³⁴ Por utilizar literalmente la misma expresión que ya formulé en “El control parlamentario como control político”, *cit.*

³⁵ Como vengo sosteniendo desde mi artículo “El control parlamentario como control político”, *cit.*, donde por vez primera utilicé esos términos que después parecen haber alcanzado cierta fortuna en la doctrina española. Se me deben perdonar las reiteradas autocitas, pero no tengo más remedio que acudir a ellas para excusarme de tratar con detenimiento esta materia y para evitar repetir ahora lo que ya he dicho en el pasado y con lo cual continúo de acuerdo.

inmediata para el gobierno, por supuesto (que sólo la mayoría y nunca la minoría podría imponer como exigen las reglas de la democracia), pero puede ocasionar una sanción indirecta, una responsabilidad “difusa” (como dice algún sector de la doctrina italiana); esto es, convertirse en instrumento de presión, de fomento del control social del poder y de incitación a un futuro control electoral de los gobernantes. Los titulares de esta actividad de control son, pues, los parlamentarios individuales y sobre todo las minorías; es decir, generalmente en nuestras cámaras (aunque no exclusivamente, ya que puede establecerse un agrupamiento puramente numérico para ejercer determinada actividad de control, y ejemplos hay), los grupos parlamentarios.

Quizá lo que habría que plantearse es la necesidad de distinguir entre la “competencia” de control (como tal competencia sólo atribuible a órganos, y ejercitable entonces sólo como control “por” el Parlamento) y los “derechos” de control (no atribuibles a órganos, ya que no tienen derechos, sino a personas, esto es a los parlamentarios a título individual, o a agrupaciones de personas, esto es a las minorías, más comúnmente a los grupos parlamentarios, y ejercitables entonces como control “en” el Parlamento). E incluso cabría formular el elenco más básico de estos derechos de control como derechos a la “información”, a la “investigación”, al “debate” y al “tiempo”, entendiendo por este último el “tiempo” en que deben tratarse los asuntos en la cámara, o más correctamente, al derecho a la celebración de debates y a la inclusión de puntos en el orden del día de las reuniones parlamentarias.³⁶

³⁶ Sobre este último derecho llamó la atención, con su sagacidad y ponderación habitual, el profesor Ángel Garrorena Morales en la reunión celebrada acerca de los instrumentos de información de las cámaras parlamentarias en el Centro de Estudios Constitucionales el 14 de marzo de 1994. Su intervención, recogida en el libro publicado al efecto por el propio Centro (*Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, ya citado, pp. 143-148), constituye, pese a su brevedad, una de las aportaciones más lúcidas, junto con la de Francisco Rubio Llorente (*El control parlamentario*, ya citada) producidas entre nosotros acerca del control parlamentario.

Tales derechos de control debieran garantizarse a las minorías e incluso algunos de ellos a los parlamentarios a título individual. Es probable, y razonable, que los derechos a la investigación y al tiempo (al “turno de asuntos actuales”, por emplear la terminología del *Bundestag* alemán) sólo deban estar atribuidos a los grupos parlamentarios o a minorías numéricas, pero sería conveniente que los derechos de información y debate, al menos en algunas de sus facetas, también estén atribuidos a los parlamentarios a título individual (y no sólo el estricto derecho a formular preguntas, como ahora ocurre en nuestras cámaras).

Considerar como derechos estas capacidades de realizar el control “en” el Parlamento es, creo, una buena manera de dotar de agilidad y vigor a las cámaras; esto es, de acrecentar el papel y la legitimidad del Parlamento en los sistemas democráticos.³⁷ Al ser concebidos como derechos, gozarían de garantías frente a la mayoría, y por ello, al menos en Alemania y en España, pueden ser tutelados jurisdiccionalmente por el Tribunal Constitucional. Esta concepción sobrepasa, pues, en su generalidad y amplitud a la de mera identificación del control parlamentario con unos específicos procedimientos. Es cierto que respecto de ellos el control parlamentario como “derecho” viene a potenciarlos y a asegurarlos. Pero los derechos de control pueden también ejercitarse con ocasión de cualquier procedimiento (legislativo, de nombramiento o designación de personas, etcétera) de actuación de las cámaras.

En el fondo, la concepción amplia del control parlamentario está íntimamente unida a la consideración de las cámaras como lugares donde se expresa, como en ningún otro “espacio” del aparato estatal, el pluralismo político. El Parlamento es el único órgano estatal donde está representada la totalidad del pueblo y no sólo la mayoría, donde se concibe a la sociedad no como una unidad homogénea, sino como una unidad heterogénea, integrada por una variedad de ideales, posiciones e intereses que

³⁷ Me remito para mayor desarrollo a mi trabajo, “Información parlamentaria y función de control”, *cit.*, pp. 13-35.

deben ser representados y respetados. Y donde por ello ha de asegurarse, esto es, garantizarse jurídicamente a todas las “representaciones” parlamentarias del pluralismo político de la sociedad, el derecho (ejercitable en la cámara y con publicidad) a la expresión de sus ideas y programas, al debate, a información, a la investigación, a la crítica, en fin, de los gobernantes y de la totalidad de los asuntos públicos. Por todo ello, el Parlamento no es sólo un órgano, sino también una “institución”³⁸ y, por ello, tanto la teoría clásica de la personificación jurídica estatal (que sólo admite órganos dentro del Estado) como la teoría clásica de la democracia (que sólo admite, al modo “rousseauuniano”, una voluntad general homogénea, o más propiamente una representación general homogénea), son incapaces, por sí solas, de comprender el significado y las funciones actuales del Parlamento y por derivación del control parlamentario.

VI. LA RELACIÓN ACTUAL ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO. PODERES POLÍTICOS Y PODER JURISDICCIONAL

1. *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 al comienzo mismo de este trabajo, 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 caracte-

³⁸ Ha sido Francisco Rubio Llorente el primero que llamó la atención sobre ello en su trabajo *El control parlamentario*, ya citado.

terísticas 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 parte de este capítulo, 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 plantea hoy esa separación, 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 el poder jurisdiccional.

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) 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,³⁹ pero sí, al menos, de llamar la atención sobre su existencia.

³⁹ 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*, Madrid, núm. 1, septiembre de 1997.

2. 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.

Ahora bien, admitir todo ello, difícil de negar en el plano de la teoría,⁴⁰ 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 sí cabe al menos apuntar algunos, entre ellos el de la distinción, con todos sus efectos, entre

⁴⁰ Véase por todos, García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1996.

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 solos 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 refuerze 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.