

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2021/2022

Convocatoria: JUNIO

**LA INCIDENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y SUS
EFECTOS SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES**

*The crisis of the parliamentary system produced
by the incidence of the political parties and its effects
on separation of powers*



Realizado por el **alumno D. Jorge Martínez González.**

Tutorizado por el **Profesor Dr. D. Gerardo Pérez Sánchez.**

Departamento: **Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.**

Área de conocimiento: **Derecho Constitucional.**



ABSTRACT

Nowadays, the political parties have acquired a main role of popular representation in the public institutions. Their presence in our State have produced several alterations and effects in different state Powers (legislative, executive, and judiciary), and in constiutional institutions and organisms, such as the Constitutional Court. This is what is commonly known as «partidocracy», in which the political parties, specially because of the discipline they apply over their Members of Parliament, monopolize these powers and they are the ones who define, asume and resolve the political matters that other organisms are teorically meant to.

Analising the main effects that produce the impact of political parties in state powers, and, singularly, in the parlamentary system is the primary purpose of this project.

Key Words: *democracy, parlamentarism, political parties, rule of law, separation of powers.*

RESUMEN

Hoy en día el protagonismo de la representación ciudadana en las instituciones públicas recae sobre los partidos políticos, llegando a verse estos más como elementos del Estado que como parte de la sociedad civil. La presencia de los partidos políticos en nuestro país ha producido diversas alteraciones y efectos tanto en los distintos poderes del Estado, como en ciertos órganos constitucionales. Comúnmente, este fenómeno se conoce como *partidocracia*: las formaciones políticas, especialmente debido a la disciplina que ostentan y ejercen sobre sus miembros, monopolizan los poderes y órganos del Estado, y definen, asumen y resuelven en la práctica los asuntos políticos que teóricamente le corresponden a otros órganos.

Analizar los principales efectos que produce la incidencia de los partidos políticos en los diferentes poderes del Estado y, en particular, sobre el sistema parlamentario, es el principal objetivo de este trabajo.

Palabras clave: *democracia, parlamentarismo, partidos políticos, Estado de Derecho, poderes del Estado.*



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. EL PARLAMENTARISMO EN ESPAÑA	5
3. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA	9
4. CONSECUENCIAS DE LA INCIDENCIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PRINCIPIO PARLAMENTARIO	17
<i>4.1. QUIEBRA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES RESPECTO DEL PODER LEGISLATIVO</i>	18
<i>4.2. TRASLACIÓN DEL CENTRO DE GRAVEDAD DEL PARLAMENTO AL PODER EJECUTIVO</i>	23
<i>4.3. RUPTURA DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL</i>	31
5. UN NUEVO PARADIGMA EN LA FRAGMENTACIÓN DEL PARLAMENTO, PROPUESTAS DE LEGE FERENDA Y DE REFORMA CONSTITUCIONAL	36
6. CONCLUSIONES	41
7. BIBLIOGRAFÍA	44



1. INTRODUCCIÓN

En 1978 se aprobó la Constitución Española. De forma inédita, el país se adentra en una nueva etapa histórica caracterizada por configurar el régimen jurídico-político de la nación en un «Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», como proclama el primer precepto del texto constitucional. Se instaura, por tanto, el sistema democrático que continúa vigente en nuestros días.

En prácticamente la mayoría de los sistemas democráticos los partidos políticos se han convertido en los principales sujetos políticos del Estado. Son, al fin y al cabo, los principales actores y protagonistas del régimen democrático. La diversidad ideológica es un rasgo inherente a nuestra ciudadanía, y los partidos políticos actúan como representación de cada una de esas franjas del espectro ideológico. Dentro del marco de un sistema parlamentario, los partidos políticos concurren a las elecciones que se convocan periódicamente, son elegidos y representan la voluntad política de la ciudadanía.

A lo largo de las últimas décadas se ha observado un desplazamiento del poder desde el Parlamento hacia el Gobierno (específicamente al Presidente), que, con frecuencia, se trata del líder del partido político que cuenta con más representantes en las Cámaras. El Gobierno y su Presidente *de facto* dominan la política, la legislación, ejecuta las leyes, y domina la actividad controladora de la oposición. Y, además, las decisiones que deben tomarse en las Cámaras no se adoptan por consenso de los parlamentarios, sino que están predeterminadas por la voluntad de los grupos políticos, y, especialmente, por las direcciones de los partidos, constanding de antemano el resultado de las votaciones de las sesiones parlamentarias en la mayoría de los casos.

La separación de los poderes del Estado se ha visto, por tanto, afectada por la influencia de los partidos políticos en el sistema parlamentario. Resulta inexistente una separación rígida de los poderes, interaccionando en la actualidad unos poderes con otros, produciendo diversos efectos y alteraciones sobre los mismos y el conjunto del sistema.

El objetivo de desarrollo sostenible número 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas aspira en el marco del desarrollo sostenible alcanzar la paz, la justicia y unas instituciones sólidas. Un objetivo que trata de promover la erradicación de la corrupción en las instituciones, siendo en especial el poder judicial el más afectado. Se insta a los países a crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.



Es por ello que si queremos una democracia sólida, el sistema de contrapesos entre los diferentes poderes y órganos del Estado debe configurarse equilibradamente, impidiendo el fenómeno monopolístico de los partidos políticos sobre los mismos con todas las consecuencias que ello conlleva.

El presente trabajo tiene por objeto examinar todas estas cuestiones, y el documento se estructura principalmente en tres grandes secciones: en primer lugar, estudio del marco jurídico del sistema parlamentario y de los partidos políticos en España, haciendo especial referencia al fenómeno del *Estado de partidos*; en segundo lugar, análisis de los efectos producidos por los partidos políticos en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; y, por último, observación de la situación actual del Parlamento y propuestas para tratar de solventar los problemas puestos de relieve en los efectos producidos sobre los distintos poderes del Estado.

2. EL PARLAMENTARISMO EN ESPAÑA

La teoría de la división de los poderes del Estado proclama la diferenciación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial¹. La manera en la que se relaciona el segundo con el primero difiere en función del sistema político que el Estado adopte: presidencial o parlamentario².

El sistema parlamentario es el régimen político que impera en la mayoría de los países europeos. En sus orígenes pivotaba sobre dos principales focos de distinta legitimidad: el Rey y el Parlamento, dependiendo el Gobierno de «dos relaciones de confianza, la regia y la parlamentaria»³. Es más, a diferencia del presidencialismo, modelo que originalmente fue concebido y minuciosamente desarrollado por los denominados «padres fundadores» en la Constitución americana de 1787, el sistema parlamentario es «un producto de la historia más que de una decisión política racionalmente motivada»⁴.

El régimen parlamentario ha venido caracterizándose por la presencia de una dualidad en los poderes ejecutivo y legislativo, en tanto que el poder ejecutivo está conformado

¹ A colación, BISCARETTI no habla de una división propiamente dicha entre los distintos poderes del Estado, sino de una «distinción y colaboración» entre los mismos. Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA (1987): 210.

² No obstante, en la actualidad se han venido generando tendencias de fusión de las características propias de estos sistemas que desvirtúan en cierta forma esta clasificación tradicional.

³ TORRES DEL MORAL (2010): 451.

⁴ PÉREZ ROYO (2016): 555.



por la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno, y el poder legislativo por la bicameralidad: una Cámara baja esencialmente electiva y representativa de la ciudadanía, y una Cámara alta, generalmente representativa de territorios⁵.

Dado que el poder legislativo (y más concretamente la Cámara baja), es el único poder del Estado que habitualmente tiene una legitimación democrática directa, al ser representativa de la ciudadanía, el poder ejecutivo, integrado por el Gobierno, está inevitablemente condenado a depender de esta Cámara, puesto que así se consigue la «única forma en la que el Gobierno puede tener alguna legitimidad para hablar como Gobierno de la nación»⁶. Esta dependencia necesariamente ha de asociarse a la palabra control: es la Cámara quien fiscaliza constantemente la actividad desarrollada por el ejecutivo. Además, no solo respecto a esta actividad cotidiana del mismo, sino también a su formación, pues las Constituciones han venido exigiendo mayorías para el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno, así como para su cese a través de la moción de censura. El Gobierno, en consecuencia, ostenta una responsabilidad política ante el poder legislativo, el cual cuenta con numerosos mecanismos para ejercitar el mencionado control. Esta responsabilidad política es el «contenido mínimo indispensable para que se pueda hablar de un régimen parlamentario», pues sin ella, «estaríamos ante una muy imperfecta constitución» del Estado⁷.

Por otra parte, la disolución del Parlamento por parte del Gobierno es otro de los rasgos característicos del régimen parlamentario. El poder ejecutivo, personado en el Presidente del Gobierno, ostenta la facultad de disolver anticipadamente las cámaras legislativas, salvo excepciones, en el momento que lo desee. Históricamente esta potestad fue concebida como una prerrogativa a favor del ejecutivo en su relación con legislativo, siendo el contrapeso respecto de la moción de censura⁸. Hoy en día es una herramienta

⁵ La existencia de estas dualidades responden hoy en día a razones puramente históricas, pues en sus inicios la Jefatura del Estado recaía sobre el Rey, y la Cámara alta estaba integrada por la nobleza y clero. Se trataba de esta forma de representar «la inercia histórica, con una Jefatura del Estado hereditaria y una Segunda Cámara privilegiada». Si bien con el paso del tiempo la Jefatura del Estado ha dejado de ser una «magistratura hereditaria para pasar a ser una electiva» en la mayoría de los países, la misma aún continúa perviviendo en algunos Estados, por ejemplo España, Reino Unido o Países Bajos. Por su parte, los rasgos originales de la Cámara alta prácticamente se han desvirtuado con el transcurso de los años, ya sea modificándose la Cámara en cuestión y los miembros que la integran, o quedando eventualmente relegada la misma hacia una cierta irrelevancia en la práctica (como sucede en el Reino Unido con la *Cámara de los Lores*); esta Cámara ha «dejado de ser una cámara privilegiada para convertirse en una expresión adicional de la sociedad». Cfr. PÉREZ ROYO (2016): 556.

⁶ *Ídem*.

⁷ *Ibidem* (2016): 557.

⁸ La moción de censura es, asimismo, una institución propia de este sistema. No debe compararse con el procedimiento de *impeachment* en los sistemas presidencialistas.



electoralista, utilizada por los Gobiernos para convocar elecciones generalmente en los momentos de mayor conveniencia electoral para sí mismos⁹.

En el modelo parlamentario la separación de poderes no es rígida, sino flexible, al generarse una estrecha interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo. Como señala TORRES DEL MORAL, «en el sistema parlamentario no hay jerarquía entre los órganos de poder, sino equilibrio», explicando que «es el pueblo el que los equilibra a través de las urnas, es decir, de su poder electoral», y que «aunque las elecciones queden todavía lejanas, todos saben que llegarán y actúan teniéndolo en cuenta»¹⁰.

En España, la Constitución Española ha adoptado un sistema parlamentario basado, por un lado, en la creación de un Parlamento bicameral: las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado; y, por otro, en una monarquía en la posición de la Jefatura del Estado, sin ostentar el Rey responsabilidades políticas¹¹. En nuestro país se da la circunstancia de una clara prevalencia del Gobierno sobre el Parlamento, y del Presidente del Gobierno sobre los ministros, debido, principalmente, a tres cuestiones: la investidura es del Presidente del Gobierno y no del Gobierno en sí; el Presidente designa libremente a los ministros; y en las mociones de censura se exige candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno. A todo ello debe sumársele la cuestión relativa a los partidos políticos: si gobierna una fuerza política «cohesionada, con un líder respetado y con una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados», estos «rasgos presidenciales» del sistema se robustecen, intensificándose esta apuntada preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo¹².

Este sistema en nuestro país encuentra su regulación fundamentalmente en la Constitución y en los correspondientes Reglamentos parlamentarios. Así, el artículo 1.3 de la Carta Magna alude a la monarquía parlamentaria como forma política del Estado¹³. El artículo 72 contempla la facultad de las cámaras de crear sus propios Reglamentos¹⁴, los cuales ostentan valor de ley, siendo susceptibles de declaración de

⁹ El Gobierno técnicamente no participa en las elecciones, sino los partidos políticos (artículo 23.1 CE).

¹⁰ TORRES DEL MORAL (2010): 457.

¹¹ El Rey no toma decisiones políticas, el Gobierno refrenda sus actos y asume la responsabilidad (artículo 56.3 CE).

¹² TORRES DEL MORAL (2010): 462.

¹³ Posteriormente dedicando el Título III al poder legislativo («Las Cortes Generales»), Título IV al poder ejecutivo («Del Gobierno y la Administración»), y el Título V a las relaciones entre estos poderes («De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»).

¹⁴ En este sentido, se constituye así como normativa básica parlamentaria sendos Reglamentos: el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982; y el Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional¹⁵. Los Reglamentos parlamentarios tienen una suma importancia a nivel político, en tanto que el contenido de los mismos incide profundamente en el funcionamiento del sistema político: desde la constitución y organización del órgano parlamentario en sí «hasta el procedimiento de relación de este con otros órganos constitucionales»¹⁶, cuestiones que, en palabras de este autor, «afectan a la almendra misma del sistema político»¹⁷.

El Tribunal Constitucional ha perfilado los principios del parlamentarismo de nuestro país. De esta forma, por ejemplo, en la sentencia 168/2021, de 5 de octubre, en la que declara que la suspensión de los plazos por la mesa del Congreso de los Diputados durante el Estado de Alarma impidió la función de control al poder ejecutivo, estipula que una de las funciones esenciales del Poder Legislativo es «la del control político de los actos del Gobierno», especificando que el Congreso de los Diputados «es la única cámara constitucionalmente habilitada para hacer efectiva la exigencia de responsabilidad política por la actuación del Gobierno, en relación con las medidas e iniciativas que este pueda adoptar y aplicar», pues el Congreso «ostenta una responsabilidad exclusiva para con el diseño constitucional del Estado de Derecho»¹⁸. Corresponde, pues, a este órgano la exigencia de responsabilidad al Gobierno por la «gestión de sus funciones, potestades o atribuciones, sin distinción de situaciones», y agrega que esta Cámara «por medio de sus órganos, grupos parlamentarios o de los propios diputados individualmente considerados ha de seguir ejercitando esas funciones, en cuanto que forman parte del núcleo esencial del *ius in officium*». Y precisamente «en esa garantía fiscalizadora de la labor del Gobierno queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del Estado de Derecho»¹⁹.

Es esencial en este sistema la existencia de una mayoría parlamentaria-gubernamental estable, es decir, «de un Gobierno sostenido de forma permanente, a través de la disciplina de partido, por una mayoría parlamentaria homogénea o de coalición», en palabras de BLANCO VALDÉS²⁰. Al fin y al cabo, un Gobierno que no cuente con apoyo parlamentario,

¹⁵ El Reglamento parlamentario tiene valor de ley al tratarse de una norma primaria directamente vinculada a la CE (véase STC 101/1983, de 18 de noviembre), si bien está desprovista de fuerza de ley como tal (véase STC 119/1990, de 21 de junio; y STC 301/2005, de 21 de noviembre).

¹⁶ TORRES DEL MORAL (2010): 390. Se señalan como ejemplos, entre otros, las regulaciones del examen de las incompatibilidades parlamentarias, la elaboración del orden del día, el régimen de discusión y votación, o de los procedimientos legislativos.

¹⁷ *Ídem*. Se explica que incluso se ha propuesto en determinadas ocasiones el cambio de sistema político modificando el Reglamento y dejando intacta la Constitución.

¹⁸ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021. Fundamento jurídico tercero.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ BLANCO VALDÉS (2016): 93.



no puede gobernar en la práctica. Dicho de distinta forma, como explica GIOVANNI SARTORI, «los partidos que apoyan al gobierno pueden realmente entregar los votos de sus representantes y a su vez esto quiere decir que tienen la capacidad de imponer una votación uniforme»²¹. Sobre estas cuestiones se profundizará en los siguientes apartados.

En definitiva, el sistema parlamentario es uno de los modelos de organización y estructuración del poder político del Estado, en el que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo son estrechas, no produciéndose, por tanto, una férrea división de poderes.

3. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA

La mayoría de las democracias en la actualidad son representativas. La representación implica necesariamente la existencia de elecciones que proporcionan el título jurídico para que aquellas personas que resulten elegidas puedan desempeñar sus labores en nombre de la ciudadanía. SÁNCHEZ AGESTA nos reafirma este planteamiento apuntando que «la organización del público político se ha realizado históricamente en Europa a través, principalmente, de la representación»²². La democracia representativa se ha venido desarrollando mediante la fórmula de los partidos políticos: resulta incuestionable que la representación de la ciudadanía en sí es ejercida por el parlamentario electo, si bien también lo es de forma indirecta, a su vez, por el partido político en el que se inserta este sujeto y, más concretamente, por el grupo parlamentario del que forma parte. De lo expresado resalta la enorme relevancia de la función constitucional y social de los partidos políticos, pues «en las sociedades partidistas actuales es imposible lograr un objetivo vital sin la mediación de una o varias organizaciones»²³.

Resulta indudable que los partidos políticos son los principales actores y protagonistas de los regímenes democráticos actuales. En España, el artículo 6 de la Constitución²⁴ les atribuye la función de expresar el pluralismo político, y de concurrir «a la formación y

²¹ Cit. en BLANCO VALDÉS (2016): 93.

²² Cit. en TORRES DEL MORAL (2010): 90.

²³ Información extraída de la página web del Congreso de los Diputados, en *Sinopsis artículo 6*. Disponible en: <https://bit.ly/3Nk2rJV> (fecha de última consulta: 4 de mayo de 2022).

²⁴ Ubicar a los partidos políticos en el artículo 6, precepto que se incluye en el Título Preliminar de la Constitución, conlleva una importante significación, y es que este conjunto de normas, en total 34 preceptos que integran este Título, son de rango superior, ya que el procedimiento de modificación es más rígido que el ordinario, debiéndose acudir a la reforma agravada prevista en el artículo 168, equiparándolo a una reforma total de la Constitución. Cfr. GARCÍA-PELAYO (1986): 55.



manifestación de la voluntad popular», agregando que son un «instrumento fundamental para la participación política». Y esta participación política es ejercida por la ciudadanía al amparo de lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Constitución, utilizando, como vehículo, a los partidos políticos²⁵.

En consecuencia, en nuestro país los partidos políticos se encuentran constitucionalizados²⁶, y este fenómeno es la norma desde el punto de vista del Derecho comparado en la actualidad. Por ejemplo, así sucede en Italia, Alemania, Francia, o Portugal, aunque esta constitucionalización se ha dado con distinto alcance²⁷. Explicaba GARCÍA-PELAYO que en todas estas Constituciones se pretende otorgar reconocimiento jurídico constitucional «a algo ya preexistente en la praxis política, tan preexistente que las propias Constituciones deben su existencia a los partidos con representación en las Cámaras constituyentes o con funciones constituyentes»²⁸. Como TRIEPEL afirma, «los partidos desde el punto de vista histórico han sido combatidos; luego, ignorados; después, reconocidos y legalizados y, más tarde y eventualmente, constitucionalizados»²⁹. Su constitucionalización, en cualquier caso, es un fenómeno bastante reciente³⁰.

No hay un auténtico consenso en la doctrina que haya logrado adoptar una definición mínima sobre los partidos políticos. Algunos autores abordan esta cuestión subrayando que la definición «acuñada por OSTROGORSKY en su *Democracia y los partidos políticos*, donde consideraba parcamente que los partidos eran grupos de ciudadanos organizados para lograr un fin político», no permite «diferenciar los partidos políticos de otras

²⁵ Es importante destacar que el Tribunal Constitucional ha precisado, desde la STC 51/1984, de 25 de abril, que la titularidad del derecho del artículo 23.1 de la Constitución corresponde en exclusiva a las personas físicas y no la ha reconocido ni siquiera a los partidos políticos (STC 36/1990, de 1 de marzo), a pesar de que estos sean considerados en el artículo 6 «instrumentos fundamentales de la participación política». Su carácter instrumental coloca a los partidos no en la posición de usurpar la participación política individual sino en la de promoverla concurriendo a su formación y manifestación. Cfr. Información extraída de la página web del Congreso de los Diputados, en *Sinopsis artículo 23*. Disponible en: <https://bit.ly/3NXtr20> (fecha de última consulta: 6 de julio de 2022).

²⁶ La constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país no había tenido lugar hasta la vigente Constitución de 1978.

²⁷ Art. 49 de la Constitución Italiana de 1947, art. 21 de la Ley Fundamental de 1949 en Alemania, art. 4 de la Constitución de Francia de 1958 y arts. 10, 40 y 117 de la Constitución Portuguesa de 1976, reformada en 1982.

²⁸ GARCÍA-PELAYO (1986): 49.

²⁹ Cit. en GARCÍA-PELAYO (1986): 49. En cualquier caso, el panorama actual respecto a la constitucionalización en estos países es el siguiente: se distingue entre aquellos países en los que hay meramente un reconocimiento constitucional sin legislación específica de partidos, como sucede en Francia e Italia; aquellos en los que, además de tal reconocimiento constitucional, existe una ley de partidos, pero laxa desde el punto de vista del contenido, como sucede en España; y, por último, países en los que hay un amplio reconocimiento constitucional y «una ley estatutaria de partidos», como en la República Federal de Alemania, «y, en menor medida, Portugal». Cfr. *idem*.

³⁰ Medios del siglo XX, aunque hay precedentes aislados. Cfr. TORRES DEL MORAL (2010): 94.



organizaciones», advirtiendo así que «cualquier grupo con un fin político sería un partido»³¹. Es evidente que hay organizaciones distintas a los partidos políticos que también manifiestan el pluralismo político, como, por ejemplo, los clubes políticos o los sindicatos³². Por ello, la naturaleza y definición de los partidos políticos es una cuestión controvertida. Está claro que el asociacionismo es un rasgo inherente a los mismos, al estar basados en un principio de voluntariedad, «el cual alcanza tanto a su creación como a su permanencia y afiliación»³³. Sin embargo, debe negarse que sean meras asociaciones, principalmente porque están constitucionalizados y tienen funciones políticas³⁴. Sectores doctrinales señalan que los mismos se han transformado en órganos del Estado, teniendo incluso naturaleza mixta (asociaciones privadas e instituciones de Derecho público). BISCARETTI niega que sean órganos del Estado, sino sujetos auxiliares de este³⁵.

Lo que no debe discutirse es que hoy en día «los partidos están indisolublemente unidos a la vida del Estado y desde una cierta perspectiva la Teoría del Estado es fundamentalmente una sistemática de partidos»³⁶. Sin embargo, al no ser propiamente órganos del Estado, «su voluntad no vale jurídicamente como voluntad del Estado»³⁷. A pesar de ello, los partidos han tendido a verse más como «subelementos del aparato del Estado» que como parte constitutiva de la sociedad civil. Y, como apunta CASCAJO CASTRO, los partidos manifiestan una patente incompreensión tanto de sus límites jurídicos, como sobre todo, de sus extremos funcionales e institucionales³⁸.

En lo que respecta a la organización interna de los partidos políticos, esta debe ser necesariamente democrática. Así lo exige la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos³⁹, y también la lógica del sistema: si los partidos políticos son la expresión del pluralismo político y son los principales actores de la democracia

³¹ OÑATE (2009): 252.

³² TORRES DEL MORAL (2010): 93. Los sindicatos reciben un lugar preeminente en la Constitución Española, al igual que los partidos políticos. Además, el texto constitucional les atribuye asimismo funcionalidad política.

³³ TORRES DEL MORAL (2010): 97.

³⁴ El Tribunal Constitucional de nuestro país en la sentencia 48/2003, de 12 de marzo, considera que los partidos son «asociaciones especiales» debido a las funciones públicas que cumplen, siéndoles de aplicación tanto el artículo 22 como el 6 de la Constitución. Cfr. STC 48/2003, de 12 de marzo. Fundamento jurídico quinto.

³⁵ *Cit.* en TORRES DEL MORAL (2010): 98.

³⁶ GARCÍA-PELAYO (1986): 27.

³⁷ *Ibidem* (1986): 28. El autor advierte que la estructura del Estado, por su parte, «no puede sustentarse sobre organizaciones que surgen o desaparecen súbitamente o que cambian sus principios y cuya actividad predilecta es la lucha, lo que es incompatible con la estabilidad del Estado».

³⁸ CASCAJO CASTRO (2009): 17.

³⁹ Artículo 6: «Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes».

representativa, obligatoriamente «un partido no puede tener una estructura democrática sin admitir el pluralismo interno»⁴⁰.

Sin perjuicio del pluralismo interno, es de sentido común que dentro del partido ha de existir una corriente, en cierta forma, única: como señala TORRES DEL MORAL, «el partido profesa una ideología, que puede ser flexible, pero unitaria», agregando que «tiene un programa, acaso también flexible y abierto, pero uno, no tantos como corrientes internas»⁴¹. Los partidos deben tener, como se ha expresado, democracia interna, y es que no pueden considerarse meras asociaciones basadas en el principio de voluntariedad⁴²: nada impide a la ciudadanía prescindir de la cobertura de los partidos políticos para participar en las elecciones, pero la regulación jurídica enquistada demasiado esta opción⁴³, al exigir un número mínimo de firmas o estableciendo impedimentos en el acceso a los medios de comunicación⁴⁴. Resulta oportuno concluir que la exigencia de democracia interna y «la necesidad de crear un sistema efectivo de control son claves para el funcionamiento democrático del sistema político en su conjunto, las únicas que pueden evitar que la voluntad política de sus militantes y de los ciudadanos quede secuestrada por las oligarquías incontroladas de los partidos»⁴⁵.

Los partidos políticos tienen una función instrumental consistente en facilitar a la ciudadanía la elección de sus representantes. Son vehículos que generan opinión y otorgan al electorado vías para elegir a sus representantes. Esta primigenia concepción con el transcurso del tiempo ha mutado, en tanto que es apreciable que los partidos, como señalan diversos autores, se han adueñado del monopolio de tal instrumentalidad, convirtiéndose en la actualidad en la única forma posible de acceso al ejercicio de la representación popular en los órganos del Estado. Los partidos han comenzado a ejercer de manera exponencial un control sobre esta materia, al someter a los representantes parlamentarios a la disciplina de partido, quedando desvirtuada en cierta forma *de facto*

⁴⁰ TORRES DEL MORAL (2010): 94.

⁴¹ *Ídem*. Incide el autor sobre esta cuestión explicando el problema que pueden generar la presencia de muchas corrientes distintas dentro de un mismo partido: podría argumentarse que limitarlas atentaría contra esa exigencia democrática interna, si bien él señala que «si a los partidos se les exige pluralismo interno, también se les debe dejar suficiente autonomía para cuidar su carácter unitario». Asimismo, señala que la normativa sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos ha tenido una regulación deficiente. Cfr. TORRES DEL MORAL (2010): 100.

⁴² Es decir, esto no puede traducirse en que si los afiliados discrepases de la estructura y el funcionamiento de la organización, simplemente lo abandonen como reacción, desapareciendo el problema, puesto que los partidos políticos tienen funciones relevantes en la esfera del Estado, a diferencia de las meras asociaciones.

⁴³ Referencia a las *agrupaciones de electores* previstas en los artículos 169.3 y 187.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁴⁴ TORRES DEL MORAL (2010): 101.

⁴⁵ *Ibidem* (2010): 102.

la prohibición del mandato imperativo proclamada por el artículo 67 de la Constitución Española.

Se ha asistido así, con el transcurso del tiempo, al nacimiento del denominado *Estado de partidos*. Comúnmente este fenómeno se ha venido llamando *partidocracia* o *partitocracia*, cuyo contenido podríamos sintetizar de la siguiente forma: situación en la que los órganos del Estado pasan a ser meros ejecutores de las decisiones tomadas en el ámbito de las direcciones de los distintos partidos políticos, desvirtuando en cierta forma la naturaleza original del Parlamento⁴⁶.

Existe un fenómeno especialmente relevante relativo a los grupos parlamentarios y la influencia a la que están sometidos por los partidos políticos. Si bien la Constitución Española hace referencia en su artículo 6 a los partidos políticos, en parte distinta de su articulado alude a los grupos parlamentarios (artículo 78)⁴⁷. Este precepto simplemente se refiere a los grupos parlamentarios como necesarios integrantes de las Comisiones Permanentes de ambas Cámaras, no encontrando consecuentemente su regulación en él. Esta se halla en los correspondientes Reglamentos parlamentarios, los cuales dedican específicamente un Título completo a su régimen normativo, como es el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados («Título II, de los grupos parlamentarios»). El texto constitucional entiende, por tanto, que ambos conceptos, «partidos políticos» y «grupos parlamentarios», son diferentes.

La problemática gira en torno a la tendencia que con frecuencia suele experimentarse al asimilar al grupo parlamentario al partido político correspondiente, concibiendo que el grupo es la organización que los partidos terminan adoptando cuando tienen presencia en el Parlamento. Al respecto debe denunciarse la imprecisión de esta concepción: existen grupos parlamentarios que no están vinculados a partidos, por ejemplo, o, incluso, hay grupos parlamentarios en los que hay varios partidos de forma simultánea⁴⁸, habiendo

⁴⁶ Obviamente los ordenamientos jurídicos no reconocen formalmente el *Estado de partidos*. Partiendo de la base de la función vehicular de los partidos políticos, y una vez cumplida la misma, los partidos terminan controlando de una forma muy férrea el sentido de voto de los diputados y senadores que fueron elegidos en sus listas electorales, sometidos a la disciplina marcada por el partido. Como consecuencia, las sesiones parlamentarias terminan convirtiéndose prácticamente en innecesarias, ya que con anterioridad a la celebración de las mismas ya se puede predecir el resultado de todas ellas con sólo conocer las propuestas de cada partido y el número de diputados con los que cuenta. Sobre estas cuestiones se profundizará en los siguientes apartados. Cfr. «Partidocracia y debilidad democrática», en *Razón y Fe: Revista hispanoamericana de cultura*, n.º 1302, pp. 251-256: 253. El artículo citado se inserta en el editorial de este número, sin fijar una autoría concreta.

⁴⁷ Artículo 78.1: «En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica».

⁴⁸ En el arco parlamentario actual del Congreso de los Diputados (XIV Legislatura) hay multitud de grupos parlamentarios integrados por varios partidos políticos: el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas



partidos que no pueden siquiera llegar a constituir grupos por no alcanzar el número mínimo de diputados o senadores exigidos⁴⁹. Además, desde el punto de vista histórico cabe destacar que los grupos parlamentarios fueron reconocidos legalmente con anterioridad a los partidos políticos, teniendo que ampararse los silenciados partidos políticos desde el punto de vista jurídico en ellos⁵⁰.

Son importantes las relaciones existentes entre el partido político y su grupo parlamentario, como explica TORRES DEL MORAL⁵¹. A raíz de la instauración del *Estado de partidos*, se produce el predominio de los dirigentes del partido político sobre los del grupo parlamentario⁵², siendo frecuente la «interpenetración de las dos estructuras con un equilibrio entre ellas y una acumulación de los cargos de una y otra por parte de las mismas personas, como sucede especialmente en Inglaterra», a efectos, sencillamente de facilitar la «unidad de la dirección política», como observa DUVERGER⁵³.

Cuestión muy relevante respecto a los grupos parlamentarios, en los que se insertan los diputados y senadores de una concreta formación política, es la disciplina de voto que deben respetar, *so pena* sanción acordada por la dirección del grupo parlamentario⁵⁴ (sanciones tradicionalmente consistentes en el pago de una cantidad monetaria o la expulsión del grupo parlamentario, conforme a lo dispuesto en los estatutos de cada grupo). La disciplina de voto suele plantearse como un problema, siendo un elemento intensificador de la consolidación del *Estado de partidos*: así, GARCÍA-PELAYO explica que cuando la Constitución «se refiere a la situación de los diputados como representantes de la totalidad del pueblo solo obligados a su conciencia y no sometidos al mandato imperativo, ignora la existencia y coerciones de las fracciones o grupos parlamentarios», añadiendo que, a su vez, el texto constitucional «cuando se ocupa del Gobierno, ignora que este se forma en virtud de la coalición de las fracciones de cuya voluntad es

Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, formado por varias formaciones políticas distintas, como puede comprobarse en su propia denominación; o el Grupo Parlamentario Plural, que está integrado por nueve partidos políticos.

⁴⁹ TORRES DEL MORAL (2010): 415.

⁵⁰ *Ibidem* (2010): 95.

⁵¹ *Ibidem* (2010): 104.

⁵² Relevante señalar que los grupos parlamentarios se encuentran configurados con una estructura organizativa propia (con su correspondiente Presidencia, Secretaría General, etc.), cuestiones que se encuentran bien reguladas en los correspondientes Reglamentos parlamentarios.

⁵³ DUVERGER (1984), cit. en TORRES DEL MORAL (2010): 104.

⁵⁴ Dependiendo del «incumplimiento» realizado por el parlamentario, si este es, a su vez, afiliado al partido político en cuestión, incluso puede llegar a ser sancionado disciplinariamente en el ámbito del partido. Es decir, además de las consecuencias disciplinarias a nivel del grupo parlamentario, también pueden existir en torno al partido político y la membresía que el sujeto ostenta.

ejecutor»⁵⁵. Al respecto, el autor indica que esta ignorancia que se produce en la Constitución tiene sus raíces menos en la «ideología individualista de la democracia que en la ideología tradicional del Estado autoritario, cuya leyenda y mentira vital es la afirmación de la posibilidad de un criterio de rectitud indemostrable e irrefutable, por encima de los partidos»⁵⁶. Se critica que esta tesis no es solamente «contradictoria con la democracia», que ha de sustentarse en una concepción relativista («puesto que solo en ella puede legitimarse el gobierno por parte de la mayoría»); sino que también entra en contradicción con la realidad, «dado que no existe tal punto de vista por encima de los partidos, ya que lo cierto es que el Estado autoritario es un Estado crítico de partidos solo diferenciado del verdadero *Estado de partidos* en que aquel opera en secreto y este abiertamente»⁵⁷.

En definitiva, debe reiterarse que jurídicamente las nociones de grupos parlamentarios y partidos políticos son esencialmente distintas. Estos últimos, gracias a su reconocimiento legal en el proceso electoral y en la estructura del Parlamento, han dejado de ser «meros hechos sociológicos o fenómenos extraconstitucionales» para integrarse finalmente en el Derecho Constitucional, generando así una mutación en este, sin llegar, no obstante, a reformar la Constitución⁵⁸.

Así las cosas, el Parlamento se ha terminado convirtiendo en un órgano con una función de servicio: la producción de las leyes necesarias para el funcionamiento del sistema. Agrega al respecto TORRES DEL MORAL que «junto a esta función, cumple, por su carácter representativo de la soberanía nacional, la no menos necesaria de legitimación formal de las demás decisiones del Gobierno». Sin embargo, recuerda que «son los partidos, y en primer lugar el partido que forma Gobierno, quienes toman las decisiones que después quedan formalizadas por las Cámaras parlamentarias»⁵⁹.

A raíz de esto, debe subrayarse que podemos concebir la configuración de la democracia bajo distintas formas: la democracia directa, en la que existe una plena identidad entre gobernantes y gobernados; la democracia representativa, en la que surge una dualidad con el representante y el representado; y la democracia de partidos, siendo

⁵⁵ GARCÍA-PELAYO (1986): 34.

⁵⁶ *Ídem*. En muy pocas ocasiones los partidos políticos permiten el denominado voto en conciencia. Existen países, como Sri Lanka, en los que los partidos ostentan el derecho a sustituir por otro de su lista al diputado que no respete la disciplina de voto. Cfr. «Partidocracia y debilidad democrática», en *Razón y Fe: Revista hispanoamericana de cultura*, n.º 1302, pp. 251-256: 253. El artículo citado se inserta en el editorial de este número, sin fijar una autoría concreta.

⁵⁷ GARCÍA-PELAYO (1986): 35.

⁵⁸ *Ibidem* (1986): 36.

⁵⁹ TORRES DEL MORAL (2010): 105.



estas organizaciones las que median entre el pueblo y los parlamentarios. El diputado prácticamente «ha perdido su carácter genuino de representante», al haber adquirido las elecciones una connotación plebiscitaria en las que el pueblo otorga su confianza al partido como organización, y no a las personas incluidas en las listas electorales (excepto en lo que se refiere al líder del mismo, y candidato a la Presidencia del Gobierno)⁶⁰. Como sostiene FERNÁNDEZ DE LA MORA, la democracia liberal ha evolucionado, por la propia dinámica social y política, hacia una mayor oligarquización: el punto esencial de tal evolución yace en que el control crucial de la vida política había pasado del Parlamento a las cúpulas de los partidos⁶¹. Y es por este motivo por el que la democracia desemboca inevitablemente en la formación de una *partitocracia*, arrastrando consigo impactantes y destructivas consecuencias, al anular la división de poderes, la dialéctica parlamentaria, la autodeterminación de los electores e incluso el gobierno de la mayoría⁶².

El Parlamento ha terminado debilitado ante el poder de los partidos, no identificándose la ciudadanía con ningún diputado, y desapareciendo el nexo representante-representado. Los partidos parece que han pasado de ser meros instrumentos de participación política a convertirse en «máquinas para intentar ganar elecciones»⁶³. Los principios fundamentales del parlamentarismo (representación, libertad e independencia), sistemáticamente se diluyen en detrimento de la fuerza ejercida por la oligarquía del grupo.

El Estado democrático y libre debe ser, sin duda, un Estado neutral en el sentido de que no está asociado a ningún partido político, ni a una ideología específica. Debe partirse desde esta idea central. Sin perjuicio de esta neutralidad, la realidad es que los partidos «ocupan personal y programáticamente los órganos políticos»⁶⁴. Parece que no se trata únicamente de que estos órganos sean ocupados por personas pertenecientes a los partidos, «sino por personas que obedecen a los criterios» y a la disciplina que imparten los mismos. Y es que la dominación de la dirección sobre la base es prácticamente ilimitada, produciéndose el fenómeno de la dictadura sobre el Estado del jefe del partido⁶⁵.

⁶⁰ GARCÍA-PELAYO (1986): 83.

⁶¹ Idea fundamental sobre la esencia de la *partitocracia*.

⁶² FERNÁNDEZ DE LA MORA (1977), cit. en GONZÁLEZ CUEVAS (2020). GARCÍA-PELAYO entiende que solamente la interacción entre la democracia de hoy en día y el Estado de partidos es la única que puede aportar legitimidad y funcionalidad democrática al sistema. Considera que realmente la Constitución no instauró una democracia de carácter representativo, sino un *Estado de partidos*. Cfr. GARCÍA-PELAYO (1986): 85.

⁶³ DE VELASCO (1999): 55 y ss., cit. en GONZÁLEZ CUEVAS (2020).

⁶⁴ GARCÍA-PELAYO (1986): 87.

⁶⁵ *Ibidem* (1986): 37.



La voluntad de los diputados y senadores está sujeta a los acuerdos tomados en el seno de su grupo parlamentario. Ello nos permite afirmar, como contempla GARCÍA-PELAYO, diversas cuestiones: que si los diputados y senadores son representantes de la Nación, lo son solo por la mediación y la mediatización de los partidos políticos; que aunque las votaciones sean nominales, su sentido previamente ha sido determinado por el grupo, convirtiéndose en un voto de grupo; que el Parlamento se ha transformado en una Cámara de partidos, y solo por mediación y mediatización de los mismos, en una Cámara de Diputados o de Senadores; y que el pleno del Congreso o del Senado no es, como debería ser, el «locus de la decisión, sino el locus de legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios», implicando que las celebraciones plenarias, en la práctica, tienen un carácter más testimonial y enfocado a la ciudadanía que al resto de parlamentarios⁶⁶.

Sobre las explicaciones previamente proyectadas en el presente trabajo sobre la problemática concerniente al sistema de partidos y los grupos parlamentarios (en concreto, la disciplina ejercida por ellos), se puede resumir la idea de esta forma: los órganos del Estado son ocupados por un conjunto de sujetos integrados en otras organizaciones, los partidos políticos, a cuyos criterios y disciplinas están subordinados, produciéndose así la «transustanciación de la voluntad de los partidos en la voluntad del Estado»⁶⁷. Sus principales consecuencias, además de las ya esbozadas hasta ahora, serán tratadas en el siguiente apartado.

4. CONSECUENCIAS DE LA INCIDENCIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PRINCIPIO PARLAMENTARIO

El fenómeno del *Estado de partidos* que impera prácticamente en la mayoría de los sistemas democráticos del mundo ha producido numerosas consecuencias en los distintos poderes y órganos del Estado, especialmente en el caso español, al que tratará de ceñirse el presente trabajo. De esta manera, en primer lugar se considera que la *partitocracia* ha quebrado la separación de los poderes respecto al poder legislativo, al recurrir el Gobierno a la utilización sistemática del decreto-ley y produciéndose así una subversión de la función legislativa; en segundo término, ha roto la independencia del poder judicial, al

⁶⁶ GARCÍA-PELAYO (1986): 95.

⁶⁷ *Ibidem* (1986): 88.



modificar la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y gestionar la misma de una forma esencialmente partidista; y, por último, ha trasladado el centro de gravedad del Parlamento hacia el poder ejecutivo, lo que conlleva la desvirtuación de las medidas de control de aquel hacia este, produciendo asimismo efectos colaterales en otros órganos de relevancia constitucional, en concreto respecto a la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas.

4.1. QUIEBRA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES RESPECTO DEL PODER LEGISLATIVO

La potestad legislativa consiste, esencialmente, en la facultad de aprobar normas con rango de ley⁶⁸. En principio, el órgano competente para ello es el Parlamento. A este le corresponde ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar los Presupuestos, controlar la acción del Gobierno y todas las demás competencias que les atribuya la Constitución (artículo 66.2 CE).

La función legislativa es exclusiva del poder legislativo; y la función ejecutiva, por su parte, le corresponde al Gobierno⁶⁹. Esto podría parecer una obviedad; sin embargo, la Constitución contempla dos supuestos en los que se manifiestan salvedades a la reserva de la facultad de dictar normas con rango de ley por parte de los Parlamentos. El primero es el relativo a los decretos legislativos, regulados en el artículo 82 de la Constitución, que tienen por objeto principalmente formar textos articulados o refundir varios textos legales en uno solo fruto de una delegación expresa de las Cortes Generales⁷⁰. El segundo, por su parte, son los decretos-leyes: se confiere al Gobierno la facultad de dictar, en caso de urgencia, este tipo de norma jurídica que ostenta fuerza de ley. Su regulación se halla en el artículo 86 de la Constitución, detallando el texto constitucional los supuestos en los que puede el Gobierno hacer uso de esta técnica normativa⁷¹.

⁶⁸ BLANCO VALDÉS (2016): 106.

⁶⁹ Uno de sus vertientes esenciales es la potestad reglamentaria, que consiste básicamente en la facultad de dictar reglamentos. Los reglamentos, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, son disposiciones que se encuentran por debajo de la ley (siendo luego esta última superior jerárquicamente).

⁷⁰ Son labores esencialmente técnicas y por eso se confiere la posibilidad al Gobierno de participar en la tarea legislativa de esta forma.

⁷¹ Este tipo de norma no puede entrar a regular determinadas materias, concretadas en el artículo 86.1 de la Constitución: «[...] no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general».



El escenario que permite al ejecutivo para hacer uso del mismo sin previa intervención del poder legislativo, denominada doctrinalmente hecho habilitante⁷², es la existencia de una «extraordinaria y urgente necesidad» (artículo 86.1 CE). La problemática y controversia en torno al decreto-ley, estriba precisamente respecto a la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno a dictar este tipo de norma⁷³.

La doctrina del Tribunal Constitucional respecto al alcance y límites del hecho habilitante se ha desarrollado a lo largo de los años. Su primer pronunciamiento fue a través de la sentencia 6/1982, de 31 de mayo, declarando que el control político del presupuesto habilitante recae sobre el Gobierno y el Parlamento, pero no sobre el Tribunal Constitucional, entendiendo que el ejecutivo ostenta un amplio margen de discrecionalidad para entender cuándo se produce tal situación extraordinaria y urgente. El Tribunal sí que puede intervenir en este aspecto en «supuestos de uso abusivo o arbitrario» de esta técnica normativa, siempre y cuando se interponga un recurso de inconstitucionalidad ante la norma⁷⁴. Posteriormente, en la sentencia 6/1983, de 4 de febrero, dio un paso adelante al flexibilizar el significado del decreto-ley y su control jurisdiccional, admitiendo que es una norma de uso prácticamente ordinario, en contraposición a los estados regulados en el artículo 116 de la Constitución, pues las urgentes y extraordinarias necesidades del decreto-ley han de ser entendidas con mayor amplitud «como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»⁷⁵. Esta sentencia asentó las bases para la interpretación flexible del decreto-ley y la comprensión relativa de su urgencia.

Con sentencias posteriores se culmina este planteamiento, «en las que la flexibilidad interpretativa conduce a que el control por el Tribunal del presupuesto del hecho habilitante solo deba producir la inconstitucionalidad del decreto-ley cuando la apreciación de ese presupuesto por el Gobierno y el Congreso se haya realizado de forma

⁷² ESPÍN (2016): 71.

⁷³ Precisamente por ello es por lo que ahondaremos en esta figura concreta y no en el decreto legislativo.

⁷⁴ STC 29/1982, de 31 de mayo. Fundamento jurídico tercero.

⁷⁵ STC 6/1983, de 4 de febrero. Fundamento jurídico quinto. Asímila el Tribunal respecto al uso del decreto-ley a una «situación imprevista, más o menos grave, pero que requiere o hace conveniente una actuación normativa de urgencia que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo».

abusiva o arbitraria»⁷⁶, lo que significa que las limitaciones previstas en el artículo 86.1 de la Constitución solo son «ciertas cautelas» que los órganos políticos pueden apreciar con discrecionalidad⁷⁷. Esta es la doctrina, hasta hoy, del Tribunal Constitucional, a través de la cual el Gobierno puede ampararse en la discrecionalidad, siendo la limitación de su facultad de forma negativa: no debe probar la existencia del hecho habilitante, sino controlar que la justificación que ha dado no sea arbitraria⁷⁸.

Cuestión fundamental respecto al decreto-ley es su control parlamentario: una vez aprobado por el Gobierno, puede producir efectos desde que se publica en el Boletín Oficial del Estado, si bien obligatoriamente debe ser sometido al control del Congreso de los Diputados⁷⁹, cámara que ejerce un control *a posteriori* para que la norma acabe formando parte de manera definitiva del ordenamiento jurídico y se libere de esa inicial provisionalidad. El Congreso decidirá sobre su convalidación o su derogación, pero la norma puede que ya se encuentre desplegando efectos, si así lo ha decidido el Gobierno en su aprobación. Llama la atención que, si bien jurídicamente este tipo de normas ostentan fuerza de ley, el mismo carácter que tiene cualquier ley aprobada por las Cortes Generales, estas sí deben ser aprobadas asimismo por el Senado, mientras que aquellas no. Esto nos puede hacer concluir que mediante el dictado del decreto-ley se evita la actuación del papel del Senado en la función legislativa, evidenciando uno de los rasgos del bicameralismo desequilibrado.

Quizá uno de los componentes más conflictivos estriba en la convalidación y aprobación completa del decreto-ley, cuando se procede a su votación: el texto elaborado por el Gobierno no puede ser modificado por el Congreso a través de la presentación de enmiendas, pues el Reglamento de la cámara lo ha impedido⁸⁰. La Cámara únicamente puede alterar el contenido del mismo si alguno de los grupos parlamentarios solicita que el decreto-ley se tramite como un proyecto de ley, remitiéndose así al procedimiento legislativo propio de este, en la modalidad de procedimiento de urgencia (artículo 86.3 CE). En consecuencia, los diputados no pueden convalidar o derogar parcialmente el decreto-ley, generándose así votaciones en la que el Congreso debe aceptarlo o rechazarlo

⁷⁶ ARAGÓN REYES (2016): 76.

⁷⁷ STC 6/1983, de 4 de febrero. Fundamento jurídico quinto.

⁷⁸ A su vez, se menciona la STC 189/2005, de 7 de julio, en la que en su fundamento jurídico tercero continúa desarrollando esta doctrina de flexibilidad. Cfr. ARAGÓN REYES (2016): 77.

⁷⁹ Debe ser sometido a votación dentro de un plazo de 30 días desde su promulgación. El Congreso de los Diputados convalidará o no convalidará el Real Decreto-ley (con la derogación y expulsión del ordenamiento jurídico, en este último caso).

⁸⁰ El artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados no contempla esta posibilidad, sino que ofrece a los diputados la única opción de convalidarlo o derogarlo en su totalidad.



íntegramente. Esto, sin duda, produce una limitación de la capacidad de control de las cámara hacia el Gobierno. Cobra mayor importancia el aspecto de la votación completa de los decretos-leyes cuando el ejecutivo introduce en los mismos contenido no estrictamente relacionado con la norma que trata de aprobar, como una forma de coaccionar al Congreso⁸¹. Además, los decretos-leyes especialmente importantes para el Gobierno son negociados por este y las direcciones de los partidos políticos que ostentan representación parlamentaria, para asegurar su convalidación, dejando a los diputados, en la práctica, al margen de su labor.

Desde la llegada de la democracia a nuestro país en el año 1978, se han aprobado en cada legislatura los siguientes Reales Decretos-leyes⁸²:

LEGISLATURA	DECRETOS-LEYES	LEGISLATURA	DECRETOS-LEYES
<u>I (1979-1982)</u>	<u>77</u>	VIII (2004-2008)	52
II (1982-1989)	40	IX (2008-2011)	56
III (1986-1989)	20	<u>X (2011-2016)</u>	<u>76</u>
IV (1989-1993)	30	XI (2016-2016)	1
V (1993-1996)	40	XII (2016-2019)	65
<u>VI (1996-2000)</u>	<u>85</u>	XIII (2019-2019)	7
VII (2000-2004)	42	<u>XIV (2019-act)</u>	<u>82</u>

Nótese cómo estas disposiciones normativas adquieren enorme auge con el primer Gobierno del Partido Popular en la VI Legislatura, con el máximo número aprobado en toda la democracia (85). La segunda legislatura con más decretos-leyes aprobados hasta la fecha correspondería a la actual, la XIV Legislatura⁸³. Además, el auge del decreto-ley ni siquiera necesita que la mayoría parlamentaria sea pequeña, o al menos es lo que se deduce de la X Legislatura, en la que el Gobierno del Partido Popular contaba con una amplia mayoría absoluta de 186 diputados y aprobó 76.

⁸¹ Por ejemplo, el Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 contiene, como indica su denominación, medidas relativas al uso de mascarillas, y el Gobierno introdujo en su disposición final primera una modificación de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 consistente a la revalorización de las pensiones conforme al I.P.C. Como se observa, materias que no guardan relación entre ellas: esto, sin duda, es una práctica de extorsión al Congreso de los Diputados fruto de la exigencia de convalidación completa del texto promulgado por el Gobierno.

⁸² Elaboración propia. Datos contemplados hasta mayo de 2022.

⁸³ Quizá esto se justifique por auténticas razones de urgentes y extraordinarias necesidades: desde el inicio de la Legislatura se ha tenido que lidiar contra diversas crisis, entre las que destacan la situación pandémica producida por la enfermedad COVID-19 y las consecuencias del conflicto bélico ucraniano de 2022.



Dado el carácter rogado de la justicia constitucional, la mayoría de los decretos-leyes no se han impugnado, permaneciendo la duda relativa a si estos han sido rigurosamente constitucionales, reuniendo todos los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional. Este órgano ha advertido que él mismo está capacitado para controlar los usos abusivos y arbitrarios de esta técnica, y que las conductas inconstitucionales que puede adoptar el Gobierno pueden llegar a desvirtuar la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales, las cuales pueden legislar también por el procedimiento de urgencia⁸⁴. Diversos sectores doctrinales ya han advertido sobre el abuso sistemático de la utilización de esta técnica normativa⁸⁵, considerándose que efectivamente se ha venido produciendo tal subversión de la función legislativa: la potestad de crear la legislación corresponde en puridad a las Cortes Generales, órgano fundamental en el poder legislativo; y no al poder ejecutivo⁸⁶. Se ha tendido así a legislar desde el Gobierno, de espaldas al Parlamento. Esta situación se ha generado tanto en situaciones en las que los partidos políticos gobernantes han contado con una amplia mayoría parlamentaria, como en escenarios en los que no (por ejemplo, en la Legislatura actual).

Se ha evidenciado que el abuso sistemático de los decretos-leyes generado una centralidad en el ejercicio de la potestad legislativa hacia el Gobierno. Sin embargo, resulta conveniente destacar la configuración constitucional que realiza nuestra Carta Magna respecto a la iniciativa legislativa del Gobierno: los proyectos de ley (artículo 88 CE)⁸⁷. A diferencia de las proposiciones de ley, los proyectos de ley presentados por el Gobierno tienen una tramitación preferente, como se desprende de los artículos 109 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros, este es recibido por la Mesa del Congreso, que debe ordenar su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a

⁸⁴ STC 6/1983, de 4 de febrero. Fundamento jurídico quinto.

⁸⁵ DE MERA RODRÍGUEZ (2011).

⁸⁶ El decreto-ley tiene algunos precedentes fragmentarios en el constitucionalismo español del siglo XIX, en regímenes de interinidad, y era la forma habitual de legislar en la dictadura de Primo de Rivera. Cfr. Información extraída de la página web del Congreso de los Diputados, en la sinopsis del artículo 86 de la Constitución Española. Disponible en: <https://bit.ly/3GaKOcV> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2022).

⁸⁷ El artículo 87.1 de la Constitución dispone que «la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno». No es irrelevante que este precepto asigne la iniciativa legislativa, en primer lugar, al Gobierno: parece que los constituyentes esperaban que la mayoría de las leyes tuviesen «cuna ministerial», como corresponde al parlamentarismo moderno, pues «gobernar es legislar». De todas formas, hay ciertos aspectos que refuerzan la afirmación de que efectivamente nuestra Constitución ha optado por priorizar la iniciativa legislativa al Gobierno, y no tanto como una prerrogativa, sino como un deber: por ejemplo, el Gobierno tiene la obligación de presentar anualmente un proyecto de ley consistente en los Presupuestos Generales del Estado ex artículo 134 de la Constitución. Cfr. ALZAGA VILLAAMIL (2021): 457.



la Comisión correspondiente por razón de la materia, suprimiendo determinados trámites que sí deben concurrir respecto de las proposiciones de ley⁸⁸.

En definitiva, la Constitución Española otorga un especial protagonismo al Gobierno en la función legislativa: en primer lugar, por lo dicho respecto a los decretos-leyes y legislación delegada; en segundo término, debido a la creación específica de la figura del proyecto de ley; y, por último, por proporcionar al Gobierno la potestad de veto respecto a aquella legislación aprobada por las Cortes Generales que suponga alteraciones presupuestarias (artículo 134.6 CE)⁸⁹. Esto significa, en relación a las minorías parlamentarias que, a pesar de que tengan iniciativa legislativa y puedan, por tanto, participar en el proceso legislativo, carezca de sentido que presenten proposiciones de ley siempre y cuando estas no se encuentren pactadas con el partido político que gobierna y del que integra la mayoría parlamentaria en el Congreso. El panorama se recrudece aún más por la existencia del veto de carácter presupuestario, en el que, si el Gobierno no cuenta con una sólida mayoría parlamentaria en el Congreso podrá hacer uso de esta herramienta subvirtiendo, al final, la naturaleza de la potestad legislativa: o se aprueba la legislación promovida por el Gobierno, o no se legisla⁹⁰.

4.2. TRASLACIÓN DEL CENTRO DE GRAVEDAD DEL PARLAMENTO AL PODER EJECUTIVO

El poder ejecutivo es el último de los poderes del Estado por tratar en el presente trabajo. Como se ha reiterado en numerosas ocasiones, se encuentra encabezado por el Gobierno, y más concretamente por la figura del Presidente del Gobierno. El Presidente del Gobierno es elegido por el Congreso de los Diputados, a través del procedimiento de investidura, teniendo que alcanzar una mayoría absoluta en primera votación, o una mayoría simple en segunda votación (artículo 99 CE). Una vez investida la persona para ocupar el puesto de Presidencia del Gobierno, esta deberá nombrar a los Ministros que compondrán el Gobierno y formarán parte del Consejo de Ministros.

⁸⁸ Cfr. *Ibidem* (2021): 460. Los proyectos de ley emanados del Gobierno tienen prioridad frente a las proposiciones de ley.

⁸⁹ Artículo 134.6 de la Constitución: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Cfr. PARRA GÓMEZ (2020).

⁹⁰ Sucedió esto en el último Gobierno de Rajoy, en el que contaba con una débil mayoría en el Congreso: «El ejecutivo de Rajoy ya es el que ha vetado más leyes de la oposición». Esta noticia fue publicada el 23/04/2017 en el periódico digital *InfoLibre*, disponible en <https://bit.ly/3zpjzKF> (fecha de última consulta: 6 de julio de 2022).

Dada las estrechas conexiones del poder legislativo con el ejecutivo, surge entre ambos una relación simbiótica caracterizada por la existencia de ciertos mecanismos de equilibrio, los cuales vienen exigidos por la necesidad de mantener la efectividad del principio parlamentario durante todo el período de tiempo que el Gobierno se sostiene en el ejercicio del poder ejecutivo, como explica BLANCO VALDÉS⁹¹. Al nacer el Gobierno a través de la votación de investidura que se produce en el Congreso, este autor aduce que realmente lo que nace es un Gobierno del Congreso⁹², y que, en consecuencia, el mismo deberá serlo durante toda la legislatura si quiere evitar su sustitución por otro Gobierno o una convocatoria anticipada de elecciones.

Estos mecanismos se integran en el denominado sistema de equilibrio interorgánico que regula nuestra Constitución, el cual contempla diversos mecanismos entre los que se deben destacar la moción de censura, la cuestión de confianza, la disolución anticipada de las Cámaras y el control al Gobierno. Así, BLANCO VALDÉS explica las dinámicas que se desenvuelven en este sistema⁹³: en primer lugar, el Gobierno emerge tras la investidura por la Cámara que lo designa, «investidura que genera el alumbramiento de una mayoría parlamentaria-gubernamental estable cuya vocación no es otra que la de mantenerlo durante todo el periodo de duración de la legislatura», aunque puede ocurrir que esta mayoría se debilite, por las razones que fueran, escenario ante el cual el Presidente del Gobierno puede presentar al Congreso «una cuestión de confianza dirigida a cohesionarla⁹⁴», con la consecuencia de que si el jefe del ejecutivo no logra tal objetivo, el Congreso necesariamente tendrá que investir a un nuevo presidente. Agrega este autor que junto a esta primera opción la Constitución Española contempla otra, «la de que, por las causas que ello fuera, se quebrase la mayoría parlamentaria-gubernamental, caso en el cual el Congreso puede generar en su seno una mayoría alternativa y, mediante la aprobación de moción de censura constructiva⁹⁵, sustituir al Gobierno que ha perdido el apoyo del Congreso por otro alternativo que exprese la nueva mayoría en él surgida».

⁹¹ BLANCO VALDÉS (2016): 135.

⁹² No es el único autor que lo concibe de esta forma. Muchos otros, como GARCÍA-PELAYO o TORRES DEL MORAL hablan de un «gobierno de la Mayoría», por ejemplo.

⁹³ BLANCO VALDÉS (2016): 137.

⁹⁴ Artículo 112 de la Constitución Española: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados».

⁹⁵ Artículo 113 de la Constitución Española: «1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno».



Hasta ahora, por tanto, se ha tratado tanto la moción de censura como la cuestión de confianza, mecanismos ambos de equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno que tienen por objeto «dar eficacia al principio general de responsabilidad» consagrado en el artículo 108 de la Constitución Española⁹⁶. Sin embargo, nuestro texto constitucional regula un tercer escenario, en el que la misma Cámara que, de hecho, haya decidido retirar su apoyo a la mayoría que nació con la investidura del Presidente «no sea capaz, sin embargo, de generar una mayoría alternativa estable que garantice la gobernabilidad». Así, el mismo Presidente del Gobierno «dispone de la llave para dar salida a ese bloqueo mediante la convocatoria anticipada de elecciones generales»⁹⁷.

Sin duda, todos estos mecanismos de equilibrio tratan de asegurar una auténtica «colaboración de los poderes políticos del Estado democrático, mediante una forma peculiar de disponer su división, en cuya virtud», como concluye BLANCO VALDÉS, «el poder frena al poder, como quería MONTESQUIEU, en todos aquellos casos en que no es posible el cumplimiento de una regla que MADISON había previsto como básica en el Estado constitucional: la de que cada poder se mantenga en el sitio que le corresponde». Y precisamente, esto deja de suceder en el momento en el que el Gobierno pierde el apoyo de la Cámara.

El sistema de equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, además de los mecanismos inmediatamente aquí explicados, integra otro tipo de instrumentos que podríamos agrupar en la potestad de control del Gobierno, principalmente a través de las sesiones de control, de las preguntas e interpelaciones realizadas por los parlamentarios hacia los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación, entre otras⁹⁸.

Todo este control parlamentario que ejerce el Parlamento hacia el Gobierno en esencia trata de proteger la libertad de la ciudadanía y, sobre todo, la confianza que esta tiene en las instituciones democráticas, para así no permitir «abusos o irregularidades y arbitrariedades de los cargos públicos», y así poder promover que la representación política orbite alrededor de «los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones», porque, como señala GARCÍA ROCA, «la representación política no preexiste sino que se construye a

⁹⁶ Artículo 118 de la Constitución Española: «El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados».

⁹⁷ Artículo 115.1 de la Constitución Española: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones».

⁹⁸ GARCÍA MORRILLO (1983).

través de partidos y ciudadanos», concluyendo que precisamente ninguna de estas cuestiones es viable sin un adecuado control parlamentario⁹⁹. De hecho, este mismo autor nos recuerda que desde el primer constitucionalismo liberal, los órganos superiores del Estado deben ser representativos y «venir, por definición, moderados, esto es, limitados por otros poderes»¹⁰⁰, y es por este motivo por el que nació «el germen de la rendición de cuentas de los ejecutivos».

Sin embargo, es observable que en la figura del Presidente del Gobierno se produce una unión de poderes, en la cual puede verse una «deriva presidencialista de los sistemas parlamentarios»¹⁰¹. En consecuencia, la ciudadanía concibe las elecciones generales en clave presidencialista, convirtiéndose las elecciones parlamentarias en elecciones al Gobierno. De hecho, algunos autores explican que este hecho se produce precisamente, entre otros motivos, por el carácter personalizado del liderazgo de los partidos políticos, entendiendo que el mismo es producto de la incidencia actual de los medios de comunicación de masas. Las opciones políticas son asociadas por la ciudadanía cada vez más con el líder principal¹⁰². Este fenómeno, en palabras de VILAS NOGUERIA¹⁰³, «llega tan lejos que todo el mundo, incluso los constitucionalistas, se toma en serio la figura electoral de “candidato a la Presidencia del Gobierno” que nuestro sistema constitucional excluye»¹⁰⁴. Así las cosas, hemos asistido a tal personalización del liderazgo político que se ha producido una «anómala vivencia presidencialista» del sistema parlamentario, con una preponderancia creciente del Presidente del Gobierno en el Parlamento (con la paulatina debilidad del mismo).

La doctrina manifiesta, por tanto, un «desplazamiento de poder desde el Parlamento al Gobierno y desde este a su Presidente», el cual normalmente es el líder del partido de ocupación del poder. El hecho de que el sistema de partidos se haya consolidado y que sus grupos parlamentarios sean disciplinados han comportado la determinación de las relaciones entre el Gobierno y la oposición, a pesar de que tal «dialéctica se sustancie hoy fundamentalmente fuera de las cámaras»¹⁰⁵.

⁹⁹ GARCÍA ROCA (2016): 63.

¹⁰⁰ El poder absoluto residía en la monarquía absoluta. El constitucionalismo nace precisamente como respuesta para abolir tal poder absoluto del sistema monárquico.

¹⁰¹ TORRES DEL MORAL (2010): 485.

¹⁰² VILAS NOGUERIA señala que así que en nuestro lenguaje político, tanto trivial como «mediático», abunda en la metonimia personalizadora: «Aznar ganó las elecciones», «Anguita no arranca», etc.

¹⁰³ VILAS NOGUERIA (2009). 272.

¹⁰⁴ Señala que incluso la asumen partidos políticos que son perfectamente conscientes de que uno de los suyos no llegará a ocupar ese puesto.

¹⁰⁵ TORRES DEL MORAL (2010): 486.



Desde un punto de vista jurídico, todos los grupos parlamentarios y prácticamente todos los diputados y senadores ostentan facultades de control sobre el Gobierno. Sin embargo, el control es ejercido por la oposición, por aquellos parlamentarios y grupos que no forman parte de la mayoría de la Cámara y del Gobierno. La mayoría parlamentaria también tiende a hacer uso de los instrumentos de control, formulando preguntas, presentando interpelaciones, etc., pero persiguiendo una estrategia de defensa del Gobierno, nunca llegando a ser «un control parlamentario propiamente dicho en términos constitucionales»¹⁰⁶. Se produce así la paradoja de que la mayoría parlamentaria que desde el plano teórico debe controlar al Gobierno, esté, en la práctica, subordinada al mismo¹⁰⁷.

Debe recordarse que a través del control, especialmente ejercido, como decimos, por la oposición política, se demanda responsabilidad política desde el Parlamento hacia el Gobierno y sus miembros, en relación con sus actuaciones. Resulta necesario subrayar que exigir la responsabilidad política del Gobierno no tiene que implicar consecuentemente demandar su dimisión como una sanción, pues, como apunta GARCÍA ROCA¹⁰⁸, existen grados progresivos en la responsabilidad política (comparecer, informar, explicar, contestar), de los miembros del Gobierno antes de llegar a la dimisión¹⁰⁹, la cual sería el último estadio. Y es que este autor entiende que el resultado del control parlamentario «debe ser la respuesta del Gobierno en el Parlamento a instancia de las minorías con las adecuadas dosis de inmediatez, publicidad y transparencia». El control parlamentario no es, en palabras de GARCÍA MORILLO, «el interruptor de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno», sino que es «el tono y el amplificador de un sistema de comunicación»¹¹⁰.

Con la incidencia del sistema de partidos, es claro que se relativiza la independencia entre la división de Parlamento y Gobierno: este termina siendo una expresión de la mayoría parlamentaria, y ambos órganos parece que se acaban convirtiendo «en subestructuras de operacionalización de decisiones del programa de un partido político», en palabras de GARCÍA-PELAYO¹¹¹. Todas las críticas han tendido a centrarse especialmente en aquellos casos en los que el partido político cuenta con mayoría absoluta

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ GARCÍA MORILLO (1991): 122.

¹⁰⁸ GARCÍA ROCA (2016): 67.

¹⁰⁹ *Ídem.* El autor concibe la dimisión del miembro del Gobierno como una «inmolación».

¹¹⁰ GARCÍA MORILLO (1991): 134.

¹¹¹ GARCÍA-PELAYO (1986): 112.

en las cámaras legislativas, observando algunos autores el nacimiento de una crisis del sistema parlamentario: «pérdida de la preeminencia del Parlamento en relación con las demás instituciones del Estado en general, y con el ejecutivo en particular, y en relación, también, con los elementos no institucionales del sistema como, muy principalmente, los partidos políticos y la dinámica generada con los mismos»¹¹².

La función de control ha venido experimentando una reducción de su contenido en detrimento del favorecimiento a los Gobiernos, para fortalecerlos, quitándole fuerza coercitiva¹¹³. Y consecuencia de ello es que, como apunta TORRES DEL MORAL, el Parlamento «ha dejado de ser un órgano decisor para ser legitimador de las decisiones gubernamentales». La centralidad del sistema estriba en el Ejecutivo¹¹⁴. El parlamentarismo actual está caracterizado por la mencionada preponderancia del Gobierno, la disciplina de los grupos políticos y la mutación de esta serie de mecanismos de control: del lado del poder ejecutivo, como señala este autor, se sitúan «ciertas trabas para la moción de censura, la habilitación de facultades normativas propias, su prevalencia en el procedimiento legislativo», entre otras; del lado del Parlamento, los mecanismos de control y exigencia de responsabilidad política, a pesar de que se encuentren debilitados, las limitaciones de materias que pueden ser regulados por los decretos-leyes, el control de la legislación delegada, etc. TORRES DEL MORAL entiende que no puede en este sentido hablarse bajo ningún caso de «un equilibrio de poderes»¹¹⁵.

Ya nos advierte GARCÍA MORILLO que teniendo en cuenta la composición de las Cámaras y las mayorías existentes, el trámite parlamentario es aparentemente inútil al conocerse de antemano la seguridad de la votación favorable de la legislación impulsada por el Gobierno, y esta crítica se une a la «inutilidad de las cámaras para cumplir su función de control del Gobierno»¹¹⁶, concluyendo este autor que «conocidas de antemano los resultados de las votaciones y siendo imposible controlar al Gobierno, las actividades de las Cámaras carecen de interés, no reflejan la realidad de la vida política y social española». Dicho de otro modo, esta circunstancia de la imprevisibilidad de las votaciones es, en puridad, un mito del parlamentarismo. Se entiende que el Parlamento debe ser el centro de la discusión política, de la deliberación y la adopción de los acuerdos, los cuales no deberían estar fijados de antemano. Sin embargo, a pesar de ello, se entiende que en

¹¹² GARCÍA MORILLO (1991): 115.

¹¹³ TORRES DEL MORAL (2010): 487.

¹¹⁴ GARCÍA MORILLO (1991): 124.

¹¹⁵ TORRES DEL MORAL (2010): 488.

¹¹⁶ GARCÍA MORILLO (1991): 117.



un Estado tan complejo como el actual, sería irracional e irreal que las decisiones se tomen en el momento de manera improvisada, con consecuencias «claramente dañinas para el interés público», como dice este autor.

El control político, en palabras de TORRES DEL MORAL, «se hace en el Parlamento al menos parcialmente aunque no se haga por el Parlamento»¹¹⁷. Las decisiones trascendentales no se adoptan en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos, produciéndose una traslación de las funciones del Parlamento hacia las sedes de los partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria¹¹⁸, pues las decisiones que se adoptan en sede parlamentaria generalmente ya están tomadas de antemano.

Una cuestión fundamental en torno al control parlamentario es la publicidad del mismo. Algunos autores afirman que las medidas del control previstas por la Constitución se han desvirtuado, pues la oposición política las utiliza de manera «electoralista». Sin embargo, como explica TORRES DEL MORAL, no es que la oposición «pierda las votaciones parlamentarias», sino que «lo realmente preocupante sería que las ganase, porque sería casi tanto como carecer de Gobierno», y por esta razón el «destinatario real de su actividad es el elector»¹¹⁹. En este sentido, las minorías aprovechan la publicidad de las sesiones parlamentarias para presentar preguntas, interpelaciones y mociones integrando en ellas críticas hacia el Gobierno «con el pretexto que le sea más rentable políticamente». Tampoco, por ejemplo, cuando la oposición registra una moción de censura tiene esperanzas de que esta prospere, sino que lo hace con el objetivo de persuadir al electorado (desde el año 1978 se han presentado cinco mociones de censura, habiendo prosperado solo una de ellas)¹²⁰. La eficacia de la oposición estriba hoy en día en su aptitud para enviar al electorado un «mensaje alternativo viable y coherente», y no tanto en «desestabilizar al Gobierno», como explica TORRES DEL MORAL. Por ejemplo, cuando un parlamentario presenta una pregunta y e informa inmediatamente de ello a la prensa: «las preguntas se proponen como único fin político la publicidad del juicio crítico en sí, más o menos expresamente formulado», como apunta VERGOTTINI¹²¹. Al

¹¹⁷ TORRES DEL MORAL (2010): 486.

¹¹⁸ GARCÍA MORILLO (1991): 122.

¹¹⁹ TORRES DEL MORAL (2010): 489.

¹²⁰ Se han producido un total de cinco mociones de censura en el Congreso de los Diputados contra los presidentes Suárez (1980), González (1987), Rajoy (2017 y 2018), Sánchez (2020). Esta última ha sido la única que ha prosperado, el resto se sabía de antemano que no lo harían, y fueron utilizadas de forma electoralista.

¹²¹ DE VERGOTTINI (1975), cit. en GARCÍA MORILLO (1991): 136.

parlamentario no le interesa el resultado de su iniciativa, sino solamente que «se sepa que esta existe y que fue él quien la tomó».

En este sentido, GARCÍA ROCA también estima que no es extraño que «los parlamentarios formulen preguntas no para recibir información, que no esperan realmente obtener, o abrir una rendición de cuentas, que no siempre se consigue, sino simplemente para mandar el texto a la prensa y permitir que el representante contacte con su electorado»¹²². O lo mismo entiende que sucede cuando los diputados y senadores de las minorías parlamentarias presentan enmiendas individuales, no buscando el objetivo de participar en la función legislativa, sino como una forma de control del Gobierno (y, en consecuencia, de la mayoría parlamentaria), para «mantener informada a la opinión pública y denunciar los excesos o errores de la mayoría». O más notablemente sucede esta circunstancia de la publicidad en las comisiones parlamentarias de investigación¹²³, en las que más que tratar de aclarar los hechos, las «minorías tienden a contentarse con dar publicidad a algunos escándalos en la acción de gobierno y dañar a la imagen pública de sus responsable».

La publicidad de la actividad de control, por tanto, se configura como un rasgo elemental. Es esta la que «reduce o amplía los apoyos políticos y sociales del Gobierno, y la que contribuye significativamente a la formación de la opinión del cuerpo electoral de cara a las sucesivas consultas electorales»¹²⁴. Hoy, el funcionamiento del sistema parlamentario es esencialmente electoralista, y en el voto de la ciudadanía «se cifra la continuidad y el cambio de mayoría que gobierna y legisla», por lo que es comprensible que la actuación de los parlamentarios y los partidos políticos tengan como objetivo la «captación y el mantenimiento de ese electorado»¹²⁵.

En definitiva, la incidencia del sistema de partidos ha producido alternaciones en torno a las reglas y los principios del sistema parlamentario, sometiéndolo «a una teatralización o escenificación de los debates, incluidos los de control», pues los mismos se destinan hacia los medios de comunicación «antes que a la discusión en la propia sede parlamentaria»¹²⁶. Al final, todo control parlamentario supone una determinada voluntad

¹²² GARCÍA ROCA (2016): 68.

¹²³ Artículo 76.1 de la Constitución Española: «El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras con- juntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas».

¹²⁴ GARCÍA MORILLO (1991): 134

¹²⁵ TORRES DEL MORAL (2010): 490.

¹²⁶ GARCÍA ROCA (2016): 69.



de un Parlamento de «frenar los excesos del poder público» y al mismo tiempo «crear una opinión pública libre»¹²⁷, mediante una sistemática fiscalización de la acción de Gobierno, que fuerce al ejecutivo a informar al Parlamento y a rendir cuentas.

4.3. RUPTURA DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

En nuestro país, conforme al artículo 117.1 de la Constitución, la justicia «se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial». La función de los jueces es, en esencia, ejercitar la potestad jurisdiccional: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado¹²⁸. Estos sujetos están sometidos únicamente al imperio de la ley, además de ser independientes, inamovibles, y responsables (art. 117.1 CE). Condición imprescindible es, por tanto, su imparcialidad: imparcialidad ante las partes y ante el litigio en sí; y requisito ideal es la independencia interna del Juez frente a sus propias concepciones ideológicas¹²⁹. La actividad de los jueces, en consecuencia, debe ser indudablemente neutral tanto frente a los partidos políticos que ocupan el poder como respecto de los partidos que integran la oposición.

Históricamente, la gestión del poder judicial en sus principios se encomendaba al poder ejecutivo, concretamente en el Ministerio de Justicia, a quien le competía tomar las decisiones referentes a la política de nombramientos y ejercer la potestad disciplinaria, entre otras. Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos Estados han adoptado otros sistemas de gobierno, creando órganos cuyos componentes son elegidos de distinta forma y siendo muchos de sus integrantes miembros de la carrera judicial: por ejemplo, 12 sobre 20 en el Consejo General del Poder Judicial de España y 20 sobre 32 en el Consejo Superior de la Magistratura de Italia. Esta configuración de elección, sin embargo, no asegura que dicho órgano se vea libre de las influencias políticas incluso entre sus mismos componentes¹³⁰.

El Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), es el órgano de gobierno del poder judicial (artículo 122.2 CE). Este órgano deberá estar compuesto por 20 vocales, de los cuales necesariamente 12 deben pertenecer a la carrera judicial, «en los términos

¹²⁷ *Ídem*.

¹²⁸ Es más, el apartado cuarto estipula que «los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho» (artículo 117.3 de la Constitución).

¹²⁹ GARCÍA-PELAYO (1986): 130.

¹³⁰ *Ibidem* (1986): 132.



que establezca la ley orgánica»; y los 8 restantes deben ser abogados y juristas de reconocida competencia, debiendo ser elegidos preceptivamente por el Congreso de los Diputados y el Senado, en ambos casos por mayoría cualificada de tres quintos (artículo 122.3 CE). Lo que exige este precepto constitucional es que únicamente estos últimos 8 vocales (los del «cupó» de juristas de reconocido prestigio), deben ser elegidos por las cámaras, dejando la decisión al legislador sobre cómo deberán ser elegidos los 12 procedentes de la carrera judicial.

Al principio, la forma de elección de los miembros del CGPJ que se adoptó fue la regulada en la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, a través del cual eran los propios jueces quienes elegían los 12 vocales procedentes de la carrera judicial¹³¹. Posteriormente, con la entrada del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el Gobierno y su mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, se produjo la reforma del mismo por cuestiones esencialmente políticas¹³², y estos 12 vocales comenzaron a ser elegidos íntegramente por las Cámaras, surgiendo la duda de si el Parlamento podía atribuirse competencias no específicamente mencionadas por la Constitución¹³³. Diversos autores precisamente indican, como CASCAJO CASTRO, que con las mayorías absolutas se tienden a realizar enormes cambios y transformaciones en grandes sectores del ordenamiento jurídico, produciéndose una aproximación «a las fronteras del territorio propio de las mutaciones constitucionales, cambiando, por ejemplo, la forma de nombramiento de miembros de órganos constitucionales, como ocurrió con el CGPJ»¹³⁴. Al respecto se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986, de 29 de julio, sosteniendo que «existe el riesgo de que las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atiendan solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del *Estado de partidos* empuja hacia actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a

¹³¹ Artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial: «Los doce vocales de procedencia judicial serán elegidos entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos establecidos en la presente ley»; artículo 12: «los vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo»; artículo 13: «la elección se llevara a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo».

¹³² El argumento principal que esgrimía el PSOE era que el CGPJ acabó siendo controlado por la Asociación Profesional de la Magistratura, de corte ideológico conservador.

¹³³ SERRA CRISTÓBAL (2013): 301.

¹³⁴ CASCAJO CASTRO (2009): 15.



mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder»¹³⁵. El Tribunal Constitucional advertía así de que se había instaurado un modelo que si bien se adecuaba conforme a la Constitución, promovía un sistema de pactos entre los partidos mayoritarios en las Cámaras, del establecimiento «de unas cuotas de reparto»¹³⁶. Un criterio de selección que «pareció obedecer más a razones de lealtad al partido político que al prestigio indiscutible, independencia probada, o excelencia profesional». Esta configuración del CGPJ fomentó el afianzamiento del *Estado de partidos*¹³⁷. Sin embargo, en el año 2001, se procedió a reformar el modelo de elección a través de la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, implantando el aún vigente: permanece aún la decisión en el Parlamento la elección de los 12 miembros judiciales, pero deben pertenecer a una lista que debe contar con 36 candidatos y que debe ser presentada por las asociaciones judiciales. La exposición de motivos de esta Ley Orgánica proclamaba que esta reforma estaba motivada con el «propósito de prestigiar el Consejo General del Poder judicial». En consecuencia, como advirtió SÁNCHEZ BARRIOS, el resultado tras la última reforma fue que los dos grandes partidos, PSOE y PP, lograron alcanzar acuerdos al respecto, a pesar de recibir críticas por la bilateralidad de los nombramientos, pero siendo asimismo apoyado ampliamente por el resto de partidos políticos¹³⁸. Sistemáticamente, ambos partidos han venido negociando «y repartiéndose» en diversas ocasiones los nombramientos de los miembros del Consejo, lo que desde un punto de vista social ha generado una generada controversia. Es una prueba más de cómo los partidos políticos se han adueñado de los poderes y órganos del Estado, situándose por encima de estos¹³⁹.

En este sentido¹⁴⁰, este sistema, que estuvo pensado para asegurar una participación del Parlamento en la selección de los miembros del Consejo al tiempo que un consenso

¹³⁵ STC 108/1986, de 29 de julio. Fundamento jurídico tercero.

¹³⁶ SERRA CRISTÓBAL (2013): 302.

¹³⁷ El PSOE propuso 14 de los 20 vocales en la primera elección de los miembros cuando se implantó este sistema.

¹³⁸ SÁNCHEZ BARRIOS (2007): 213.

¹³⁹ A título ilustrativo, las palabras emitidas por el portavoz del G.P. Popular en el Senado, Ignacio Cosidó, en el año 2018: «"Controlando la Sala Segunda desde detrás": el WhatsApp de Cosidó justificando el pacto con el PSOE en el CGPJ». Hace referencia a la Sala Segunda (Sala de lo Penal), del Tribunal Supremo. Es un magnífico ejemplo del nivel de politización que se ha alcanzado sobre el poder judicial, y, por tanto, de la intensidad del fenómeno de la partidocracia que existe en nuestro país. Esta noticia fue publicada el 19/11/2018 en el periódico *El Español*: <https://bit.ly/3wym9vG> (fecha de última consulta: 6 de julio de 2022).

¹⁴⁰ Las dinámicas explicadas en este subapartado sobre el nombramiento de los miembros del CGPJ necesariamente han de trasladarse a las realizadas en otros órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional (si bien pueden nombrarse otros, como el Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, etc.) Se considera que los efectos de la monopolización del poder por parte de los partidos políticos



entre los integrantes de la carrera judicial ha recibido muchas las críticas por parte de la doctrina y la eventual politización que ha generado sobre el CGPJ¹⁴¹.

Precisamente, por estas razones es fundamental la manera en la que son elegidos sus integrantes. El Consejo ostenta facultades muy relevantes, como las decisiones sobre las promociones y ascensos de los altos cargos de la magistratura, la potestad disciplinaria sobre los miembros de la carrera judicial o la elección de 2 magistrados del Tribunal Constitucional¹⁴². Por un lado, respecto a la política de nombramientos de altos cargos de la magistratura cobra especial relevancia respecto a los puestos judiciales del Tribunal Supremo, pues la mayoría de los cargos políticos nacionales, como los miembros del Gobierno y los diputados y senadores, se encuentran aforados ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo¹⁴³, siendo esta la competente para conocer de las causas penales en las que puedan estar inmersos: resulta evidente que existe el riesgo que entraña que los partidos políticos intercedan en este órgano de gobierno de los jueces que, al fin y al cabo, escoge a los magistrados que juzgarán a estos sujetos que se encuentran aforados. Por otro lado, en lo que se refiere a la potestad disciplinaria, debe destacarse que la misma es una facultad crucial en aras de preservar el estatus de independencia de los Jueces y Magistrados: se materializa aquí otro peligro concerniente al castigo disciplinario de aquellos jueces imparciales que estén conociendo de causas dirigidas contra determinados sujetos relacionados con los partidos políticos, existiendo el riesgo de que el Consejo, en puridad de forma arbitraria, sancione a tal Juez y lo separe de ese concreto caso. Por último, le corresponde al Consejo realizar el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional¹⁴⁴: también esta es una cuestión relevante en torno a la importancia que ostenta este órgano constitucional, especialmente respecto al examen de constitucionalidad de la legislación aprobada por los partidos políticos en las Cámaras.

también se reproducen de una manera muy similar respecto a la designación de los miembros de estos órganos constitucionales, con las consecuencias que ello mismo implica: quebrar la imparcialidad de los órganos frente a los partidos políticos que los nombra.

¹⁴¹ Cfr. BLANCO VALDÉS (2009).

¹⁴² Artículo 122.2 de la Constitución: «El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario».

¹⁴³ Artículo 57.1.2.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores [...]».

¹⁴⁴ Artículo 159 de la Constitución: «El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial».



Los vocales no están sujetos a mandato imperativo (artículo 581 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), pero existe el riesgo de que se pueda producir la misma dinámica que se plantea respecto de los parlamentarios frente a los partidos políticos: a pesar de que técnicamente los vocales elegidos por el Congreso y Senado no tienen un mandato imperativo, «sí parece existir un mandato subliminar que responde a sus convicciones ideológicas o asociativas, y la imagen que ello genera en el justiciable es la de un órgano altamente politizado»¹⁴⁵. Es por este motivo y todos los expuestos anteriormente que la elección de los miembros del órgano de gobierno de los jueces es trascendental en el análisis de la ruptura de la independencia del poder judicial.

El Consejo debe renovarse en su totalidad cada cinco años (artículo 568.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), y los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, una vez expirado este plazo, deben adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca. Hoy en día se ha producido una situación de bloqueo institucional debido a que no se ha procedido a tal renovación del órgano¹⁴⁶, por lo que el Consejo ha pasado a encontrarse en funciones, hasta que el Parlamento decida designar a los nuevos integrantes del mismo. Esto implica una anomalía que agudiza aún más tal ruptura del poder judicial. Por si fuera poco, en el año 2021 se procedió la aprobación de una reforma legislativa promovida por el Gobierno para paralizar las funciones del Consejo cuando se encuentre en funciones (como sucede en la actualidad)¹⁴⁷, mermando al mismo de sus facultades propias y vaciándolo prácticamente de contenido, abocando así a la magistratura a una crisis sin precedentes¹⁴⁸.

Diversos sectores de la sociedad, así como parte de la doctrina, determinadas formaciones políticas y la totalidad de las asociaciones judiciales han venido reclamando un cambio en el método de elección del órgano, rechazando el uso partidista del CGPJ y solicitando (algunos de ellos), que se establezca un modelo en el que los 12 vocales de

¹⁴⁵ SERRA CRISTÓBAL (2007): 305.

¹⁴⁶ El plazo de mandato expiró hace tres años, en 2019.

¹⁴⁷ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. Contra esta ley se presentó un recurso de inconstitucionalidad, y previsiblemente el Tribunal Constitucional la declare inconstitucional al representar una clara injerencia sobre el poder judicial.

¹⁴⁸ El mismo CPGJ explicó que la imposibilidad de realizar nuevos nombramientos discrecionales de magistrados en los altos órganos judiciales genera una situación de bloqueo de los mismos al generarse vacantes en los mismos, y advirtiendo que si este escenario se prolonga en el tiempo, el mismo acabaría siendo insostenible: «El CGPJ advierte que los nombramientos discrecionales pendientes por la no renovación ascienden ya a 48», publicado en *ConfiLegal* el 27/10/2021, disponible en: <https://bit.ly/3zldZsp> (fecha de última consulta: 7 de junio de 2022).



procedencia judicial sean elegidos por los propios jueces¹⁴⁹. Consideran que de esta forma se puede lograr una auténtica imparcialidad e independencia del poder judicial, la cual se ha visto alterada tras la incidencia de los partidos políticos¹⁵⁰. El Consejo de Europa, a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), es el órgano que más claramente está solicitando a España el cambio del modelo de elección mediante la emisión de sus informes periódicos. Lamenta en estos la «falta de un avance positivo» y «tangible» relativo al sistema de nombramientos de los vocales y exige a nuestro país que adopte una reforma en la que se otorgue voz y se consulte a los miembros de la magistratura¹⁵¹. En definitiva, el poder judicial debe ser independiente y su gobierno se debe desenvolver al margen de los partidos políticos, por lo que deben acometerse urgentemente las reformas necesarias que neutralicen su politización.

5. UN NUEVO PARADIGMA EN LA FRAGMENTACIÓN DEL PARLAMENTO, PROPUESTAS DE LEGE FERENDA Y DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Hasta el año 2016, los partidos políticos en España, concretamente el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, habían ocupado con mayorías parlamentarias considerables tanto las Cortes Generales como el Gobierno, «turnándose» de forma sucesiva en el ejecutivo. Fue en este preciso año cuando se produjo un cambio a nivel político (que no corresponde tratar en el presente trabajo), conocido como la ruptura del bipartidismo y la consecuente fragmentación del Parlamento por la aparición de nuevos partidos políticos con importante representación en el Congreso de los Diputados y multiplicándose la formación de nuevos grupos parlamentarios¹⁵². La fragmentación del mismo intensifica los efectos del sistema de partidos ya analizados en este documento. Si bien, por un lado, se ha aportado inestabilidad al funcionamiento ordinario del Estado: por ejemplo, el CGPJ aún no se ha renovado por las Cámaras, debido a que es más

¹⁴⁹ Volviendo así al sistema que se encontraba vigente en el año 1980.

¹⁵⁰ «Las cuatro asociaciones de jueces mayoritarias reclaman un nuevo sistema de elección del Poder Judicial», noticia publicada el 13/09/2021 en *Noticias Jurídicas*: <https://bit.ly/3Nq39oP> (fecha de última consulta: 31 de mayo de 2022).

¹⁵¹ El GRECO examinó en 2013 el sistema de prevención de la corrupción en el ámbito parlamentario, la judicatura y la Fiscalía en España, y en 2019 publicó su segundo informe de cumplimiento. Cfr. «El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa insta a España a cambiar el sistema de elección del CGPJ», noticia publicada el 30/09/2019 en *ConfLegal*: <https://bit.ly/3aO0M1n> (fecha de última consulta: 7 de junio de 2022).

¹⁵² Cfr. CORELLANO AZNAR (2019).

complicado alcanzar acuerdos parlamentarios con tantos partidos de forma simultánea. Por otro lado, al existir un mayor número de grupos parlamentarios, se tenderá a utilizar en mayor medida las herramientas de control que estos tienen a su disposición, pues como se explicó en el anterior epígrafe, el objetivo que se persigue hoy en día con las mismas es intentar adquirir relevancia pública en aras de captar más votos favorables a su candidatura en los comicios electorales posteriores. Esto lo pudimos observar, por ejemplo, con las no prosperadas mociones de censura presentadas en el año 2017 contra el Gobierno de Rajoy, por el Grupo Parlamentario Unidas Podemos; y en 2020 contra el Gobierno de Sánchez, por el Grupo Parlamentario VOX. La publicidad de las técnicas de control se utiliza por los parlamentarios sistemáticamente, sobre todo en el contexto actual en el que las redes sociales han obtenido una relevancia trascendental en la sociedad. Las sesiones de control, como se advirtió en páginas previas, devienen electoralistas y tienen por único objeto no controlar al gobierno, sino proferir críticas contra el mismo y lograr la oportunidad de grabarse para su posterior difusión en las redes sociales y los medios de comunicación.

GÓMEZ CORONA denuncia la falta de relevancia del Parlamento hasta para cumplir con sus deberes constitucionales más esenciales, como la investidura de la presidencia del gobierno, manifestando que, debido precisamente a la fragmentación del parlamento, se ha puesto de relieve las dificultades existentes para generar mayorías en el Congreso, «hasta el punto de que se han sucedido dos repeticiones electorales en tan sólo cuatro años»¹⁵³. Fruto de esa desfragmentación ha sido, asimismo, la formación del primer gobierno de coalición a partir del año 1978. El Gobierno se encuentra apoyado por dos principales partidos, y el resultado de esta situación, como apunta ALCÁNTARA SÁEZ, «intensifica el poder de los partidos, de manera que dominan el Estado y terminan por alcanzar cotas muy importantes de presencia en las restantes instituciones del régimen político y en la sociedad», pues es que sobre los partidos políticos descansan las «coaliciones gubernamentales sin las cuales el sistema político puede precipitarse en momentos recurrentes de ingobernabilidad»¹⁵⁴.

Sin embargo, a pesar de la comentada subversión de las medidas de control y de las alteraciones que ha producido la incidencia del sistema de partidos sobre el régimen

¹⁵³ GÓMEZ CORONA (2021): 133. Crítica que se haya visto «candidatos que renunciaban a presentarse a la investidura, como hizo Mariano Rajoy o que dejaban pasar el plazo previsto en el artículo 99.5 CE lánguidamente, sin apenas nuevos intentos, esperando quizá que la ciudadanía votara mejor en la siguiente cita electoral».

¹⁵⁴ ALCÁNTARA SÁEZ (1997): 55.

parlamentario y sobre el resto de poderes del Estado y órganos del mismo, GARCÍA-PELAYO recuerda, por un lado, que el partido que ocupa los órganos del Estado «han accedido a sus posiciones hegemónicas mediante un proceso de aplicación de las normas jurídicas electorales»; y, por otro, dado que los partidos políticos han de ejercer su poder a través de estos órganos del Estado, resulta evidente que no podrán ejercer «más poder que aquel que el ordenamiento jurídico atribuye a tales órganos», o, dicho de distinta forma, «no disponen de un poder ilimitado ni sobre el Estado ni en el seno del Estado», sino que obligatoriamente deben pivotar sus actuaciones en torno a los límites que la Constitución les ha asignado¹⁵⁵.

El Parlamento ha perdido su rasgo característico de pieza central en el Estado. Olvidar que la conexión entre el Gobierno y la mayoría «no es solo inevitable, sino deseable, o impugnar la fertilidad de esta conexión», implica «no comprender la lógica del sistema parlamentario y asumir, de forma infundadamente dogmática, los supuestos principios de separación de poderes y del control del Ejecutivo por el Legislativo». Al final, la única forma de lograr un Gobierno estable es garantizar la confianza de la mayoría parlamentaria a este, por lo que el sistema parlamentario solo operará sobre la base de «unos sólidos ligámenes de colaboración y confianza entre Legislativo y Ejecutivo, toda vez que el segundo no es, en estricta lógica, otra cosa que una mera dimanación del primero», como explica García Morillo¹⁵⁶. El Parlamento debería ser el elemento central del sistema, al menos desde el plano teórico, siendo eficaz, un órgano capaz de actuar con rapidez y precisión técnica. Y las sesiones parlamentarias deberían iniciarse «bajo el signo de la duda, en la mayor incertidumbre posible». Pero estas cuestiones son exigencias del Parlamento ideal, como apunta este autor, un Parlamento alejado de la realidad¹⁵⁷.

En definitiva, el fenómeno del *Estado de partidos* ha producido diversos efectos y alternaciones que se han analizado en el presente trabajo sobre los distintos poderes y órganos del Estado. Los partidos políticos han ido convirtiéndose en dueños de todos estos elementos, por lo que para paliar esta serie de incidencias, resultaría conveniente proponer diversas sugerencias.

La única alternativa viable a los partidos políticos que sirva como vehículo de transporta hacia la participación de la ciudadanía en los órganos del Estado es la explicada

¹⁵⁵ GARCÍA PELAYO (1989): 119.

¹⁵⁶ GARCÍA MORILLO (1991): 125.

¹⁵⁷ *Ibidem* (1991): 117.

agrupación de electores, sobre la que diversos autores vierten numerosas críticas, especialmente referidas a los inflexibles y complejos requisitos de la obtención de firmas. Conveniente sería, por tanto, reformar su regulación, de tal forma que se elimine el requisito de recogida y de la autenticación de las firmas¹⁵⁸, como propone SIEIRA MUCIENTES, puesto que las agrupaciones de electores al servir de cauce a la representación de «unos intereses muy concretos, en un momento y en un proceso electoral muy concreto», es positivo para cualquier democracia que exista esta forma de participación política que corrige las deficiencias del sistema democrático: en particular la representación de las minorías¹⁵⁹. Quizá de esta manera pueda equilibrarse más el sistema democrático, y paulatinamente el excesivo protagonismo que ostentan los partidos políticos se reduzca, con todas las consecuencias que ello implicaría.

En relación al poder judicial, y el ya tratado asunto sobre la elección de los miembros del CGPJ, numerosos autores proponen que los 12 vocales pertenecientes a la carrera judicial deberían ser nombrados no por el Congreso y Senado, sino por los propios integrantes de la carrera judicial: este es el método de elección que impera en los Consejos de nuestro entorno y así lo recomiendan diversos organismos internacionales, como la Red Europea de Consejos de la Judicatura¹⁶⁰ o, insistentemente, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa. Se argumenta que, además, de esta manera aparte de conseguirse una mayor imparcialidad del órgano, «la elección de 12 de los vocales por los propios jueces y los 8 por las Cámaras dota de una doble legitimidad al Consejo, la de la soberanía nacional y la del cuerpo judicial, respetando ambas elecciones el principio democrático»¹⁶¹.

Sobre el abuso sistemático de la utilización de los decretos-leyes destaca la incesante preocupación del decreto-ley como norma excesivamente utilizada, y aunque el Tribunal Constitucional ha admitido que esta norma constituye una excepción al procedimiento legislativo parlamentario, no ha sido consecuente con dicha calificación. Se propone concebir una interpretación constitucional restrictiva del presupuesto de hecho habilitante¹⁶², como sugiere ARAGÓN REYES con una reinterpretación constitucional del mismo. Este autor, además, insta a promover una reforma en los reglamentos de las

¹⁵⁸ Sobre los motivos concretos que justifican la eliminación de la propuesta, resulta de conveniencia leerse lo dispuesto en la obra de SIEIRA MUCIENTES.

¹⁵⁹ SIEIRA MUCIENTES (2004): 32.

¹⁶⁰ Cfr. *General Assembly of the European Network of Councils for the judiciary*, «Recommendation on Councils for the judiciary», Roma, 2011, Punto 2.

¹⁶¹ SERRA CRISTÓBAL (2013): 312.

¹⁶² ARAGÓN REYES (2016): 186.



Cámaras a través de la cual necesariamente los decretos-leyes deban ser tramitados, tras su convalidación por el Congreso, como proyectos de ley, como figura en el artículo 83.3 de la Constitución, pues solo de esta manera se aseguraría una completa intervención de ambas Cámaras, se promoverían debates separados, y se permitiría la introducción de enmiendas. El decreto-ley es y debe ser una legislación provisional, pero no una legislación definitiva como se ha venido interpretando en la práctica. Garantizar la emanación parlamentaria de las leyes es preservar la expresión del pluralismo político¹⁶³.

El mandato representativo, el cual tenía por objeto originalmente proteger al parlamentario frente a los partidos, hoy necesita ser corregido, «tras nos pocos episodios de transfuguismo político»¹⁶⁴. Este debería operar solo cuando la Cámara parlamentaria está constituida y el Gobierno formado, como propone CASCAJO CASTRO, porque solo a partir de este momento el cargo de Diputado «adquiere autonomía y ya no puede ser revocado». Algunos autores, como GONZÁLEZ DE LA GARZA, sugieren que los candidatos sean jurídicamente responsables ante los electores de cada distrito mediante la institución del *recall* o la revocación del mandato¹⁶⁵, porque así, se debilitaría la influencia absoluta de los partidos políticos sobre la selección y designación de tales candidatos¹⁶⁶. Aunque solucionar esta cuestión es bastante complejo y quizá sea una característica inherente al *status quo* del sistema actual de partidos. Considero que un cambio respecto al problema de la disciplina de partido ha de pasar necesariamente no por una reforma legislativa, sino por una transformación de mentalidad que tienda a concebir la discrepancia ideológica como algo natural a la persona parlamentaria, promoviendo más las votaciones en conciencia y dejando a los diputados y senadores debatir en sede parlamentaria, sin tener que adherirse a la posición y reproducir el argumentario marcado por la dirección del grupo parlamentario y, por ende, del partido político.

En definitiva, es necesario restablecer el Parlamento como la institución adecuada para debatir y negociar. Se requiere, además de todo lo ya considerado, minorizar los elementos que propician la mencionada «teatralización», la cual «acentúa el descrédito de la institución»¹⁶⁷, y mejorar aquellas herramientas que logran una actuación efectiva y verdadera del Parlamento, al igual que hace falta «reordenar la actual concepción

¹⁶³ *Ibidem* (2016): 184.

¹⁶⁴ CASCAJO CASTRO (2009): 19

¹⁶⁵ Actualmente esto lo impide la prohibición del mandato imperativo, por lo que requeriría una reforma constitucional.

¹⁶⁶ GONZÁLEZ DE LA GARZA (2009).

¹⁶⁷ GARCÍA MORILLO (1991): 140.



procedimentalista, elaborada con vocación de que las actuaciones parlamentarias se proyecten “de cara a la galería”». Un ejemplo sería «poner fin al evidente absurdo de que la mayoría disponga de mayores cuotas en la distribución de iniciativas de control que la minoría, siendo así que la función de control público corresponde, sobre todo, a esta y no a aquella». Lo que conllevaría sendas reformas en los reglamentos parlamentarios.

Claro está que, siendo estas u otras, hay que fomentar reformas que aporten mejoras a la crisis del sistema parlamentario. Nuestro sistema es un parlamentarismo presidencial¹⁶⁸, como se ha estudiado. Y la práctica, lo ha convertido en un parlamentarismo presidencialista, lo que profundamente criticable, pues el Presidente del Gobierno dirige la política gubernamental y la política parlamentaria¹⁶⁹.

6. CONCLUSIONES

El hecho de que el sistema parlamentario conceda una centralidad al Parlamento, siendo este el órgano de representación ciudadana, es una cuestión notoria. A su vez, también lo es que tal centralidad desde una visión política recaiga sobre el Gobierno. Sin embargo, a través del Parlamento necesariamente tienen que aprobarse las decisiones fundamentales para transformar el programa político del Gobierno en hechos, y las decisiones del mismo en Derecho.

Los partidos políticos como entes en el plano del Estado se encuentran consolidados y arraigados, y sitúan a los grupos parlamentarios en una posición fundamentalmente instrumental: se comportan como subelementos del partido político del que forman parte. El Gobierno se articula como un Gobierno de la mayoría, de la mayoría parlamentaria. Y la minoría parlamentaria tiene a su disposición la utilización de medidas de control, si bien no se utilizan generalmente con el principal propósito de exigir y conseguir la rendición de cuentas del Gobierno, sino, gracias a la publicidad que hoy en día rodea en torno a ellas, lograr un impacto en la opinión pública de cara a la presentación programática alternativa con la que poder captar votantes para las siguientes elecciones generales.

El sistema de partidos, a su vez, ha producido diversos efectos y alteraciones sobre el resto de los poderes del Estado. Cada uno de los poderes y los órganos constitucionales

¹⁶⁸ Como se ha visto, debido a la preminencia del Gobierno y procurando la estabilidad gubernamental.

¹⁶⁹ ARAGÓN REYES (2016): 42.



del Estado debe ser independiente del resto, al menos desde un punto de vista jurídico. El análisis de la realidad nos hace asumir que este razonamiento no impide la viabilidad de que, de forma simultánea, varios de dichos poderes y órganos se encuentren integrados mayoritariamente por un mismo partido y que, en consecuencia, las decisiones que tome cada uno realmente no radiquen en ellos mismos, sino en las sedes de los partidos políticos.

El poder legislativo ha perdido actualmente su protagonismo en el ejercicio de la potestad legislativa. Hay una clara preeminencia del Gobierno en torno a la iniciativa legislativa, especialmente por el carácter preferente de los proyectos de ley, la versatilidad y frecuencia con la que hoy en día se utilizan los decretos-leyes, y la posibilidad de vetar cualquier disposición legal aprobada por el Parlamento que implique una alteración presupuestaria para el Estado. La Constitución se diseñó de esta forma, priorizando la estabilidad gubernamental y la acción de gobierno en detrimento de una férrea separación de poderes: puro parlamentarismo racionalizado. Y es que esta es la concepción del parlamentarismo moderno. Esto se observa con mayor claridad en la esfera de la fiscalización que el Parlamento ejerce sobre el poder ejecutivo, es decir, las medidas de control y el sistema de equilibrios entre estos dos poderes del Estado: la configuración de una moción de censura constructiva que exija un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno es un ejemplo más de la tendencia a favorecer la estabilidad gubernamental, con la consecuencia provocar una mutación en la naturaleza del Parlamento. Y quizá esto haya facilitado las alteraciones de la separación de poderes producidas por los partidos políticos. Los partidos políticos han subvertido los contrapesos constitucionales que deben permanecer robustos en cualquier sistema democrático, si queremos disfrutar de una sana y auténtica democracia en la que vivir.

Además, la Constitución quiso proteger al poder judicial y evitar la injerencia de los otros poderes del Estado, y es por ello que creó el Consejo General del Poder Judicial como su órgano de gobierno, atribuyéndole específicamente funciones esenciales, como la política de nombramientos, los ascensos y el régimen disciplinario. Sin embargo, el método de elección de sus miembros desvirtúa hoy en día este anhelo de los constituyentes, viéndose el Consejo abocado a una clara politización por la mediación de los acuerdos alcanzados por los distintos partidos políticos con representación parlamentaria, repartiéndose en cuotas los vocales del Consejo. Además, el actual Consejo lleva con el mandato caducado desde hace más de tres años. Es urgente que se proceda a su renovación, y también, a la reforma del método de elección de sus



integrantes: los miembros de la carrera judicial deberían poder participar directamente en la decisión dichos nombramientos, y no de manera única los grupos parlamentarios.

Todas estas cuestiones nos conducen a formularnos la siguiente pregunta: ¿está realmente en crisis el sistema parlamentario? Lo que está claro es que el panorama y la configuración actual de este sistema, influenciado por los partidos políticos, es una consecuencia politológica del Estado democrático en nuestro tiempo, y el Estado democrático es al final un Estado de Derecho. Y debe aclararse que tanto los actores como el proceso democrático en sí están sometidos a la Constitución y a la plenitud del ordenamiento jurídico. Esta dinámica no es exclusiva de nuestro país, sino que sucede prácticamente en la mayoría de los sistemas democráticos internacionales, en los que los partidos políticos han asumido un creciente protagonismo en ellos mismos, con los efectos que terminan generando en la separación de poderes de Estado. Por tanto, debe concluirse que así se configura el sistema parlamentario de nuestros días, algo alejado de su naturaleza original, si bien está sujeto a experimentar mejoras.

En este sentido, la mayoría de estas alteraciones producidas pueden solventarse, y así tratar de corregir las deficiencias que presenta el actual sistema. Las propuestas presentadas en el presente trabajo pueden tener la capacidad de paliar y solucionar las mismas. Sin embargo, para ello se requiere voluntad política, y parece inexistente. Quizá uno de los ejemplos más recurrentes y fundamentales se trata de la renovación del Consejo General del Poder Judicial, en la que tras más de tres años de mandato expirado del órgano los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria no han logrado alcanzar acuerdos para acometer su renovación. Si durante el período de las mayorías absolutas no se trató de promover cambios estructurales que promoviesen una auténtica separación de poderes, una mejora y actualización del sistema democrático en el que vivimos, definitivamente con la fragmentación política del Parlamento que se produjo tras 2016, existen muchas dudas sobre que estas materializaciones. Puede que tal vez se fomenten, e incluso logren, diversas reformas legislativas, pero lo que no es probable es que se produzca una reforma constitucional, y mucho menos una de carácter agravado, con todo lo que ello conlleva.

Al final, la ciudadanía no tiene más opciones que retirar su voto a la formación política que eligió, y manifestarse públicamente, como sucedió a partir de los movimientos del 15-M, provocando alteraciones sin precedentes en el panorama político y parlamentario. El partido político si quiere mantener su supervivencia necesita entender, expresar y pregonar la voluntad de la ciudadanía, por lo que las auténticas soluciones ante los



problemas generados por el sistema de partidos necesariamente han de pasar por el pronunciamiento de la población a través de los votos que estos depositan en las urnas electorales.

La democracia hoy en día se basa en los partidos políticos, y es complicado que sea de forma distinta. No obstante, una cosa es la democracia *con partidos* y otra la democracia *de partidos*: es intolerable en términos constitucionales que las formaciones políticas terminen convirtiéndose en los titulares de la voluntad estatal, politizando y dominando todos los poderes y órganos del Estado. Se hacen necesarias reformas del sistema. Solo así podremos avanzar en el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. Solo así lograremos diseñar y construir una mejor democracia en la que vivir.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1997): «Las tipologías y funciones de los partidos políticos». En MELLA MÁRQUEZ, Manuel et al (1997): *Curso de Partidos Políticos*, Madrid: Akal Universitaria (37-57).

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (2021): «Funciones de las Cortes Generales». En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar y Álvarez Rodríguez, Ignacio (2021): *Derecho Político español según la Constitución de 1978. Tomo II. Derechos Fundamentales y órganos del Estado*, Madrid: Marcial Pons.

ARAGÓN REYES, Manuel (2016): *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid: Iustel.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo (1987): *Derecho Constitucional*, Madrid: Editorial Tecnos.

BLANCO VALDÉS, Roberto (2009): «Los siete pecados capitales de España: la politización de la justicia», en *Letras libres*, n.º 97, pp. 42-47.

— (2016): *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid: Alianza Editorial.

CASCAJO CASTRO, José Luis (2009): «Siete anotaciones críticas sobre el parlamentarismo español», en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, n.º 4, pp. 15-18.

CORELLANO AZNAR, David (2019): «Fin del bipartidismo, polarización e inestabilidad: un análisis de la “nueva política” en España», disponible en <https://bit.ly/3x9sBIX>



- DE MERA RODRÍGUEZ, Ana Díaz (2011): «Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º. 24, pp. 137-178.
- DE VELASCO, Luis y GIMBERNAT, José Antonio (1999): *La democracia plana*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- DE VERGOTINI, Giuseppe (1975): *Le funzione delle assemblee parlamentari*, Bolonia: Forni.
- DUVERGER, Maurice (1984): *Los partidos políticos*, Barcelona: edic. cast.
- ESPÍN, Eduardo (2016): «El sistema de fuentes en la Constitución (II)». En LOPEZ GUERRA, Luis et al. (2016): *Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, (71-74)
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1977): *La partitocracia*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA GIRÁLDEZ, Teresa (1997): «Los partidos políticos y el derecho». En MELLA MÁRQUEZ, Manuel et al (1997): *Curso de Partidos Políticos*, Madrid: Akal Universitaria (141-170).
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1983): *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho.
- (1991): «Mitos y realidades del parlamentarismo», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, pp. 115-144.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1986): *El Estado de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- GARCÍA ROCA, Javier (2016): «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», en *Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, pp. 61-99.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2021): «La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido», en *Revista de Derecho Político*, n.º 111, pp. 109-136.
- GÓNZALEZ DE LA GARZA, Luis Miguel (2009): «Democracia de Partidos en el siglo XXI. Una reforma necesaria», en *Revista El Notario del Siglo XXI*, n.º 28. Disponible en: <https://bit.ly/3PUiobO>
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos (2020): «Pecados originales del régimen de 1978», en *El Catoblepas*, n.º 190. Disponible en: <https://bit.ly/3LsIY8j>



- OÑATE, Pablo (2009): «Los partidos políticos». En DEL ÁGUILA, Rafael et al. (2009): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Editorial Trotta (251-268).
- PARRA GÓMEZ, David (2020): «El abuso del veto presupuestario del gobierno a iniciativas legislativas de la oposición en el actual escenario parlamentario español», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, n.º 53, pp. 13-52.
- PÉREZ ROYO, Javier (2016): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.
- SÁNCHEZ BARRIOS, María Inmaculada (2007): *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario (2013): «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31, pp. 277-322.
- SIEIRA MUCIENTES, Sara (2004): «Eliminación del requisito de recogida y autenticación de firmas para la presentación de las candidaturas por parte de agrupaciones de electores (y en el caso de las Elecciones al Parlamento Europeo, también por parte de partidos y coaliciones)», en *Debates constitucionales*, n.º 6, pp. 32-33.
- TORRES DEL MORAL, Antonio (2010): *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad Complutense.
- VILAS NOGUERIA, José (2009): «Los partidos políticos en España». En DEL ÁGUILA, Rafael et al. (2009): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Editorial Trotta (271-288).