
FUNDAMENTOS

CUADERNOS MONOGRÁFICOS DE TEORÍA DEL ESTADO,
DERECHO PÚBLICO E HISTORIA CONSTITUCIONAL



5/2009

LA DIVISIÓN DE PODERES

Junta General del Principado de Asturias

PLURALISMO DE PARTIDOS, NO SEPARACIÓN DE PODERES

Miguel Ángel Presno Linera

SUMARIO

- I. Aproximación
- II. Las relaciones entre poderes en el contexto de un sistema de partidos
- III. De la democracia de partidos a la democracia de los partidos en las instituciones
- IV. La conversión del partido en el Gobierno y, en especial, de su líder en el «Príncipe moderno»
- V. A modo de conclusión

En todas las sociedades políticas, la naturaleza de las cosas hace que surjan diferentes partidos e intereses, y la gran maña de los políticos consiste en hacer de ellos frenos y contrapesos recíprocos.

James Madison, *Partidos*.

Sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos. Esto es la simple constatación de un hecho.

Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*.

I. APROXIMACIÓN

En los diversos estudios que aparecen en este volumen se ha expuesto de manera exhaustiva la evolución que ha experimentado la doctrina de la separación de poderes. Por este motivo, en las páginas siguientes no insistiremos, salvo que resulte imprescindible, en las cuestiones ya tratadas en los trabajos precedentes y, como es bien conocido, en la abundante bibliografía existente en la materia.¹

Nos centraremos, en primer lugar, en el análisis de un aspecto de la teoría política y constitucional que, si bien apenas estaba esbozado en el momento fundacional de la teoría de la separación de poderes, adquirió bien pronto una extraordinaria presencia y resulta determinante para entender la arquitectura constitucional de cualquier Estado democrático contemporáneo: el sistema de partidos políticos. Hablaremos, pues, no de la separación de poderes sino, valga la expresión, de pluralismo y separación

¹ De la que es un magnífico ejemplo aunque no, por supuesto, el único, el estudio de Maurice J. C. VILE *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Found, Indianapolis, 1998, segunda edición, con reciente traducción al español: *Constitucionalismo y separación de poderes*, CEPC, Madrid, 2007.

de partidos² y ello porque en una democracia, presidencial o parlamentaria, las relaciones entre poderes dependen, en buena medida, del sistema de partidos, tanto en la dimensión jurídica relativa a las funciones que se asignan en el ordenamiento a las formaciones políticas, como en la articulación práctica que adopte en cada momento.

En segundo lugar, veremos que en los Estados democráticos avanzados se ha llegado a una situación del sistema de partidos que, ya entrado el siglo XXI, puede calificarse de primacía de «partidos en las instituciones públicas». Esta preeminencia del liderazgo institucional no se proyecta en exclusiva sobre la organización interna de la formación política, marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido, sino que ha transformado también el funcionamiento de las propias instituciones estatales y sus relaciones recíprocas, y este cambio lo han provocado, en buena medida, los propios partidos desde dentro de las instituciones, como constataremos analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas e, incluso, las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política.

A continuación analizaremos cómo el triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos y de las organizaciones sociales en general ha contribuido a que esos mismos principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado, lo que ha propiciado, junto a otros factores, el ascenso del Gobierno dentro de las relaciones entre poderes, justamente el órgano que a los promotores en su momento de la teoría de la separación de poderes les parecía una instancia bastante inofensiva.

² En el mismo sentido, por ejemplo, Daryl J. LEVINSON y Richard H. PILDES: «Separation of parties, not powers», *Harvard Law Review*, vol. 119, n.º 8, junio 2006, pp. 2311 a 2386.

No deja de llamar la atención que Bruce ACKERMAN, en un estudio comparado del año 2000 titulado, precisamente, «The New Separation of Powers», *Harvard Law Review*, vol. 113, n.º 3, pp. 633 y ss., apenas preste atención al sistema de partidos, a diferencia de lo que hace, debatiendo con el trabajo de Ackerman, Mark TUSHNET en su obra del año 2003 *The new constitutional order*, Princeton University Press, bajo la premisa de que «a constitutional order extends well beyond the Supreme Court and includes the national political parties, Congress, and the presidency». El trabajo de Ackerman ha sido traducido al castellano con el título *La nueva división de poderes*, FCE, México, 2007.

Esta preeminencia del Gobierno y, por tanto, de la formación política que ha alcanzado el poder, se constata tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios y adquiere especial notoriedad cuando se manifiesta en la que, en teoría, era la función propia y esencial del Parlamento: la legislativa.

Después prestaremos atención a la innegable presidencialización de las funciones y actividades del Primer Ministro en los sistemas de gobierno parlamentario, que ha ido pareja con la potenciación de la Presidencia en los sistemas presidenciales, fenómeno para el que en Estados Unidos se acuñó con éxito en los años setenta la expresión «the imperial Presidency».

II. LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN EL CONTEXTO DE UN SISTEMA DE PARTIDOS

Sobra casi decir que el análisis de las relaciones entre poderes a partir del sistema de partidos no es novedoso e, incluso, podría remontarse, con muchos matices que no es posible abordar aquí, a las aportaciones de los que se han señalado como «padres» de la teoría de la separación de poderes, que, aunque de manera muy embrionaria, ya esbozaron la importancia de los partidos en el desenvolvimiento del Estado y, lo que más importa, para «la constitución de la libertad política», en las muy conocidas palabras de Montesquieu.³ Y es que, siguiendo a Vile, aunque el contexto es diferente y las dimensiones del problema han cambiado, se puede concluir que los problemas de siglos pasados siguen siendo actuales.⁴

Para Montesquieu, los partidos eran elementos necesarios para el recto funcionamiento del régimen constitucional, pues favorecían la libertad individual, el disenso, el libre juego y la recíproca influencia de las distintas opciones políticas, como lo probaba el ejemplo inglés en el que la posibilidad de la alternancia de los partidos en el ejercicio del gobierno contribuía a dotar de estabilidad al sistema. La clave estaba en la «limitación del poder por el poder», pero, como explica Hanna Arendt,⁵ sin destruirlo, sin sustituir el poder por la impotencia.

³ Véase el capítulo quinto del Libro XI del «Espíritu de las leyes», en *Oeuvres complètes*, Gallimard, París, 1951, volumen II; sobre sus aportaciones a la teoría de la separación de poderes puede verse el capítulo entero que le dedica VILE en *Constitutionalism and the Separation of Powers*, pp. 83 y ss.

⁴ *Constitutionalism and the Separation of Powers...*, p. 3.

⁵ *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, p. 203, donde recuerda que la no separación de poderes no es la negación de la legalidad, es la negación de la libertad.

En «el ejemplo inglés» el desarrollo del sistema parlamentario se benefició del bipartidismo⁶ y, la vez, contribuyó a consolidarlo, hasta el punto que, durante la primera mitad del siglo XVIII, la existencia de un partido en el poder y de otro en la oposición se fue considerando una pieza esencial del sistema político.⁷ En el plano conceptual,⁸ Bolingbroke y Hume establecieron el sustrato teórico para la diferenciación entre partidos y facciones,⁹ pero la consolidación del papel fundamental de los partidos en el sistema constitucional se debe a las tesis de Edmund Burke,¹⁰ para quien los partidos que sostienen al Gobierno deben velar desde el Parlamento para que se lleve a cabo una política que, en lugar de propiciar el beneficio personal de quienes están próximos al poder, atienda a los intereses generales de la comunidad. Esta intervención de los partidos políticos se realiza únicamente en sede parlamentaria porque Burke parte de una concepción elitista de la representación de acuerdo con la cual sólo quienes integran el Parlamento

⁶ Sobre el nacimiento del sistema bipartidista en Inglaterra, véase el estudio de George Macaulay TREVILLAN: *The Two-Party System in English Political History*, Oxford University Press, 1982.

⁷ Véase el estudio de Joaquín VARELA SUANZES: *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, CEPC, Madrid, 2002; sobre la influencia de los partidos en el sistema político británico se extiende el profesor VARELA en este mismo volumen de *Fundamentos: «División de poderes y sistema de gobierno en la Gran Bretaña del siglo XVIII (Teoría y práctica de la Monarquía mixta y equilibrada)»*.

⁸ Sobre el origen y desarrollo etimológico de las palabras «facción», «partido» y «secta», así como sus diferentes significados, véase Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, I, Alianza, Madrid, 1980, pp. 19 y ss.; sobre el debate teórico en la época véase la amplia recopilación realizada por J. A. W. GUNN: *Factions No More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Frank Cass, Londres, 1971.

⁹ Para BOLINGBROKE los partidos políticos constituían divisiones nacionales de opiniones acerca de la forma y los métodos de gobierno que mayor beneficio aporten a la comunidad, con lo que la consecución del interés general y el bienestar común sería el elemento identificador de los partidos en términos abstractos, y el concreto método para alcanzarlos constituiría el rasgo diferenciador de cada partido determinado; mientras que las facciones, en términos generales, no constituirían sino simples grupos de individuos instalados en el poder y desprovistos de toda noción de lo que ha de constituir el bien público; «A Dissertation upon Parties», *The Works of Lord Bolingbroke*, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1967 (Reprinted), vol. II; en especial la Carta v, pp. 49 y ss.

Para HUME únicamente ciertos partidos eran peligrosos para el Estado: los que mantenían posiciones contrarias a la forma de gobierno, la sucesión a la Corona o las demás instituciones básicas del Estado; *Essays on Moral, Political and Literary*, I, en *Philosophical Works*, 3, (Edited, with preliminary dissertations and notes by T. H. Green and T. H. Grose), Scientia Verlag Aalen, Darmstadt, 1964, pp. 127 y ss.

¹⁰ *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. II (Party, Parliament, and the American Crisis, 1766-1774), pp. 317 y 318.

tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la «cosa pública».¹¹

Aunque con estas tesis se trataba de justificar el mantenimiento del carácter censitario del sufragio y la homogeneidad que presidía la composición del Parlamento, ya estaban ahí presentes los partidos como un elemento esencial para la forma de gobierno parlamentaria, pues los partidos eran para Burke el elemento esencial de conexión entre el gobierno y el poder legislativo.¹²

Por su parte, en las tesis de los revolucionarios norteamericanos influyó, en mayor o menor medida, el pensamiento de Montesquieu,¹³ como se evidencia en las reflexiones tanto de Adams como de Madison. El primero sostuvo que «debe oponerse el poder al poder, la fuerza a la fuerza, la fortaleza a la fortaleza, el interés al interés, así como la razón a la razón...» y estas oposiciones son, precisamente, un mecanismo para generar el poder, la fuerza y la razón, no para abolirlos.¹⁴

Madison, además de preocuparse por los aspectos relativos a las funciones y poderes de las diversas ramas de gobierno, así como de sus relaciones recíprocas,¹⁵ sostuvo que en todas las sociedades políticas, la naturaleza de las cosas hace que surjan diferentes partidos e intereses, y la gran maña de los políticos consiste en hacer de ellos frenos y contrapesos recíprocos. Frente al peligro que suponían las «facciones» —grupos de ciudadanos que actúan movidos por el impulso de una pasión común, por un interés adverso

¹¹ Esta concepción elitista, en opinión de Hanna F. PITKIN, no fue la única sostenida por Burke, quien reconoce la existencia «de dos clases diferentes de representación como actividad: quien representa a una persona debe actuar de acuerdo con los deseos de esa persona; quien representa un interés debe actuar de acuerdo con ese interés. Es esta última clase de representación por la que se interesa Burke, dado que es la clase de representación que encuentra y desea preservar en la política británica»; *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 201 y 204.

¹² Luigi COMPAGNA: *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Nápoles, 1986, pp. 128 y 129.

¹³ Su influencia resultó decisiva a juicio de Paul Merrill SPURLIN, *Montesquieu in America, 1760-1801*, Baton Rouge, 1940; no obstante, VILE insiste en que dado lo complejo que resulta determinar las influencias «decisivas» en el pensamiento de un solo autor, es difícil atribuir al influjo de un único pensador las conclusiones a las que llegaron todas las personas que estuvieron involucradas en la formulación de las Constituciones de los Estados Unidos y la Constitución Federal; *op. cit.*, pp. 133 y ss.

¹⁴ Zoltan HARASTZI: *John Adams and the Prophets of Progress*, Cambridge, 1952.

¹⁵ Véase, en este mismo volumen de *Fundamentos*, el estudio de George W. CAREY «La separación de poderes en los Estados Unidos de Norteamérica: pasado y presente».

a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad considerada en su conjunto—, adoptó una postura pragmática, dado que

las causas de este espíritu no pueden suprimirse porque tienen su origen en la naturaleza del hombre y en la diversidad de sus facultades, donde se origina el derecho de propiedad, que es un obstáculo insuperable para conseguir la unanimidad de intereses.

La solución es el establecimiento de una república representativa, con diversos partidos, y en la que la proporción de personas idóneas para ejercer las funciones representativas sea lo bastante amplia como para permitir una selección adecuada, y el cuerpo electoral no sea ni demasiado numeroso, para evitar que el representante esté poco familiarizado con las circunstancias locales, ni demasiado reducido, para que el representante no se ate excesivamente a esos intereses y se incapacite para comprender los grandes fines nacionales. Como consecuencia, propugna para los Estados Unidos un Parlamento nacional que se ocupe de los intereses nacionales, y un Parlamento en cada Estado miembro de la federación que entienda de las cuestiones particulares y locales.¹⁶

En este discurso está presente, como ha señalado Matteucci,¹⁷ un nuevo concepto político introducido por Hamilton, el de la «ampliación de la órbita política», merced al cual en un gran espacio las tensiones y los conflictos se aligeran y pierden fuerza. En la argumentación de Madison, con la ampliación de la órbita política de la sociedad se pueden expresar una mayor variedad de opiniones e intereses, una creciente diversidad de grupos y partidos, lo que impide la formación de una mayoría tiránica; la multiplicidad de partidos, como la de confesiones religiosas, es la clave para la salvaguarda de los derechos civiles.¹⁸

¹⁶ La cita está tomada del artículo «Partidos», publicado en la *National Gazette* y recogido ahora en *República y libertad. Escritos políticos y constitucionales*, Edición, estudio preliminar y traducción de Jaime Nicolás Muñiz, CEPC, Madrid, 2005, p. 111.

¹⁷ *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 212 y ss.

¹⁸ Como explica en el número 9 de *El Federalista*, la influencia de los líderes de las facciones puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes. Una secta religiosa puede degenerar en bando político en una parte de la Confederación; pero las distintas sectas dispersas por toda su superficie pondrán a las asambleas nacionales a salvo de semejante peligro. En la magnitud y en la organización adecuada de la Unión, por tanto, encontramos el remedio republicano para las

Aparece aquí la idea de que un sistema de partidos plural es un instrumento adecuado para la garantía de la libertad. En suma, el pluralismo de partidos acaba por ser un instrumento que reconduce una situación inicial negativa a un desenlace positivo o, cuando menos, posibilista. Esta idea de estabilidad, de equilibrio, no ya entre los poderes del Estado ni, en un Estado democrático moderno, entre las clases sociales, pero sí entre los distintos partidos y grupos es, precisamente, el aspecto en el que se insistirá en estas páginas en tanto versión actual y factible de la teoría de la separación.

Y la extensa referencia a Madison no es baladí, pues una de sus más conocidas aportaciones a *El Federalista* (51) es, precisamente, uno de los fundamentos teóricos que habitualmente se utilizan como apoyo de la doctrina de la separación de poderes,¹⁹ que, como tal, se originó al margen de los partidos políticos.

Pero no hay que olvidar, primero, que en ese mismo número de *El Federalista* Madison ya apunta la importancia de asegurar no sólo

enfermedades más comunes de ese régimen. Y mientras mayor placer y orgullo sintamos en ser republicanos, mayor debe ser nuestro celo por estimar el espíritu y apoyar la calidad de Federalistas.

¹⁹ «Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Si este principio se siguiera rigurosamente, requeriría que todos los nombramientos para las magistraturas supremas, del ejecutivo, el legislativo y el judicial, procediesen del mismo origen, o sea del pueblo, por conductos que fueran absolutamente independientes entre sí. Quizá este sistema de constituir los diversos departamentos resultase en la práctica menos difícil de lo que parece al imaginárselo. Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto.

»Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad. Inclusive puede ser indispensable tomar todavía otras precauciones para defenderse de peligrosas usurpaciones...»

a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte... Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro.

Y argumenta que

sólo hay dos maneras de precaverse contra estos males; primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy poco probables sino irrealizables.

En otras palabras, está apuntando a la necesidad de asegurar el pluralismo ideológico como vía para garantizar la libertad en el seno de la sociedad.

En segundo lugar, los propios «Padres Fundadores» del sistema constitucional norteamericano (Hamilton, Adams, Jefferson, Madison) apreciaron bien pronto las virtudes o, cuando menos, las innegables potencialidades de los partidos y no dudaron en servirse de ellas en sus propias y tempranas disputas constitucionales, políticas y electorales, como las elecciones presidenciales de 1796, en las que se organizaron campañas electorales que otorgaron a Adams la Presidencia y a Jefferson la vicepresidencia merced a sus triunfos respectivos en el norte y el sur del país. La incidencia de los partidos y de su mejor o peor organización en la disputa por el poder se reveló de nuevo en la conflictiva elección presidencial de 1800, en la que ya se aprecia el papel de la prensa en las campañas electorales y la aparición de diferencias programáticas entre los partidos contendientes.²⁰

Desde luego, no resultó casual que Adams, Jefferson y Madison se convirtieran en Presidentes de los Estados Unidos después de promover la creación de los primeros partidos políticos, el federalista y el demócrata-

²⁰ Véase Bruce ACKERMAN: *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the rise of presidential democracy*, Harvard University Press, 2005. En el libro de Benedetta BARBISAN, *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, Il Mulino, 2008, p. 35, puede verse una reproducción de las 11 diferencias que según el periódico *Aurora* separaban a federalistas de republicanos en asuntos tan relevantes como las libertades de religión y prensa, la política fiscal y tributaria, las relaciones internacionales o las leyes sobre ciudadanía e inmigración.

republicano, buena prueba, por si resultara necesaria, de su extraordinario pragmatismo.²¹

Desde ese momento los partidos se convirtieron en un elemento esencial para el desenvolvimiento del sistema constitucional norteamericano y, precisamente, uno de los conflictos derivados de la presencia de estos actores en dicho sistema fue el que originó el caso *Marbury v. Madison*, que se presenta como el nacimiento de la justicia constitucional pero que es, sobre todo, un buen ejemplo de nombramientos partidistas —el de los llamados «jueces de medianoche»—, de enfrentamiento entre poderes, del tipo de control al que deben someterse los actos políticos y de la presencia de los partidos en las relaciones institucionales.²²

Además, debe insistirse en que la propia Constitución de los Estados Unidos ha diseñado una forma de gobierno que precisa no de la separación, sino de la cooperación de poderes para que el sistema federal pueda funcionar²³ y dicha colaboración tiene mucho que ver con el carácter «unificado» o «dividido» del gobierno;²⁴ es decir, con la existencia, o no, de sintonía, basada en la pertenencia a una misma formación política, entre

²¹ Véase el libro, ya citado, de Bruce ACKERMAN: *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the rise of presidential democracy...*, pp. 16 y ss.

²² Para Larry KRAMER el surgimiento del sistema de partidos, y no la *judicial review*, constituyó la primera innovación constitucional de la entonces joven república, y, precisamente, el asunto *Marbury v. Madison* ha de entenderse en el contexto del incipiente sistema de partidos; véase *People Themselves. Popular constitutionalism and judicial review*, Oxford University Press, 2004, pp. 165 y ss.; véase también el estudio de Benedetta BARBISAN: *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti...*

²³ Sobre el fundamento dogmático y filosófico de la teoría de los poderes compartidos, véase James W. CEASER, «Doctrines of Presidential-Congressional Relations», en VV.AA.: *Separation of Powers and Good Government* (Bradford P. Wilson y Peter W. Schramm, eds.), Rowman & Littlefield, 1994, p. 94 y ss.; también el estudio de George W. CAREY en este mismo volumen de *Fundamentos*.

En el caso *United States v. Nixon*, 418 US 613, de 24 de julio de 1974, el Tribunal Supremo recordó que «en el momento en que diseñaron la estructura de nuestro Gobierno y distribuyeron la autoridad y la soberanía entre tres poderes de igual peso e importancia, los padres de la Constitución pretendieron configurar un sistema general de gobierno en el que estos poderes, aunque funcionaran de manera separada, no pudieran operar con absoluta independencia». Puede consultarse, entre otros sitios, en <<http://laws.findlaw.com/us/418/683.html>>.

²⁴ Sobre el papel del presidente, de las Cámaras y del procedimiento legislativo cuando el gobierno está dividido, véase Charles O. JONES: *The Presidency in a separated system*, Brookings Institution Press, Washington, 2005 (segunda edición).

quien ocupa la Presidencia y la mayoría parlamentaria en las dos Cámaras del Congreso.

Si en los Estados Unidos el gobierno está «unificado» en un único partido, la diferencia teórica de este modelo presidencialista con uno parlamentario, basado en un gobierno de mayoría en las Cámaras, sin llegar a desaparecer se reduce drásticamente,²⁵ en especial si nos encontramos ante un sistema parlamentario bipartidista (como ha ocurrido hasta hace bien poco en Gran Bretaña) o ante un sistema en el que el multipartidismo se estructura sobre la preeminencia de dos grandes partidos que son los que se van alternando, con alianzas puntuales con formaciones políticas pequeñas, en el ejercicio del poder, bien a través de gobiernos de coalición (República Federal de Alemania) o por medio de acuerdos políticos o parlamentarios (caso de España).

Es evidente que en un sistema presidencial el gobierno no depende de la confianza parlamentaria para continuar en el poder, pero también lo es que en un parlamentarismo bipartidista poco peligro corre el Gabinete, salvo que se produzcan disensiones en el seno del partido mayoritario,²⁶ mientras que en un sistema parlamentario multipartidista la suerte del gobierno puede ser frágil pero también lo es la del Parlamento, que puede verse a menudo ante la tesitura de elecciones anticipadas, lo que redundaría en la debilidad del gobierno en sí sino de todo el sistema y en una constante inestabilidad institucional (como la que ha afectado durante la segunda mitad del siglo xx a Italia). En todo caso, se evidencia que la estabilidad de

²⁵ En palabras de LEVINSON y PILDES, «were American parties well disciplined and ideologically coherent —and, of course, were Congress and the Executive unified by party— Westminster-style accountability could be recreated in Washington», *op. cit.*, p. 2342.

²⁶ VILE pone el ejemplo del Partido Conservador británico y su situación en 1995: el Primer Ministro, acosado por los «euroescépticos» que abundaban tanto en su Gabinete como en el grupo parlamentario conservador y amenazaban con destruirle si no accedía a sus demandas, renunció al liderazgo y se presentó a la reelección en el congreso del partido para reafirmar su autoridad. Lo que siguió fue un espectáculo asombroso: la pugna de dos candidatos por hacerse con el liderazgo del partido, uno de los cuales era, además, el Primer Ministro del Reino Unido. El hecho de que un solo partido político, a través de sus discusiones internas y sus maniobras políticas, se convirtiera en el máximo órgano de decisión de las políticas gubernamentales en cuestiones de interés para toda la nación y determinara quién debía ser el máximo mandatario del país mientras el resto de los ciudadanos observaban impotentes, reveló que el sistema británico se había convertido en una parodia del gobierno parlamentario. John Major salió victorioso de aquel pulso, pero, aunque tal vez para él aquello supusiera una victoria personal, también supuso la desaparición definitiva de los vestigios de gobierno parlamentario que aún subsistían en Gran Bretaña, *op. cit.*, pp. 395 y ss.

los gobiernos depende en buena medida del grado de cohesión interna que exista en el partido o partidos que forman el Gabinete.

Si el parlamentarismo basa su estabilidad en la identidad política entre el gobierno y la mayoría de la institución representativa, no es muy distinto lo que sucede, al menos en lo que se refiere a la capacidad para desarrollar de manera eficaz una agenda legislativa y política de gobierno, en Estados Unidos, donde es oportuno recordar que, en contra de lo que muchas veces se afirma, la división partidista entre los poderes no ha abundado en la historia norteamericana: en los 106 años que van desde 1901 a 2007 el «gobierno dividido» únicamente se ha producido a lo largo de 42 años, mientras que en los 64 restantes ha coincidido el partido vencedor en la Casa Blanca y en las dos Cámaras del Congreso. La división radical consistente en que un mismo partido domine las dos Cámaras del Congreso y el otro la Presidencia se dio durante el breve periodo de 24 años.²⁷ Las elecciones presidenciales y legislativas celebradas el 4 de noviembre de 2008 vuelven a mostrar la existencia de un gobierno «unificado» tras la victoria del partido demócrata en ambos comicios.

Y el análisis de lo que ha ocurrido a lo largo de la historia demuestra que la predominancia de una misma formación política en la Casa Blanca y en el Congreso permite predecir con bastante fiabilidad tanto el desarrollo de la agenda legislativa como el propio devenir de las relaciones entre poderes en, por mencionar algún ejemplo, dos ámbitos de tanta relevancia constitucional en Estados Unidos como la figura del *impeachment* y el veto presidencial.

En lo que respecta al desarrollo de la agenda legislativa, se ha evidenciado que la producción media de «leyes importantes» —entendiendo por tales las que han provocado efectos significativos en los años sucesivos— en los periodos de «gobierno dividido» es de 6,1, mientras que cuando el gobierno está unificado es de 8,8, casi un 30% más. Teniendo en cuenta los resultados de diversos estudios, no deja de llamar la atención que cuando el gobierno está dividido lo que crece es la producción legislativa en general, merced al incremento notable del número de leyes menos relevantes, mientras que el gobierno unificado genera menos volumen legislativo pero de resultados más trascendentes.²⁸

²⁷ Véase al respecto el estudio de Morris P. FIORINA: *Divided Government*, Allyn & Bacon, Nueva York, 1996 (2.ª edición).

²⁸ Puede leerse una exposición resumida de los distintos trabajos en la materia en el estudio de Gianfranco PASQUINO y Ricardo PELIZZO: *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bolonia, 2006, pp. 152 y ss.

En cuanto al *impeachment*, antes que la lealtad a la institución parlamentaria y a la función de control parece primar la propia militancia partidista a la hora de votar a favor o en contra de un determinado presidente;²⁹ por lo que se refiere al veto presidencial, desaparece prácticamente cuando hay sintonía partidista entre ambas instituciones, fenómeno que, además, incrementa de manera muy relevante el número de delegaciones legislativas del Congreso a favor del presidente.³⁰

Salvando las diferencias, la subordinación del criterio a seguir ante un proceso de *impeachment* a los intereses de partido, exceptuando los supuestos extremos —como el de Richard Nixon— en que esa supeditación pueda resultar muy perniciosa para los propios intereses políticos y electorales del partido del presidente, se aproxima al funcionamiento real de los mecanismos de control en los sistemas parlamentarios, donde, en buena medida, están condicionados por los intereses de la mayoría pues, como hizo notar Gerhard Leibholz, parece desleal y poco elegante censurar públicamente a un Gobierno reclutado de las propias filas.³¹ Y es que, como reconoció sin rubor el *Select Committee on the Public Service*,

la permanencia de un ministro en su puesto depende de la satisfacción de los demás ministros —especialmente del Primer Ministro— y de los parlamentarios de su mismo grupo... mientras sus colegas en el Gobierno y el Parlamento estén dispuestos a defenderle las posibilidades de obtener su destitución son mínimas.³²

²⁹ Como recuerda Daryl J. LEVINSON, en el intento de *impeachment* contra el presidente Clinton votaron a favor, en la Cámara de Representantes, el 98% de los republicanos (223 de 228) y el 2% de los demócratas (5 de 206); en el Senado el porcentaje de republicanos fue del 93% (51 de 55) y no hubo votos demócratas favorables entre los 45 senadores; «Empire-building government in constitutional law», *Harvard Law Review*, vol. 118, p. 953.

³⁰ Véase el estudio de Charles M. CAMERON: *Veto bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge University Press, 2000, donde se analizan 434 vetos entre el comienzo de la Presidencia de Truman en 1945 y el final de la de Bush en 1992.

³¹ «Die Kontrollfunktion des Parlaments», en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor Verlag Kronberg/Ts., 1975, p. 299.

³² Second Report of the Public Service Committee, *Ministerial Accountability and Responsibility*, HC 313 1996-97, p. XVI. Sobre los amplios poderes del Primer Ministro en Gran Bretaña y su control respecto de los demás miembros del Gabinete, véase el estudio de Anthony W. BRADLEY y Keith D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, 2003, pp. 261 y ss.; Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA muestra que, en el caso español, existe un predominio incondicional del presidente del Gobierno respecto de la selección y permanencia de los ministros, que no se encuentra en los demás sistemas parlamentarios del entorno europeo; «La primacía del presidente en el Gabinete Ministerial», *Gobierno y*

Es también cierto que esta incidencia de la militancia partidista y, en general, del papel de las formaciones políticas como herramienta que sirve de puente entre el gobierno y el Parlamento y que empuja hacia una aproximación de modelos presidencial-parlamentario, resulta a su vez modulada por la propia configuración del sistema de partidos en cada país y su grado de cohesión interna, que admite a su vez múltiples matices, como también se evidencia en Estados Unidos, donde no resulta nada extraño que congresistas demócratas respalden una iniciativa presidencial republicana o que parlamentarios republicanos voten en contra de las pretensiones de un presidente de su mismo partido.³³

Pero no deben sobreestimarse los ejemplos de disidencia partidista o de enfrentamientos institucionales entre miembros del mismo partido, pues lo que sucede, en general, es que las orientaciones de partido presiden el comportamiento de diputados y senadores en el Congreso³⁴ y esta tendencia se ha ido consolidando a lo largo de los años con un resurgimiento de la disciplina de partido.³⁵

En todo caso, cuando se produce esta confrontación entre la Presidencia y el Congreso en situaciones de gobierno unificado, no acontece como resultado de la arquitectura constitucional de la división de poderes, sino, precisamente, por las peculiaridades del sistema de partidos norteamericano, donde la estructura federal también se traslada a las formaciones políticas y los parlamentarios de cada partido adoptan estrategias no tanto «de partido nacional» como de defensa de los concretos intereses políticos, sociales y económicos de la circunscripción a la que representan, lo que en ese país supone, como es bien conocido, la inclusión bajo unas mismas siglas partidistas de propuestas extraordinariamente heterogéneas.³⁶

Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 145 y ss.

³³ Las vicisitudes sufridas en la Cámara de Representantes, en el otoño de 2008, por el plan económico de la «Administración Bush» para la intervención en el sector financiero han sido el último ejemplo: el rechazo inicial por parte de la Cámara de Representantes a las propuestas del presidente se debió al mayoritario voto en contra de los diputados republicanos (el 67% votaron no).

³⁴ LEVINSON y PILDES: *op. cit.*, pp. 2333 y ss.

³⁵ David W. RODHE: *Parties and Leaders in the Postreform House*, University of Chicago Press, 1991.

³⁶ Véase al respecto el estudio de M. S. SHUGART/J. M. CAREY: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Pero eso no es una prueba de un menor peso de los partidos políticos en el sistema constitucional de los Estados Unidos, sino de que hay que atender a la concreta estructura del sistema partidista en cada país para comprender su incidencia en las relaciones entre los poderes.³⁷ Como recuerda Vile, las fuerzas sociales deben ser situadas y analizadas «dentro de un sistema específico de relaciones, sin el cual carecerían de existencia o significado... el «peso proporcionado» de un partido dependerá en enorme grado de los patrones institucionales a través de los cuales pueda operar, de la libertad de maniobra que tenga y de su influencia en los procesos de toma de decisiones.³⁸

En segundo término, en el contexto norteamericano es muy relevante la existencia de un sistema electoral basado, en esencia, en distritos uninominales, que funciona como incentivo para la existencia de pocos (dos se podría decir) y muy importantes partidos políticos, con una base social extensa y muy plural, asentados en todo el país y con capacidad para recaudar ingentes cantidades de dinero destinadas a unas campañas electorales cada vez más dilatadas y costosas, como se acaba de evidenciar en las elecciones presidenciales del 4 de noviembre de 2008.³⁹ No en vano, el vencedor en dichas elecciones era bien consciente, ya en 2006, de que

el dinero no puede garantizar la victoria, no puede comprar la pasión, el carisma o la capacidad de contar una anécdota, pero sin dinero, y sin los anuncios televisivos que se comen todo el dinero, la derrota está prácticamente garantizada.⁴⁰

El peculiar sistema de elecciones primarias y la fórmula de un «colegio electoral» para elegir al presidente abundan en la consolidación del bipartidismo, pues mientras las primarias propician la integración en los dos partidos mayoritarios de todo tipo de candidatos, por «alternativos» que sean, la asignación de votos para el Colegio Electoral presidencial se

³⁷ LEVINSON y PILDES sostienen que en la doctrina constitucional norteamericana no se ha insistido lo suficiente acerca de la importancia del sistema de partidos para explicar las relaciones entre los poderes del Estado y cuando se ha hecho, en fechas recientes, se ha hablado de enfoques novedosos; *op. cit.*, p. 2314.

³⁸ *Op. cit.*, pp. 329 y 330.

³⁹ En el momento de escribir estas líneas (enero de 2009) y a falta de datos definitivos, los distintos análisis estiman que se han gastado más de 1.000 millones de dólares.

⁴⁰ Barack OBAMA: *La audacia de la esperanza*, Península, Barcelona, 2007, p. 117.

atribuye en su totalidad, salvo en dos casos,⁴¹ al candidato vencedor en el Estado, con independencia de la diferencia obtenida, a lo que se añade que la distribución de votos en el Colegio obliga a obtener un respaldo relativamente importante en diferentes Estados de distintas zonas del país.

Pero la presencia del sistema de partidos y su influencia en un entramado constitucional presidencialista o semipresidencialista, y la aproximación que provoca a los modelos parlamentarios, se evidencia también con un rápido acercamiento a las relaciones institucionales previstas en la vigente Constitución francesa: en los momentos en los que han coincidido las mayorías presidencial y parlamentaria, el presidente de la República ha sido de hecho el líder de la mayoría parlamentaria y ha impuesto «su» programa político sin estar sometido a responsabilidad política alguna, de manera que se ha alcanzado un sistema de gobierno directo en el que Parlamento apenas ha participado.

Como es sabido, el objetivo de la Constitución de 1958 era, en teoría, el de potenciar los poderes del Ejecutivo y limitar los del Parlamento, de manera que se pudiera consolidar un sistema de gobierno parlamentario dualista y racionalizado.⁴² No obstante, este parlamentarismo es claramente distinto al que existe en otros Estados europeos, dada la amplitud de poderes del presidente de la República (art. 19) y su posición arbitral (art. 5), mediante la que asegura el funcionamiento normal de los poderes públicos y la continuidad del Estado; nombra al Primer Ministro y pone fin a sus funciones, tras la presentación por éste de la dimisión del Gobierno; a propuesta del Primer Ministro, nombra a los demás miembros del Gobierno y los cesa; preside el Consejo de Ministros,...

En definitiva, el Jefe del Estado dispone de los medios y poderes para situarse en una posición institucional y política situada al margen y por encima de la relación entre el Gobierno y el Parlamento.⁴³ La reforma cons-

⁴¹ Maine y Nebraska, que otorgan 2 votos al ganador en el Estado y uno al que vence en cada distrito de la Cámara de Representantes.

⁴² En palabras de Michel DEBRÉ, uno de los artífices del texto, «el Gobierno ha querido renovar el régimen parlamentario... Ni régimen convencional ni régimen presidencial: el camino que hemos de recorrer es angosto y no es otro que el régimen parlamentario», *La Documentation française*, n.º 104, 1996, p. 16.

⁴³ Véase el estudio de Bélich NABLI, «El sistema francés de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento», en Miguel Ángel PRESNO LINERA/Daniel SARMIENTO: *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2007, pp. 190 y ss.

titucional de julio de 2008 ha introducido algunos cambios que atemperan el poder presidencial (prohibición de indultos generales, por ejemplo), pero, por otra parte, ha permitido potenciar su condición de líder de la mayoría parlamentaria al admitir ahora que pueda dirigirse de manera directa a las Cámaras reunidas con esa finalidad y que al término de su alocución, aunque sin su presencia, se suscite un debate sobre sus declaraciones (art. 18).⁴⁴

Pero este mecanismo fuertemente presidencialista se transformó de forma muy notoria cuando, a resultas de diversos procesos electorales, se presentaron periodos de «cohabitación», que han permitido la «revancha del régimen parlamentario».⁴⁵ Se ha dicho incluso que las dos primeras experiencias de «cohabitación» acaecidas en Francia (de 1986 a 1988 y de 1993 a 1995) provocaron —de manera indirecta y tácita— un cierto reequilibrio de las instituciones, o por lo menos un reparto de funciones entre las dos cabezas del Ejecutivo más acorde con la lectura parlamentaria de la Constitución. En efecto, tanto Mitterand como Chirac se mostraron, respecto de sus respectivos Primeros Ministros, bastante cautos en el uso de sus poderes ordinarios, dejando a los respectivos Gobiernos un margen de manobra más amplio que el que era tradicional en el régimen presidencialista. Pero, sobre todo, la tercera experiencia de «cohabitación» de la V República fue manifiestamente más relevante desde el punto de la restauración del parlamentarismo en Francia: las elecciones legislativas de 1997 hicieron que el régimen parlamentario tuviese una duración de 5 años y no ya de dos años, como en 1986-1988 y 1993-1995.⁴⁶

En los periodos de cohabitación también se ha advertido que se produce una reducción de la producción legislativa, si bien la escasa duración de dichos periodos no permite obtener conclusiones rotundas sobre si esa consecuencia se debe a la cohabitación, a la idiosincrasia del gobierno —los gobiernos *gaullistas* tienden ser más activos en este terreno que los socialistas—, o a los dos factores.⁴⁷

Lo que no ofrece dudas es que la «cohabitación» cambió por completo las relaciones políticas dentro del ejecutivo, que pasó de ser un ejecutivo de

⁴⁴ Sobre la reforma constitucional de 2008 puede verse el número monográfico que le dedica la *Revue Française de Droit Constitutionnel, Hors Série. Révision de la Constitution*, 2008.

⁴⁵ Patrick AUVRET, «La revanche du régime parlementaire», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 113, n.º 5, 1997, p. 1231.

⁴⁶ Bélich NABLI, *op. cit.*, p. 191.

⁴⁷ PASQUINO/PELIZZO: *op. cit.*, pp. 159 y ss.

consenso a un ejecutivo de conflicto (al menos de cara a la percepción de la sociedad) y ello porque en su seno se expresaban distintas orientaciones políticas.

Y cuando el gobierno no está dividido, el caso francés también evidencia, desde el punto de vista funcional, una progresiva imbricación entre la Presidencia y las Cámaras, cuya teórica separación ha sido sustituida por la unidad de acción entre ellas articulada a partir del sistema de partidos y de la presencia de un jefe del gobierno, que es a la vez el líder del partido mayoritario en la Asamblea Nacional.⁴⁸ De este modo, el Parlamento, «atrapado entre las exigencias del parlamentarismo mayoritario y las disciplinas del parlamentarismo racionalizado a menudo no tiene otra opción que ser solamente la voluntad del Gobierno».⁴⁹ Mediante su apoyo al Gobierno, la mayoría parlamentaria es «instrumentalizada» por él.⁵⁰

Por lo que respecta al panorama que ofrecen los sistemas de gobierno netamente parlamentario, se evidencia más si cabe que no se puede prescindir del contexto que proporcionan los partidos políticos a la hora de analizar las relaciones entre el Gabinete y las Cámaras,⁵¹ puesto que la presencia y acción de los partidos implica condicionamientos de carácter estructural sobre el modo de ser y de comportarse de esos órganos. La mayoría parlamentaria y el Gobierno lo son, precisamente, como expresión de los principios de los que es portadora la formación política mayoritaria y encuentran en esta última su verdadero punto de cohesión y de unificación.

No en vano, y como ya se ha apuntado en páginas precedentes, en el sistema parlamentario por antonomasia, el británico, es donde cabe hallar la cuna de la reflexión sobre los partidos y, como se recordará, la agrupación

⁴⁸ Pierre PESCATORE, «La légitimité du juge en régime démocratique», *Commentaire*, 2000, n.º 90, p. 339.

⁴⁹ T. RENOUX y M. de VILLIERS, *Code constitutionnel - Commenté et annoté*, París, Litec, 1994, p. 25.

⁵⁰ Pierre AVRIL, «La majorité parlementaire?», *Pouvoirs*, n.º 68, 1994, p. 52.

⁵¹ Leopoldo ELIA: «Governo (forme di)», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, tomo XIX, 1970, p. 638; más recientemente, «La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda», *Quaderni costituzionali*, n.º 1, 1991, p. 26. Como expone Fulco LANCHESTER, en el estado contemporáneo de democracia pluralista el sistema de partidos que opera en el concreto contexto histórico-social modifica de forma sustancial la relación existente entre los órganos constitucionales, trasladando el centro del ordenamiento político-constitucional del Parlamento a los partidos, transformando las Asambleas legislativas en instrumentos institucionales que registran las relaciones existentes entre las distintas formaciones políticas; véase su *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bolonia, 1981, p. 146.

de los parlamentarios en fracciones más o menos organizadas en orden a la discusión de los aspectos fundamentales de la vida del Estado propiciarán, cuando sea necesario recabar el apoyo de los electores para la mejor defensa de aquellas posiciones, la estructuración de los partidos políticos.⁵²

En Gran Bretaña, donde, como es bien sabido, la relación entre el Gobierno y el Parlamento no se rige por un marco de principios generales superiores recogidos en un texto escrito, sino por «el resultado de la experiencia y el experimento»,⁵³ ya el propio Bagehot llegó a afirmar que «[t]he efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers».⁵⁴ En esa fusión el papel del Primer Ministro y de los *party whips* es fundamental para alcanzar los objetivos parlamentarios del Gobierno⁵⁵ y también en Gran Bretaña se ha asentado un sistema de gobierno de partidos, que, como recuerda Vile, aunque está sometido a ciertas medidas de control, «ya no puede describirse, por más voluntad que se le eche, como un *gobierno parlamentario*».⁵⁶

Y en los países en los que sí existe un marco constitucional escrito, la presencia de las formaciones políticas en la Norma Fundamental no ha hecho sino consolidarse desde aquel momento fundacional hasta la actualidad, donde los partidos han sido reconocidos (Italia, Portugal, España) o incorporados por los propios textos constitucionales (República Federal de Alemania), lo que demuestra la importancia que estas entidades tienen para el constituyente y es un buen reflejo de la fuerza que desempeñan en el desenvolvimiento de la forma de gobierno.

No parece casual que el artículo 6 de la Constitución española se refiera a la concurrencia de los partidos políticos en la formación y manifestación de la voluntad popular, y que el Preámbulo del mismo texto aluda a la voluntad de la nación española de «consolidar un Estado de Derecho que asegure

⁵² Véase el estudio, ya citado, de Joaquín VARELA SUANZES: *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*.

⁵³ Colin R. MUNRO: *Studies in Constitutional Law*, Butterworths, 1999 (2.ª edición); p. 302.

⁵⁴ *The English Constitution* (1867), ed. P. Smith, Cambridge, 2001, p. 8.

⁵⁵ Véase el estudio de Catherine M. DONELLY «Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el Reino Unido», en Miguel Ángel PRESNO LINERA/Daniel SARMIENTO, *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada...*, pp. 153 y ss.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 395.

el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular». Tampoco que en Portugal se hable de las «funciones constitucionales» de los partidos.⁵⁷ Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha insistido en que los partidos políticos tienen una posición destacada en el ordenamiento jurídico-constitucional de la Ley Fundamental. La formación de la voluntad popular y la formación de la voluntad de los órganos estatales se llevan a cabo en una interacción recíproca múltiple y cotidiana conformada por los partidos.⁵⁸

Y es que el afianzamiento y consolidación de los partidos en los sistemas parlamentarios ha determinado que la producción de decisiones quede atribuida al juego de alternativas entre esos dos polos intercambiables temporalmente que son el gobierno y la oposición.⁵⁹ Las decisiones políticas ya no aparecen como producto de ningún arbitrio irreversible: los que hoy son oposición mañana pueden ser gobierno. En eso consiste verdaderamente la realidad social de la democracia, en la realización de un sistema político autopoietico, autorreferencial.⁶⁰

Cabe objetar que el papel de los partidos en un sistema presidencialista no es tan intenso como en uno parlamentario, pues su protagonismo es menor en el momento de formar el gobierno y en su posterior sostenimiento; en segundo lugar, que en el presidencialismo los programas de acción política son, predominantemente, obra del presidente y no tanto del partido en el que milita; una tercera diferencia radicaría en que la elección del presidente se desarrolla a través de un proceso que permite una mayor desvinculación respecto a una concreta formación política.⁶¹

⁵⁷ Así, José Joaquim GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (2.ª edição), Almedina, Coimbra, 1998, pp. 302 y ss.; con más detalle, Marcelo REBELO DE SOUSA: *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Livraria Cruz, Braga, 1983.

⁵⁸ Entre otras muchas resoluciones, en BVerfGE 2, 1 (13); 20, 56 (114); 44, 125 (139 y ss.); 73, 40 (85),...

⁵⁹ También en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán, en una democracia parlamentaria el partido mayoritario desempeña el gobierno y la tensión política se produce entre, de una parte, el gobierno y la mayoría que lo sostiene y, de otra parte, los partidos de la oposición, BVerfGE 49, 70.

⁶⁰ Niklas LUHMANN: «Theorie der politischen Opposition», *Zeitschrift für Politik*, n.º 36, p. 17.

⁶¹ Sobre la incidencia de estas diferencias en las críticas a las que están sometidos en uno y otro sistema los partidos políticos, véase Juan J. LINZ: «Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas», en *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, editado por José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz,

No obstante, y siendo ciertas esas diferencias, no hacen sino confirmar que el rol de los órganos constitucionales depende en buena medida de la concreta estructura y de la mecánica de funcionamiento de los partidos políticos dentro y fuera de las instituciones. Así, de manera similar a lo que hemos visto que sucedía en Estados Unidos con la agenda legislativa en las épocas de «gobierno dividido», en los sistemas parlamentarios se ha venido comprobando, a partir de los estudios de George Tsebelis,⁶² que la eficacia de la acción legislativa depende del concreto sistema de partidos que exista en un momento determinado y no tanto de las estructuras institucionales (organización de las Cámaras parlamentarias y del procedimiento legislativo,...), de manera que dicha eficacia se incrementa a medida que el sistema de partidos se aproxima a un modelo bipartidista.⁶³

Por otra parte, también es conocido que en los sistemas parlamentarios el sostenimiento de los gobiernos debe mucho a la propia consistencia y capacidad de liderazgo del presidente o Primer Ministro; en segundo lugar, la agenda legislativa de la mayoría parlamentaria viene determinada de manera directa por las directrices gubernamentales y es que, como expone Fabian Wittreck en páginas precedentes de este volumen de *Fundamentos*, mientras la exigencia de una «parlamentarización del Gobierno» apuntó constantemente bajo el imperio del constitucionalismo hacia unos mejores controles del ejecutivo (monárquico) a través de la representación popular, su implantación completa bajo la Ley Fundamental condujo, de manera paradójica, hacia un debilitamiento del Parlamento. En efecto, la dependencia respecto del Parlamento del Canciller Federal y, con ello, del Gobierno Federal en su totalidad, se ha transformado desde una perspectiva práctico-política en una no menor dependencia de las mayorías parlamentarias que sustentan al Gobierno respecto del Canciller Federal, que en la práctica puede imponer su agenda política por ese motivo frente a los grupos parlamentarios del Gobierno dado que sólo él (o ella) representa la opción política de poder que permite continuar existiendo a su propia posición mayoritaria.

Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007, pp. 278 y ss. Esta edición es la traducción actualizada de la versión en lengua inglesa *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

⁶² George TSEBELIS: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002; está disponible en <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4756/tsebelis_book.pdf>.

⁶³ PASQUINO y PELIZZO lo estudian con datos referidos a la República Federal de Alemania, Gran Bretaña e Italia; *op. cit.*, pp. 171 y ss.

En tercer lugar, la dinámica política, electoral y partidista de los gobiernos parlamentarios también está centrada en fórmulas de liderazgo que los aproximan a lo que en 1908 diagnosticó Woodrow Wilson que ocurría en los sistemas presidenciales: el presidente se ha convertido en el líder de su partido y el guía de la nación en cuestiones políticas y, por tanto, en la acción legal.⁶⁴ Nosotros diríamos hoy que líder del partido mayoritario es el que puede aspirar a convertirse en el presidente y el guía de la nación en cuestiones políticas y, por tanto, en la acción legal. Sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

En definitiva, y sea cual sea el modelo constitucional en el que nos encontremos, a la hora de analizar las relaciones entre los poderes del Estado es imprescindible situarlas en el contexto de un concreto sistema de partidos, pues los partidos se han convertido, parafraseando a Costantino Mortati, en una «parte total», en el sentido de entidades idóneas para hacerse intérpretes de una ideología de política general, capaz de convertirse en acción del Estado.⁶⁵ Y esta idea del partido como parte total se ha visto favorecida en su asentamiento institucional como resultado de la conversión de la tarea de coordinación como la labor fundamental de los sistemas políticos de finales del siglo xx y principios del siglo xxi. Los Estados modernos han ido asumiendo progresivamente tantos y tan importantes cometidos respecto a las sociedades de nuestros días que la consecución de los mismos ha terminado residenciándose en las únicas entidades que han demostrado su capacidad para desarrollarlos: los partidos políticos que están en las instituciones.

⁶⁴ «He cannot escape being the leader of his party except by incapacity and lack of personal force, because he is at once the choice of the party and of the nation. He is the party nominee, and the only party nominee for whom the whole nation votes. Members of the House and Senate are representatives of localities, are voted for only by sections of voters, or by local bodies of electors like the members of the state legislatures. There is no national party choice except that of President. No one else represents the people as a whole, exercising a national choice: and inasmuch as his strictly executive duties are in fact subordinated, so far at any rate as all detail is concerned, the President represents not so much the parties governing efficiency as its controlling ideals and principles. He is not so much part of its organization as its vital link of connection with the thinking nation. He can dominate his party by being spokesman for the real sentiment and purpose of the country, by giving direction to opinion, by giving the country at once the information and the statements of policy which will enable it to form its judgments alike of parties and of men», *Constitutional Government*; puede consultarse en <<http://www.teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=1143>>.

⁶⁵ *Istituzioni di diritto pubblico* (decima edizione), Cedam, Padua, 1991, t. II, p. 796.

III. DE LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS A LA DEMOCRACIA DE LOS PARTIDOS EN LAS INSTITUCIONES

Son bien conocidas las palabras de Hans Kelsen:

sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos. Esto es la simple constatación de un hecho.⁶⁶

La realidad que constató Kelsen hace 80 años ha experimentado una gran transformación como resultado tanto del desarrollo de las instituciones políticas del Estado como por el cambio que han llevado a cabo en su seno las propias formaciones políticas, y este último se debe, en buena medida, a la necesidad que sienten los partidos de evolucionar para consolidar su protagonismo en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

En la teoría política esta transformación de los partidos se ha calificado de diferentes maneras, pero hay coincidencia, en lo esencial, en que se ha pasado primero de un sistema de partidos como organización de afiliados, o partido de masas, a un partido *catch-all* (en la terminología de Otto Kirchheimer),⁶⁷ que ha desembocado, finalmente, en un entramado de partidos basados en los cargos públicos o en las instituciones públicas.⁶⁸

Diversos factores, como la ampliación progresiva del sufragio en los Estados democráticos en la primera mitad del siglo xx, la consolidación de procesos electorales competitivos y las innovaciones tecnológicas y organizativas provocaron que los tradicionales partidos defensores de intereses particulares, profesionales, de clase o de creencias, se fueran transformando en partidos de integración de masas con la consiguiente burocratización y especialización técnica y la consolidación del liderazgo, en la línea bien descrita hace ya casi un siglo por Robert Michels en las páginas de su libro

⁶⁶ En lengua castellana véase la edición y traducción de Juan Luis Requejo a *De la esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones, Oviedo, 2006, pp. 74 y 75.

⁶⁷ «The Transformation of Western European Party Systems», en LAPALOMBARA/WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966.

⁶⁸ Para una panorámica completa y actualizada del análisis politológico de la evolución de los partidos políticos es de obligada lectura el trabajo, ya citado, editado por José Ramón MONTERO, Richard GUNTHER y Juan J. LINZ, tanto en su versión en lengua inglesa, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002, como en la más reciente edición castellana: *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, Madrid, 2007; en las citas que se realizarán en lo sucesivo se mencionarán los trabajos en su formato en lengua castellana.

Los partidos políticos,⁶⁹ que no en vano subtituló *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*.⁷⁰

Una vez que los partidos de masas vislumbraron la oportunidad real de participar e influir en las políticas gubernamentales y de formar parte de los gobiernos, tanto sus líderes como sus estructuras organizativas empezaron a centrarse de manera predominante en los procesos de captación de la voluntad de los electores mediante las campañas electorales, aunque también se vieron limitados por las realidades que implicaba la acción de gobierno.⁷¹ En todo caso y en la medida en que únicamente a través de la acción de gobierno se pueden adoptar medidas que implican una vinculación generalizada de la sociedad, la conquista del poder se ha convertido en la principal expectativa de un partido que se precie.

Los sucesivos cambios sociales y políticos (la movilidad social, laboral y geográfica, la consolidación de los medios de comunicación de masas, la mejora educativa,...) influyeron también en las formaciones políticas, que, cada vez en mayor medida, pudieron ir incorporándose al ejercicio de funciones de gobierno, dejando de ser así, con notorias excepciones, meros partidos de

⁶⁹ En palabras de Michels, «la especialización técnica que resulta inevitablemente de toda organización extensa hace necesario lo que se ha dado en llamar la conducción experta. En consecuencia, el poder de determinación llega a ser considerado como uno de los atributos específicos del liderazgo, y las masas lo pierden gradualmente mientras se concentra en las manos de los líderes.

»De este modo, los líderes que al principio no eran más que órganos ejecutivos de la voluntad colectiva, se emancipan pronto de la masa y se hacen independientes de su control...

»Es innegable que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización partidaria es una necesidad técnica y práctica, producto inevitable del propio principio de organización... Por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte...

»A medida que la profesión de políticos se hace más complicada... se necesita que quien deba comprender la política posea una experiencia más amplia y un conocimiento más extenso. Esto hace aún más grande la diferencia entre los líderes y el resto del partido... esta competencia especial, este conocimiento de expertos, que el líder adquiere en cuestiones inaccesibles, o casi inaccesibles, para la masa, le da seguridad en su posición...». Amorrortu Editores, Buenos Aires, segunda reimpresión, 1979, pp. 77, 80 y 122, del volumen I.

⁷⁰ Es bien conocida y está documentada la influencia de las tesis expuestas por Michels en el análisis que sobre los partidos hicieron autores clásicos como Max Weber, James Bryce o Maurice Duverger; véase el breve pero ilustrativo comentario que realiza Seymour Martin LIPSET en la introducción a la obra de Michels, vol. I, p. 21.

⁷¹ Véase el análisis mucho más pormenorizado de Richard S. KATZ y Peter MAIR: «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en MONTERO/GUNTHER/LINZ: *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*,..., pp. 101 y ss.

oposición. Y, como se ha señalado,⁷² a medida que el gobierno se convierte en una experiencia habitual y en una expectativa para los partidos más relevantes, la dimensión institucional de los partidos adquiere mayores niveles de estatus, prestigio y autonomía, de forma que no es exagerado hablar de un proceso de gubernamentalización de las formaciones políticas más relevantes.

Merced a estas transformaciones, en la actualidad la importancia política e institucional de los partidos no resulta tanto de su mera existencia o del tamaño de la organización, sino de la función concreta que tienen en un determinado sistema para la formación del gobierno;⁷³ en suma, de los patrones institucionales en los que se muevan, de su capacidad de maniobra y de su influencia real en los procesos de toma de decisiones. De esta manera, se convierten en inseparables el papel de quienes desempeñan en el partido cargos de responsabilidad organizativa y el de los que, en nombre del partido, ocupan bien la dirección política del Estado por haber conseguido formar gobierno o, como resultado de la derrota electoral, asumen la tarea de oposición parlamentaria, todo ello en atención a las necesidades de liderazgo tanto en el gobierno como en las Cámaras legislativas.

Así llegamos, en los Estados democráticos avanzados, a una situación del sistema de partidos que, ya entrado el siglo XXI, puede calificarse de primacía de «partidos en las instituciones públicas». Esta preeminencia del liderazgo institucional no se proyecta en exclusiva sobre la propia organización interna de la formación política —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes»—,⁷⁴ marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido, sino que ha transformado también el funcionamiento de las propias instituciones estatales y sus relaciones recíprocas, y este cambio lo han provocado, en buena medida, los propios partidos desde dentro de las instituciones, como se puede constatar analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas e, incluso, las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política.

⁷² Richard S. KATZ y Peter MAIR: «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas»,..., pp. 113 y 114.

⁷³ En este sentido, Rainer M. LEPSIUS: «Parteiensystem, Wählerbewegung und sozialer Wandel in Westeuropa», en O. BÜSCH (ed.): *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*, Berlín, 1980, p. 541.

⁷⁴ KATZ y MAIR, *op. cit.*, pp. 115 y 116.

Y es que, como recuerda Dieter Grimm,⁷⁵ de forma semejante a cualquier otro grupo social, los partidos están sometidos a la ley y tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero a diferencia del resto de los grupos sociales la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el legislador. A través de los diputados y los grupos parlamentarios los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Las reformas legislativas no son, dado el predominio de los partidos en el Parlamento, sino autocorrecciones. Por deseables que resulten en interés de la democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder.

Atendiendo al espacio disponible para este estudio,⁷⁶ nos ocuparemos, de manera breve, de algunas de las normas apuntadas para mostrar la preeminencia de «los partidos en las instituciones» tanto en el funcionamiento de los órganos constitucionales como dentro del propio sistema de partidos.

En primer lugar, la preeminencia de los partidos en la fase de designación de los candidatos resulta reforzada frente a la implicación que puedan alcanzar organizaciones no partidistas como las agrupaciones de electores, ya que éstas se encuentran obligadas, por imperativo legal, a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren presentar las correspondientes candidaturas, lo que supone una sucesión de esfuerzos materiales y económicos adicionales, que pueden ser determinantes para la presentación, o no, de las candidaturas. Un partido, aunque cuente con escaso número de militantes, puede formalizar candidaturas en cualquier proceso electoral, mientras que una agrupación de electores puede verse obligada a recabar la adhesión de miles de personas.⁷⁷

⁷⁵ *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, edición de Antonio LÓPEZ PINA, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 213 y 214.

⁷⁶ Nos hemos extendido sobre estas cuestiones en el libro *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

⁷⁷ Así, por ejemplo, en España, en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, «las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción» (art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG); en las elecciones al Parlamento Europeo «los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores necesitarán acreditar las firmas de 15.000 electores», «no obstante, los partidos, federaciones y coaliciones [no así las agrupaciones de electores] pueden sustituir el requisito señalado en el párrafo anterior por

Pero no se trata únicamente de que los partidos dispongan de más facilidades para concurrir al proceso electoral, sino, sobre todo, de que fuera de los partidos no hay probabilidad alguna de participar con éxito en unas elecciones, como ya demostró hace tiempo en un estudio electoral comparado Claudio Rossano.⁷⁸

En segundo lugar, la organización de la financiación estatal de los partidos en la mayoría de los sistemas democráticos se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados.⁷⁹ La distribución de dicha ayuda exige la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones que toman parte en las elecciones podrán beneficiarse de ella. Pero los resultados electorales, además de condicionar la financiación electoral de los partidos, determinan, habitualmente, también la financiación ordinaria de los mismos.⁸⁰ Y no es baladí que en un sistema como el norteamericano

las firmas de 50 cargos electos, ya sean Diputados, Senadores, Diputados españoles al Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o miembros de las Corporaciones Locales...» (arts. 220.3 y 4 LOREG).

⁷⁸ *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*, Eugenio Jovene, Nápoles, 1978, pp. 140 y ss., donde se analizan los procesos de selección de candidatos en Italia, Alemania, Austria, Suiza, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia.

⁷⁹ Una amplia perspectiva de la financiación de los partidos políticos en los principales ordenamientos (con la excepción del sistema propio de los Estados Unidos) se ofrece en la «IX Table Ronde Internationale: Constitution et partis politiques», *Annuaire international du justice constitutionnelle*, Presses Universitaires D'Aix-Marseille, IX, 1993, pp. 51 y ss. Una aproximación muy reciente y que abarca también el sistema de financiación norteamericano, junto con la legislación del este de Europa, Asia, África e Iberoamérica, la constituye la ponencia de Luca MEZZETTI: «Finanziamenti e condizionamenti del partito politico», en *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Associazione Italiana Costituzionalisti: Convegno annuale*, Alessandria, 17 e 18 ottobre, 2008, disponible, aunque con una versión provisional, en la página de la Asociación y, en particular, en <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegno/aic200810/mezzetti_AIC2008.pdf>.

⁸⁰ La Ley española sobre la financiación de los partidos políticos (L. O. 8/2007, de 4 de julio), manifiesta en su Exposición de motivos que la financiación de los partidos es un «factor esencial para garantizar la estabilidad del sistema democrático» y, de acuerdo, con el artículo 3: «1. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.

se haya ido imponiendo una disciplina legal sobre la financiación de las campañas electorales en la que al tiempo que se trata de controlar la financiación privada se prevé una dotación pública a la que pueden acceder los candidatos,⁸¹ si bien es verdad que, como se ha demostrado en la reciente campaña presidencial para las elecciones del 4 de noviembre de 2008, a los candidatos les puede ser mucho más rentable buscar una financiación exclusivamente privada.⁸² Pero lo que importa aquí es que también en Estados Unidos, y ya desde hace un siglo, se ha considerado conveniente que los partidos políticos reciban dinero público.

En tercer lugar, los «partidos en las instituciones» han venido incluyendo en la legislación electoral restricciones legales a la expresión de la representatividad, de manera que se dificulta a los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido el acceso a las instituciones representativas; el ejemplo más evidente es la barrera electoral, que ha sido admitida tanto por

»2. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones.

»3. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica...»

⁸¹ La normativa vigente experimentó un cambio importante con la *Bipartisan Campaign Reform Act*, de 2002, promovida por los senadores McCain y Feingold, pues con dicha norma se prohibieron las donaciones llamadas *soft money*, procedentes de corporaciones y sindicatos y dirigidas a los partidos políticos nacionales, si bien se incrementaron los límites de aportaciones individuales «por elección». <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-n/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ155.107>. El Tribunal Supremo, en el asunto *McConnell, et al. v. Federal Election Commission, et al.*, de 10 de diciembre de 2003 (<<http://supct.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>>), ha avalado esta nueva regulación y ha modificado su jurisprudencia anterior en el caso *Bucley v. Valeo*, de 1976, mucho más restrictiva en cuanto a la regulación legal de las aportaciones privadas a las campañas electorales (<<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=424&invol=1>>).

⁸² Una exhaustiva documentación sobre los gastos de la campaña presidencial está disponible en la página <<http://www.opensecrets.org/parties/index.php>>.

los tribunales constitucionales nacionales (República Federal de Alemania,⁸³ España,⁸⁴...) como por los internacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos)⁸⁵. Pero el empleo de la legislación electoral como instrumento de defensa de los que están dentro frente a los que aspiran a entrar no es privativo de los sistemas parlamentarios y está bien presente en los presidenciales.

En aquéllos, el papel que se atribuye a los partidos de «cierta relevancia», «la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales», se ha utilizado como argumento justificativo de que se les exija «para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa» (Sentencia del Tribunal Constitucional español, en lo sucesivo STC, 75/1985, F. 5).⁸⁶

Entre los «principios», además de la racionalización de la forma de gobierno, que se han empleado para justificar la existencia de cláusulas limitativas de la proporcionalidad se ha hablado de

⁸³ BVerfGE 4, 40; 4, 380; 5, 83;..., disponibles en <<http://www.bverfg.de/>>. El Tribunal Constitucional alemán ha afirmado que la existencia de este tipo de cláusulas no atenta contra el principio de igualdad de oportunidades de los partidos —*Chancengleichheit*— pues se basa en valores constitucionalmente relevantes; en concreto, en la necesidad de prevenir «el fraccionamiento del Legislativo en un número excesivo de partidos». En la BVerfGE 34, 81 se afirma el carácter general de la cláusula del cinco por ciento, y la necesidad de que concurren circunstancias especiales para el establecimiento de un porcentaje superior; no es ajena a esta línea jurisprudencial la presencia de Gerhard LEIBHOLZ en el Tribunal Constitucional; véase su «Sperrklausen und Unterschriftsquoren nach dem Bonner Grundgesetz», *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor Verlag Kronberg/Ts, 1975, pp. 41 y ss.

⁸⁴ SSTC STC 75/1985 y 193/1989, disponibles en <<http://www.tribunalconstitucional.es/>>.

⁸⁵ En el asunto *Federación Nacionalista Canaria c. España*, de 7 de junio de 2001 (<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=3&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=17510676&skin=hudoc-en>>), el Tribunal sostiene que «incluso un sistema que fije una barrera relativamente alta respecto, por ejemplo, al número de firmas exigidas para la presentación de una candidatura o de una lista electoral o, como en este caso, de un porcentaje mínimo de votos en la totalidad del territorio nacional, no se debe considerar que supera el margen de apreciación acordado a los Estados en la materia»; en el asunto *Yumak y Sadak c. Turquía*, de 30 de enero de 2007, el Tribunal avaló una barrera nacional del 10%, lo que se ha confirmado con la sentencia de la Gran Sala, en ese mismo asunto, de 8 de julio de 2008 (<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=10&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=17510520&skin=hudoc-fr>>).

⁸⁶ En último término, el Tribunal Constitucional español apela al derecho y a la jurisprudencia comparados —en concreto, al ámbito alemán— y mantiene que «no es difícil percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo directo,..., en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos para tener derecho al reparto electoral».

favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas (STC 193/1989, F. 4).

De esta manera se admite que los propios partidos políticos mayoritarios pongan freno a la fragmentación representativa, propiciando así una más cómoda formación de la mayoría de gobierno.

En cuarto lugar, otro elemento del sistema electoral que ha venido incidiendo de manera muy relevante en el fortalecimiento de los «partidos en las instituciones» es la fórmula electoral por la que se ha decantado el Legislador, así como el tamaño, cuando no venga fijado por la Constitución, de las Cámaras parlamentarias.

La combinación de una Cámara parlamentaria con pocos miembros junto con un tamaño pequeño de las circunscripciones provocará que, aunque se emplee una fórmula de carácter proporcional se asistirá a una «distribución desproporcionada de escaños», que beneficiará a los grandes partidos e incrementará la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima o que, incluso, ha conseguido menos sufragios que otras formaciones.⁸⁷

El sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario. Lo ha constatado Rubén Ruiz-Rufino en un estudio en el que se evidencia que un partido político que obtenga un porcentaje del 30 o 35% de votos, por el juego de este sistema puede llegar a tener la mayoría matemática en el Congreso de Diputados.⁸⁸

Analizando los procesos electorales desde 1977 hasta 2004 se concluye que el valor mínimo medio para obtener la mitad de los escaños en el Congreso es, aproximadamente, el 32,6% de los votos. Si usamos este valor como

⁸⁷ Véase al respecto, Arend LIJPHART: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 119 y ss., y 182 y ss.

⁸⁸ *La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados*, Fundación Alternativas, 2006, disponible en la página de dicha Fundación: <http://www.falternativas.org/base/download/63db_31-01-06_EP19-2006.pdf>.

referencia, se concluye que el sistema electoral español usado para elegir a nuestros diputados se desvía un promedio de un 17,4% del ideal de proporcionalidad perfecta. La consecuencia que se deriva de esta desviación es la aparición de partidos políticos que están sobrerrepresentados y de partidos políticos que están infrarrepresentados, componiendo, por tanto, un Parlamento que no refleja fielmente las preferencias políticas de los ciudadanos.⁸⁹

Una vez los partidos mayoritarios se han asegurado un acceso controlado a las instituciones representativas, su primacía dentro de ellas se consolida merced a la utilización de dos poderosos instrumentos de influencia sobre los parlamentarios, a través de los cuales se articula una férrea disciplina, sobre cuya idoneidad jurídica se puede discutir, pero que asegura una inequívoca eficacia práctica. Nos referimos, en primer lugar, a la integración de los diputados y senadores en los Grupos Parlamentarios, como una de las formas de asegurar la subordinación de los parlamentarios a las instrucciones emanadas del partido, bien de forma directa o por la mediación que constituye el Grupo Parlamentario, que a estos efectos desempeña el papel de auténtico «caballo de Troya» del partido en las filas de los parlamentarios.

Los Reglamentos internos de los Grupos disciplinan la actuación de sus integrantes en los trabajos parlamentarios y, lo que resulta más llamativo, consolidan el papel de instancias supremas de los órganos de gobierno del partido respecto a los propios del Grupo, cuyos asuntos se regirán, en última instancia, según las directrices emanadas del partido. Parece que esta subordinación jerárquica se extiende a la relación entre los estatutos del Grupo y los del partido, siendo estos últimos la fuente suprema de orientación de la conducta del Grupo Parlamentario. Si bien, como ocurre en Gran Bretaña, tanto o más eficaces que las normas internas pueden serlo las habilidades de los *party whips*.

Además, y en segundo lugar, existen otras previsiones, en este caso en el seno de los Reglamentos parlamentarios, que facilitan a los Grupos el establecimiento de una auténtica «disciplina de voto». Es el caso de los distintos procedimientos de emisión del voto, que, salvo en el supuesto de la votación secreta, permiten conocer el sentido del voto de cada parlamentario, con la consiguiente adopción de medidas disciplinarias si no se ha votado de acuerdo con las directrices establecidas por el Grupo; sanciones que se explicitan en los Reglamentos internos de los Grupos y que, en su

⁸⁹ Rubén RUIZ-RUFINO: *op. cit.*, p. 12.

caso, podrían desembocar en la expulsión del diputado díscolo, que aunque no lleva aparejada la pérdida de su derecho al voto sí implica la de las ventajas que supone la división del trabajo y la asistencia institucional del Grupo, además de la salida del representante de los órganos parlamentarios (comisiones, por ejemplo) que las normas de la Cámara configuran como de composición grupocrática.

Finalmente, debe recordarse que en los parlamentos modernos buena parte del trabajo más relevante se desarrolla en las comisiones y también allí se evidencia la primacía parlamentaria de los Grupos Parlamentarios, que pueden sustituir a sus integrantes «por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al presidente del Congreso» (artículo 40.2 del Reglamento del Congreso español). Esta posibilidad tiene una gran relevancia y con su existencia queda meridianamente claro que la titularidad de los escaños en las Comisiones corresponde, en la práctica, a los Grupos, pues si bien, en principio, la voz y el voto siguen perteneciendo a los parlamentarios, éstos no pueden permanecer en las Comisiones si el Grupo se opone a ello, por lo que sus opiniones y decisiones estarán, de modo inevitable, mediatizadas por el sentir político del Grupo.

En lógica coherencia con estas previsiones, el cambio de Grupo Parlamentario por parte del diputado ha sido configurado expresamente en algunos ordenamientos como causa de pérdida del puesto que ocupaba en las comisiones para las que fue designado por el Grupo anterior,⁹⁰ lo que demuestra, como afirmaba Joseph Barthélemy en los años treinta, que si «los grupos políticos constituyen los colegios electorales de las comisiones; éstas son grupos de los grupos políticos».⁹¹

Este fenómeno no es privativo de los sistemas parlamentarios y se ha asentado también en el Congreso de los Estados Unidos, donde en las úl-

⁹⁰ Prevén esta contingencia el Reglamento de la Comisión Mixta Bundestag-Bundesrat (artículo 3); el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa (artículo 38.4) y el de la Asamblea de la República portuguesa (artículo 32.2). En el Parlamento Europeo, «el diputado que cambie de grupo político conservará durante el resto de su mandato de dos años y medio, los puestos que ocupe en las comisiones parlamentarias. Sin embargo, cuando el cambio altere la representación equitativa de las fuerzas políticas en una comisión, la Conferencia de Presidentes, de acuerdo con el procedimiento de la segunda frase del apartado 1, deberá presentar nuevas propuestas para la composición de esta comisión, habida cuenta de que deberán garantizarse los derechos individuales del diputado de que se trate» (interpretación del artículo 137 del Reglamento).

⁹¹ *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, París, 1934, pp. 87 y 107.

timas décadas se ha asistido, primero con la mayoría demócrata y luego y más intensamente con el dominio republicano, a reformas estructurales que han incrementado la capacidad de los grupos en detrimento de los poderes de los comités parlamentarios, lo que ha redundado en un fortalecimiento notable de la disciplina de partido,⁹² que se ejerce normalmente a través de la acción coordinada de la Oficina de Asuntos Legislativos, integrada en la Executive Office of the President,⁹³ los líderes de cada partido y los congresistas más veteranos.⁹⁴

Finalmente, el protagonismo de los partidos en las instituciones se ha trasladado también a los órganos del Estado de extracción no política.

En Estados Unidos, donde la facultad para proponer a los jueces de trece circuitos federales y del Tribunal Supremo corresponde al presidente, se ha constatado la importancia que tienen tanto las afinidades ideológicas del candidato como la circunstancia de que las propuestas se produzcan en un momento de «gobierno unificado», al menos en la Cámara Alta: así, desde mediados del siglo XIX, 133 de 150 candidatos al Supremo han procedido del mismo partido que el presidente que los proponía, y el Senado ha confirmado el 90% de los candidatos al Tribunal Supremo cuando el partido del presidente controlaba esa Cámara, pero menos del 60% cuando el gobierno estaba dividido.⁹⁵

⁹² LEVINSON y PILDES, *op. cit.*, p. 2337; más extensamente, David W. ROHDE, *Parties and Leaders in The Postreform House*, Chicago University Press, 1991, y Juliet EILPERIN, *Fight Club Politics. How Partisanship is Poisoning the House of Representatives*, Rowman & Littlefield, 2006.

⁹³ Véanse los estudios de Carlos M. VÁZQUEZ: «Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los Estados Unidos de América», en Miguel PRESNO/Daniel SARMIENTO: *La coordinación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Una mirada...*, pp. 111 y ss., y Charles O. JONES: *The Presidency in a separated system...*, pp. 68 y ss.

⁹⁴ En relación a estas prácticas no deja de ser significativo el comentario que al respecto realizó, en su anterior condición de senador, Barack OBAMA: «la mayoría de las decisiones —acerca de qué leyes presentar y cuándo hacerlo, sobre cómo se tramitarán las enmiendas y cómo se hará cooperar a los senadores que no quieran cooperar— las han tomado con mucha antelación el líder de la mayoría, el presidente del comité que corresponda, sus gabinetes y (según el grado de controversia que la propuesta conlleve y la magnanimidad del republicano que esté a cargo de su tramitación) sus homólogos demócratas. Para cuando llegamos a la sala y el secretario empieza a pasar lista, todos los senadores han decidido ya... cómo van a votar... En el cuerpo deliberativo más importante del mundo, nadie escucha». *La audacia de la esperanza...*, pp. 16 y 17.

⁹⁵ Véanse los estudios de Michael J. GERHARDT: *The Federal Appointments Process. A Constitutional and Historical Analysis*, Duke University Press, 2001, y David S. LAW:

Como lógica consecuencia de lo anterior, en las épocas de «gobiernos unificados» ha sido mucho más frecuente que los candidatos propuestos por el presidente representaran opciones ideológicas y judiciales más señaladamente afines,⁹⁶ aunque también se encuentran ejemplos de propuestas «radicales» que han sufrido severas derrotas.⁹⁷ Todo ello es una muestra de que las designaciones, en especial para el Tribunal Supremo, se han convertido en una batalla política con grandes similitudes con las campañas para las elecciones presidenciales.⁹⁸

Pero la relevancia política de estas nominaciones no es nueva y se puede remontar a los primeros nombramientos de finales del siglo XVIII y principios del XIX.⁹⁹ Por eso no hace sino confirmar el denominado por Tribe

«Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma», *Cardozo Law Review*, n.º 26, 2005, pp. 479 y ss.; en particular, p. 501. Este trabajo puede consultarse (a fecha diciembre de 2008) en <http://works.bepress.com/david_law/9> y en él se recuerda que el gobierno unificado o dividido también se traduce en la aceptación o rechazo de los candidatos para tribunales inferiores y en la mayor o menor rapidez de los procesos de confirmación de los propuestos, pp. 501 y 502.

⁹⁶ Como se evidencia, por mencionar ejemplos relativamente recientes, con los jueces Rehnquist y Scalia, ambos propuestos por Ronald Reagan en 1986, el primero como *Chief Justice* y el segundo como juez, y Roberts y Alito, propuestos por George W. Bush en 2005 y 2006, cuando el partido republicano controlaba el Senado. Bernard SCHWARTZ alude a Rehnquist como «Mr. Right as Chief Justice», en *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, 1993, p. 364, y recuerda que, como asistente del Juez Robert H. Jackson, escribió un informe para el caso *Brown v. Board of Education of Topeka* en el que sostenía que la doctrina «separados pero iguales» era correcta y debía ser mantenida.

⁹⁷ Como ocurrió, también con Reagan, con la candidatura de Robert Bork en 1987, que resultó rechazada después de un intenso y áspero debate político, social y académico, y dio paso a la más «moderada» propuesta de Anthony Kennedy; véase el análisis de Miguel BELTRÁN DE FELIPE: *Originalismo e interpretación. Dworking v. Bork: una polémica constitucional*, Civitas, Madrid, 1989. De este autor, y sobre la situación del Tribunal Supremo en los últimos años, son de obligada lectura los trabajos: «La derecha norteamericana y su creciente presencia en el poder judicial federal», *Sistema*, n.º 189, 2005, pp. 19 y ss., y «La (r)evolución conservadora en el derecho constitucional norteamericano», *Revista de Estudios Políticos*, nº 129, 2005, pp. 217 y ss.

⁹⁸ Richard DAVIS: *Electing Justice. Fixing the Supreme Court Nomination Process*, Oxford University Press, 2005, pp. 4 y ss.; David Alistair YALOF habla de «acontecimientos políticos de primer orden», *Pursuit of Justices. Presidential Politics and the Selection of Supreme Court Nominees*, The University of Chicago Press, 1999, VII; en la doctrina española se puede leer un exhaustivo comentario del sistema de selección de jueces en Estados Unidos en el estudio de Diego ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ: *El fracaso del autogobierno judicial*, Thomson-Civitas, 2008, pp. III y ss.

⁹⁹ Lawrence H. TRIBE: *God Save this Honourable Court. How the Choice of Supreme Court Justices Shapes Our History*, Random House, Nueva York, 1985, p. 6. Tribe pone

«mito del presidente sorprendido»,¹⁰⁰ la excepción que supuso el mandato de Earl Warren como *Chief Justice*,¹⁰¹ pues hizo justo lo contrario de lo que Eisenhower hubiera esperado de él y provocó unas transformaciones en la sociedad y el derecho de su país comparables a las propias de una revolución política.¹⁰² Pero el «caso Warren», aunque no el único,¹⁰³ es la excepción, pues en la mayor parte de los supuestos, y especialmente en las materias que más interesaban al presidente, los jueces del Supremo han sido leales a las posiciones y valores de quienes les propusieron, porque un presidente que sabe qué cuestiones le importan puede escoger los candidatos con relativa confianza de que sus deseos serán satisfechos.

En lo que respecta al continente europeo, son varias las instituciones (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial u órgano equivalente, *Ombudsman*,...) que dependen, para el nombramiento de todos o de la mayoría de sus componentes, del acuerdo de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en las Cámaras parlamentarias.

Aunque, en teoría, este sistema de provisión de cargos se ha articulado para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, en la realidad se ha utilizado como una vía para garantizar la presencia en las mismas de auténticos «representantes» de los partidos y de

el acento en la realidad política inevitable de que los presidentes no van a sacrificar una de sus formas principales de tener un impacto duradero. La noción de que los jueces deben elegirse a partir de criterios neutrales depende en un grado insano de una ilusión sobre lo neutrales que pueden ser los jueces o quienes los proponen, confirman o rechazan, pp. X y ss.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 50 y ss.; Tribe habla, además, de otros dos mitos: el de la calidad intelectual y el del Senado débil; según el primero, es posible y deseable seleccionar a los jueces en función únicamente de su valía y capacidad técnicas, porque actúan de acuerdo con ellas y no por preferencias y valores entre visiones sociales y políticas concurrentes; conforme al segundo mito, el presidente impone con facilidad sus preferencias en el proceso de propuesta y confirmación de los candidatos.

¹⁰¹ Cuando al presidente Eisenhower se le preguntó por el principal error de su mandato se limitó a responder: «Warren», en obvia referencia a quien en 1953 propuso como *Chief Justice* y que a la sazón era correligionario de partido y gobernador del Estado de California; tomo la referencia de Miguel BELTRÁN DE FELIPE/Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA: *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, CEPCO, Madrid, 2006 (segunda edición), p. 46.

¹⁰² En palabras de Bernard SCHWARTZ: *A History of the Supreme Court*,..., p. 285.

¹⁰³ El segundo error reconocido por Eisenhower en la citada entrevista fue el de proponer como magistrado a William Brennan.

ello encontramos frecuentes ejemplos en Italia,¹⁰⁴ la República Federal de Alemania¹⁰⁵ y España.¹⁰⁶

Lo más negativo no es que los candidatos a estas instituciones representen opciones ideológicas y judiciales señaladamente afines a los grupos proponentes, sino que, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, los intentos de reproducir el mínimo control que supone la comparecencia previa en sede parlamentaria de los candidatos se han quedado, al menos en

¹⁰⁴ Para conocer dos enfoques contrapuestos de la politización del Consiglio Superiore de la Magistratura véanse los trabajos de Alessandro PIZZORUSSO: *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma, 1999, y G. REBUFFA: *La funzione giudiziaria*, Giappichelli, Turín, 1993; en la doctrina española, Diego ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ: *ob. cit.*, pp. 91 y ss.

¹⁰⁵ Véanse R. LEY: «Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40 jährigen Bestehens», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Hf. 3, 1991, pp. 420 y ss., y Dieter GRIMM: «Los partidos políticos», en *Manual de Derecho Constitucional* (edición y traducción de Antonio López Pina), IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 432 y ss.

¹⁰⁶ Sobre la existencia de «cuotas de partido» en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional español, véanse las reflexiones de Francisco RUBIO LORENTE: «Jurisdicción constitucional y legislación en España», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid, 1997, pp. 441 y ss.; en particular, las pp. 443 y ss.; sobre los avatares de la renovación de Magistrados del Alto Tribunal efectuada en 1983, véase el estudio de Giancarlo ROLLA: *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Jovene Editore, Nápoles, 1986, pp. 132 y ss. En España, la vigencia de esta práctica ha sido reconocida expresamente en los propios debates de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno; en 1993 y en palabras del candidato en cuestión y luego presidente del Gobierno, el diputado socialista González Márquez, y a propósito del llamado *impulso democrático*, «parece necesario revisar también el sistema de provisión de los miembros de los órganos constitucionales, tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo. A mi juicio, la elección de esos componentes debe seguir siendo competencia del Parlamento, pero debemos arbitrar mecanismos de funcionamiento que eviten el reparto de cuotas entre los partidos y los bloqueos que se vienen produciendo como consecuencia de la falta de acuerdo», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1993, V Legislatura, n.º 2, pp. 26 y 27. En el siguiente debate de investidura, el candidato Aznar López también aludió a la necesidad de recuperar «el sentido de las designaciones que corresponden a las Cámaras para la formación de órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y el Consejo de Radiotelevisión, entre otros. La integridad y la autonomía de criterio de las personas designadas,..., deben constituir la mejor salvaguarda del buen cumplimiento de su misión», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1996, VI Legislatura, n.º 2, p. 33. El propio Partido Popular planteaba en su programa electoral para los comicios de 3 de marzo la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para que doce de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial fuesen elegidos por los jueces y magistrados, en términos similares a los previstos en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980, derogada a su vez por la LOPJ.

España, en un burdo remedo, como se ha evidenciado en fechas recientes con motivo de la renovación del Consejo General del Poder Judicial.¹⁰⁷

La verdadera inserción de los partidos mayoritarios en estas instituciones se produce no sólo cuando la selección de sus componentes se lleva a cabo de acuerdo con afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando esos órganos en su proceso de toma de decisiones asumen como propio el acuerdo tomado en sede política.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Por citar un ejemplo, no el único, no cabe calificar de otra manera que, luego de la presentación que hizo una de las candidatas, con mucho más sentido institucional por cierto que las intervenciones de los diputados que habían de juzgarla, se diga: «la verdad es que me parecería indecoroso realizar una pregunta o compartir siquiera ninguna reflexión con la señora Uría puesto que, por un tiempo tan dilatado que resultaría incorrecto o poco decoroso mencionarlo, llevamos trabajando conjuntamente en estas materias codo con codo...» (palabras del diputado Olabarría); «por supuesto hoy no le voy a dirigir ninguna pregunta porque he tenido tantas ocasiones de conocer a través de ella su vocación de servicio público que sé que la señora Uría va a ser una excelente vocal del Consejo General del Poder Judicial...» (diputado Jané); «Señorías, a lo largo de la tarde hemos tenido aquí juristas de muy distinta procedencia. En todos ellos hemos encontrado características de excelencia que les hacen acreedores de la confianza de los grupos que representamos para ser vocales del Consejo General del Poder Judicial, pero a todos ellos la señora Uría añade una condición adicional insólita, insólita porque la señora Uría además para nosotros es la ex diputada, la compañera y la amiga Margarita Uría. Por eso sería absolutamente incoherente que por mi parte —y creo que por parte de ninguno de los portavoces— hiciéramos preguntas...» (diputado Trillo); «Querida Margarita Uría, querría empezar por señalar un detalle que me parece destacable, porque curiosamente ella ha estado siendo extraordinariamente prudente, reservando al Pleno del Congreso el nombramiento que todavía no se ha producido, y no ha hecho más que insistir en que si esta Comisión la declara idónea, y si después del martes es nombrada en el Pleno del Congreso. Es evidente que así será. Esta Comisión hará su declaración de idoneidad con muchísimo gusto y con muchísima convicción, como ya se ha dicho, y desde luego será nombrada vocal del Consejo General del Poder Judicial por el Pleno de la semana que viene. Es más, aunque ella ha señalado todas esas expectativas como todavía irrealizables, conviene recordar que desde hace varios meses la única persona que se sabía que iba a ser miembro del Consejo General del Poder Judicial era Margarita Uría, porque todo el secretismo que ha acompañado las conversaciones entre los grupos siempre ha partido del hecho de que el consejo iba a estar formado por Margarita Uría y diecinueve más. [Risas.] Eso se sabía desde un principio» (diputado Jáuregui); *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 69, de 11 de septiembre de 2008, pp. 22 y ss.

¹⁰⁸ Lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la designación del presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, cuyo nombre (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990, Javier Delgado Barrio en 1996 o Carlos Dívar en 2008) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo y, en algunos casos, antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que son los únicos habilitados para proceder al nombramiento del presidente; sobre este órgano y los sucesivos procesos de nombramiento de sus componentes véase, por todos, el estudio

Parece, pues, que el protagonismo indiscutible de las formaciones mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado, sean o no de índole política, se ha consolidado tanto en la práctica política como en el ámbito normativo, y en no pocas ocasiones las críticas a esta situación obedecen más al despecho generado entre quienes no pueden beneficiarse de la misma, que a un verdadero convencimiento de su intrínseca perversión. Parafraseando al Tribunal Constitucional español, la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género y esa misma lógica parece que impide mantener al margen de la lucha de partidos cualquier ámbito del poder.

IV. LA CONVERSIÓN DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO Y, EN ESPECIAL, DE SU LÍDER EN EL «PRÍNCIPE MODERNO»

Ya se ha hablado en las páginas precedentes del indisimulado liderazgo que caracteriza a las organizaciones políticas —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes»—,¹⁰⁹ marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido. También se han recordado las palabras de Robert Michels en las que constataba que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización partidaria era una necesidad técnica y práctica, producto inevitable del propio principio de organización.

Si en el momento en el que Michels afirmaba que por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte, describía, entre otras, la situación del Partido Socialista Democrático de Alemania, su diagnóstico puede extenderse, sin grandes distorsiones, a las organizaciones partidistas que se desarrollaron y alcanzaron el poder por métodos democráticos en los últimos cien años. Y en esta constatación no hay connotaciones necesariamente negativas pues, como también se ha apuntado, los sistemas políticos e institucionales no pueden funcionar de manera autárquica, sino de forma coordinada, y la coordinación únicamente ha sido posible a través de los partidos políticos y de las estructuras jerarquizadas en su seno.

El triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos, y de las organizaciones sociales en general, ha contribuido a que esos mismos

crítico, ya citado, de Diego ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ: *El fracaso del autogobierno judicial...*, pp. 222 y ss.

¹⁰⁹ KATZ y MAIR, *op. cit.*, pp. 115 y 116.

principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado y ha propiciado, junto a otros factores, el ascenso del Gobierno dentro de las relaciones entre poderes, justamente el órgano que a los promotores en su momento de la teoría de la separación de poderes les parecía una instancia bastante inofensiva.¹¹⁰

Es conocido que el progresivo afianzamiento del Gobierno se debe también a la creciente complejidad social, económica y tecnológica; a la imperiosa necesidad de adoptar medidas de manera rápida, y a las obligaciones y compromisos que los Estados han ido adquiriendo a resultas de su carácter social y, en buena medida, a la llegada al poder en la mayoría de los Estados democráticos de los partidos socialistas o socialdemócratas.

Esta preeminencia del Gobierno y, por tanto, de la formación política que ha alcanzado el poder, se constata tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios y adquiere especial notoriedad cuando se manifiesta en la que, en teoría, era la función propia y esencial del Parlamento: la legislativa.

Así, en Estados Unidos, aunque las iniciativas legislativas pueden surgir de los congresistas, en los últimos años, los mensajes del presidente, de un miembro de su Gabinete, o del Director de alguna agencia independiente, dirigidos a los Presidentes de la Cámara de Representantes o del Senado, se han convertido en la principal fuente de proyectos de ley. La mayoría

¹¹⁰ En el muy conocido n.º 48 de *El Federalista* MADISON sostiene: «The legislative department derives a superiority in our governments from other circumstances. Its constitutional powers being at once more extensive, and less susceptible of precise limits, it can, with the greater facility, mask, under complicated and indirect measures, the encroachments which it makes on the co-ordinate departments. It is not unfrequently a question of real nicety in legislative bodies, whether the operation of a particular measure will, or will not, extend beyond the legislative sphere. On the other side, the executive power being restrained within a narrower compass, and being more simple in its nature, and the judiciary being described by landmarks still less uncertain, projects of usurpation by either of these departments would immediately betray and defeat themselves. Nor is this all: as the legislative department alone has access to the pockets of the people, and has in some constitutions full discretion, and in all a prevailing influence, over the pecuniary rewards of those who fill the other departments, a dependence is thus created in the latter, which gives still greater facility to encroachments of the former»; el fragmento reproducido puede leerse en <<http://www.constitution.org/fed/federaoo.htm>> y <<http://www.constitution.org/fed/federali.txt>>.

Sobre esta cuestión, es de obligada lectura, en la doctrina norteamericana, la obra clásica de Raoul BERGER: *Congress v. The Supreme Court*, Harvard University Press, 1969, pp. 8 y ss.; en la doctrina española, la extensa reflexión de Roberto L. BLANCO VALDÉS en *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2006 (nueva edición), pp. 108 y ss.

de los proyectos enviados por el ejecutivo entran inmediatamente en la correspondiente Comisión, por decisión de los Presidentes de cualquiera de las dos Cámaras. Y existen muchos momentos a lo largo del procedimiento legislativo (en subcomisión, en comisión, en el debate del orden del día, en la Comisión General, o en la comisión conjunta, o finalmente en el Pleno) en los que el Gobierno puede influir sobre el Congreso.¹¹¹

En segundo lugar, y dadas sus atribuciones constitucionales para vetar las leyes emanadas del Congreso, el presidente juega un papel relevante en el conjunto del proceso legislativo.¹¹² La Constitución establece que el presidente tiene diez días para vetar la ley o para firmarla, entendiéndose promulgada por defecto si el presidente no hace una cosa ni otra.¹¹³

¹¹¹ Véase la exposición detallada sobre el procedimiento legislativo en Estados Unidos que realiza Carlos M. VÁZQUEZ en *op. cit.*, pp. 113 y ss.

¹¹² La regulación constitucional del poder de veto es la siguiente: «Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprueba, lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, que insertará integras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusiesen de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobasen los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos estos casos, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de quienes voten a favor o en contra del proyecto constarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.

»Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones) se presentará al presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechacé, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley» (apartados 2.º y 3.º de la sección 7.ª del art. 1).

¹¹³ Existen dos tipos de veto: el ordinario, mediante el cual el veto expreso del presidente en ese plazo de diez días hace que la ley se devuelva al Congreso para ser tramitada de nuevo con las objeciones que aquél haya formulado, y el llamado *veto de bolsillo*, que invierte la regla de la promulgación por defecto: si antes de que transcurra el plazo de diez días el Congreso finaliza su periodo de sesiones y el presidente no firma ni tampoco veta la ley, entonces la ley se considera no promulgada (porque se entiende que no puede «volver» al Congreso, ya que no está en sesión). La principal diferencia entre uno y otro veto es que el veto ordinario puede ser superado por el Congreso mediante votación de dos tercios en cada una de las Cámaras, mientras que el veto de bolsillo no, porque, como ya hemos dicho, el Congreso ya no está en sesión. Sobre el *veto de bolsillo* véase el estudio de Louis

Los datos históricos revelan que hasta 2008 ha habido 1.494 vetos ordinarios y 1.066 de bolsillo, lo que hacen un total de 2.560, y el Congreso sólo ha podido superar 110.¹¹⁴ Llama en especial la atención que un presidente notoriamente «fuerte» como Franklin Delano Roosevelt interpusiera un total de 635 vetos y el Congreso únicamente fuera capaz de superar 9. Pero en realidad más importante que el veto en sí es la amenaza de usarlo, que le otorga al presidente un arma importantísima para interactuar y negociar con el Congreso a lo largo de todo el proceso legislativo. Sería casi imposible intentar cuantificar el elevadísimo número de leyes que, bajo la amenaza del veto, han sido modificadas en el Congreso para intentar ser consensuadas con el presidente y evitar así el veto.¹¹⁵

En Francia, también el Gobierno controla el proceso de elaboración de las leyes, para lo que dispone de numerosos mecanismos para orientar, acelerar o retrasar los debates a lo largo de la tramitación de las leyes en ambas Cámaras. Y aunque la iniciativa legislativa la comparten el Primer Ministro y los parlamentarios (art. 39 de la Constitución) el 90% de las leyes son de origen gubernamental. Además, los proyectos de ley tienen una posición de ventaja respecto de las proposiciones, puesto que éstas se enfrentan a obstáculos de inadmisión por motivos financiero-presupuestarios (art. 40) o constitucionales (art. 41).¹¹⁶

El artículo 40, como ocurre en otros ordenamientos, permite oponerse a la toma en consideración de una proposición de ley o de una enmienda que implique disminución de los ingresos públicos o el incremento de deudas y cargas públicas. Además no caben las iniciativas legislativas parlamentarias ni en materia de presupuestos ni de financiación de la seguridad social.

El control de las enmiendas lo hace el Gobierno, que puede rechazar las que no se hayan presentado antes en Comisión (art. 44.2) y puede pedir a la Cámara que, conforme al procedimiento llamado del «voto bloqueado» o votación de totalidad, se pronuncie sobre la totalidad o sobre parte de un

FISHER: *The Pocket Veto: Its Current Status*, disponible en <<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL30909.pdf>>.

¹¹⁴ Datos que ofrece en su síntesis Kevin R. KOSAR: *Regular Vetoes and Pocket Vetoes. An overview*, disponible en <<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS22188.pdf>>; para una información detallada véase <http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Vetoes_vrd.htm>.

¹¹⁵ Carlos M. VÁZQUEZ: *op. cit.*, pp. 129 y 130.

¹¹⁶ Bélig NABLI: *op. cit.*, pp. 195 y ss.

texto pero únicamente con las enmiendas que el propio Gobierno ha propuesto o ha aceptado (art. 44.3).

Esta preeminencia gubernamental y, en particular, presidencial pone en guardia a Bruce Ackerman contra las bondades del presidencialismo y le impulsa a propugnar como modelo a seguir un «parlamentarismo acotado», que «es más eficaz para aminorar las tendencias al culto de la personalidad»¹¹⁷ y utiliza como argumento que el Primer Ministro depende en última instancia del respaldo de su partido en el Parlamento y sería un suicidio político si promulgara un programa legislativo por encima de la objeción de aquél.

Sin embargo, si acudimos al modelo parlamentario por excelencia vemos que en Gran Bretaña la tarea más importante desempeñada por el Gobierno es la producción legislativa y no sólo disfruta de un poder de iniciativa, sino que también posee amplias facultades legislativas,¹¹⁸ lo que ha permitido afirmar que «legislation is largely a function of government».¹¹⁹ Es el Gobierno el que propone la mayoría de las iniciativas y, aunque el Parlamento puede enmendarlas, muy pocas no se convierten en ley en la forma prevista y diseñada por el Gabinete.

Es más, como señala Vile, los cambios durante el procedimiento legislativo tienden a ser marginales y, en ocasiones, las modificaciones se deben al interés del Gobierno en enmendar su propio texto al advertir algún error o como resultado de un cambio de criterio gubernamental.¹²⁰ Esta facultad del Gabinete de, una vez elegido por mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, alcanzar sus objetivos legislativos —en ocasiones frente a una considerable oposición fuera del Parlamento— ha sido descrita de manera elocuente como «elective dictatorship».¹²¹

En otro de los modelos que toma Ackerman para inspirar su parlamentarismo acotado, la República Federal de Alemania, también, como pone de relieve Fabian Wittreck en este mismo volumen de *Fundamentos*, el Gobierno se inserta en la función legislativa como el, con diferencia, cuantitativamente más importante productor de normas, no sólo mediante la competencia de iniciativa legislativa (artículo 76.1 de la Ley Fundamental),

¹¹⁷ *La nueva separación de poderes...*, pp. 41 y ss.

¹¹⁸ Catherine M. DONNELLY: *op. cit.*, p. 169.

¹¹⁹ C. R. MUNRO: *op. cit.*, p. 327.

¹²⁰ *Op. cit.*, p. 394.

¹²¹ Famosa frase pronunciada por Lord Chancellor HAILSHAM en un programa de la BBC en 1976.

sino también como resultado de sus facultades en materia presupuestaria (artículos 110.3 y 111), incluso a través de la facultad de asistencia-comparencia ante el Parlamento; a ello se unen también numerosas posibilidades informales de influencia vinculadas a consideraciones partidistas. No en vano se ha hablado del Gobierno como el «órgano legislativo central».¹²²

En España y, en general, en los demás sistemas parlamentarios europeos, la situación no es muy diferente y el protagonismo gubernamental en el procedimiento legislativo¹²³ se evidencia en los Reglamentos parlamentarios: de acuerdo con el de la Cámara Baja, las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos requerirán la conformidad del Gobierno (art. 111); las proposiciones de ley se remitirán al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y su conformidad, o no, a la tramitación si implican aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, siendo leído el criterio antes de iniciar el debate (arts. 126 y 127) las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 133.1),¹²⁴ etc.

Por si fuera poco, las Cámaras parlamentarias han renunciado en la práctica al ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa con el propósito evidente, en el caso de la mayoría que respalda al Gobierno, de que sea éste el que exteriorice política e institucionalmente su liderazgo en las acciones de impulso y transformación y de esta manera obtenga el correspondiente rédito político.¹²⁵

¹²² Véase al respecto la conocida aportación de Hans Peter SCHNEIDER: «Das parlamentarische System», en E. BENDA/W. MAIHOFFER/H.-J. VOGEL (edits.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2.^a edición, 1994, pp. 537 y ss.

¹²³ Sobre la participación del Gobierno en los trámites del procedimiento legislativo, véanse María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; la obra col. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; Piedad GARCÍA-ESCUADERO: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, y Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes», en Miguel PRESNO/Daniel SARMIENTO: *op. cit.*, pp. 43 y ss.

¹²⁴ Véase Isabel M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ: «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», en Manuel ARAGÓN REYES y Ángel J. GÓMEZ MONTORO (coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 287 y ss., y, con mucha mayor extensión, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

¹²⁵ A título de ejemplo bien vale en España la Proposición no de Ley aprobada el 29 de junio de 2004 por la Cámara Baja a propuesta del Grupo Socialista y en la que «el Con-

En la VII Legislatura (2000-2004), en la que el Partido Popular contaba con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, el Gobierno presentó 175 Proyectos de Ley, de los que 173 fueron aprobados, 1 rechazado y 1 caducó; en esa misma Legislatura, las Cámaras presentaron 327 Proposiciones de Ley (322 el Congreso y 5 el Senado) y prosperaron 17 (15 del Congreso y 2 del Senado); es decir, que se aprobó el 98% de las iniciativas gubernamentales frente al 5% de las parlamentarias.

En la VIII Legislatura, en la que el Partido Socialista Obrero Español estaba muy lejos de contar con mayoría absoluta, los Proyectos de Ley fueron 152, de los que 140 fueron aprobados, 9 caducaron, 2 fueron retirados y 1 rechazado; las iniciativas legislativas parlamentarias fueron 261 (235 del Congreso y 26 del Senado) y 21 se convirtieron en leyes (18 del Congreso y 3 del Senado). En esta Legislatura prosperó el 92% de los Proyectos legislativos del Gobierno y el 8% de las Proposiciones de Ley.

Por citar un último ejemplo, esta dejación del impulso legislativo en manos del Gobierno, incluso de las modificaciones normativas que afectan al ejercicio del cargo público representativo parlamentario, se evidencia en la Proposición no de Ley, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 14 de diciembre de 2004, por 327 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, en la que

el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a realizar, en el más breve plazo posible, y en todo caso antes de un año, los estudios y trabajos necesarios para promover una modificación en la legislación actual, con el fin de posibilitar la compatibilidad entre el ejercicio de las funciones públicas representativas y el derecho que tienen madres y padres a disfrutar del periodo de baja, legalmente establecido con carácter general, para los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento.¹²⁶

greso de los Diputados insta al Gobierno a presentar un Proyecto de Ley que contemple la modificación de la legislación civil del Estado para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo»; como es obvio, la propia Cámara podría iniciar, a través de una proposición de ley, la modificación legal.

Más, si cabe, llama la atención, que la Disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, disponga que «a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno promoverá el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo».

¹²⁶ Esta iniciativa se ha reiterado y aprobado en la Comisión de Igualdad del Congreso en su sesión del día 15 de octubre de 2008, fecha en la que se acordó aprobar con modifica-

Podemos, pues, concluir que se ha culminado el proceso de transformación de la ley, que ha pasado de ser un límite a la acción del Gobierno a convertirse en el instrumento principal de la acción del «partido en el Gobierno», de manera que el procedimiento legislativo ordinario y el reglamentario no son sino las diferentes vías jurídicas que el Gabinete utiliza para la realización de su orientación política.

Es cierto que mantiene su vigencia el principio de reserva de ley como un ámbito del ejercicio de la función legislativa que debe escapar al control que lleva a cabo la formación política mayoritaria. Mediante dicha reserva se obliga a que se sometan a la discusión política parlamentaria los proyectos impulsados por la mayoría de gobierno, lo que presta a la normativa resultante un plus de legitimidad y facilita a la oposición la posibilidad de exponer sus puntos de vista y movilizar a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate.

Pero si la formación mayoritaria cuenta con el respaldo parlamentario suficiente para aprobar las leyes que van a regular la materia reservada, el procedimiento legislativo no dista mucho, desde la perspectiva de la oposición, de ser una más de las funciones de control al gobierno-legislador y no tanto de participación de las Cámaras o, al menos, de la minoría en la función legislativa, pues su tarea parlamentaria será más bien de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias que se derivarán de la aprobación de una determinada ley, con el objetivo final de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política —la ofrecida por la oposición minoritaria— en los próximos comicios.¹²⁷

ciones la Proposición no de Ley relativa a los permisos de paternidad o maternidad en los cargos electos, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, en los siguientes términos: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, y reiterando el mandato de esta Cámara, de 14 de diciembre de 2004, a remitir al Parlamento, y antes de que finalice el presente periodo de sesiones, un informe sobre las posibles reformas en la normativa vigente en orden a posibilitar el disfrute de los permisos de maternidad y paternidad a las personas que ostenten un cargo electo».

¹²⁷ Giuseppe DE VERGOTTINI alude, respecto a la tarea desempeñada por la oposición, a la función de «indirizzamento negativo» respecto al mayoritario, o bien a la de «indirizzamento alternativo»; véase su estudio sobre la «Opposizione parlamentare» en la *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, vol. xxx, pp. 532 y ss. Como muestra baste recordar la ingente producción legislativa que se ha desarrollado en España en los últimos años sin que el partido en el gobierno dispusiera de mayoría absoluta: 52 leyes, ordinarias y orgánicas, en 2006, y 68 en 2007; cuando se dispone de dicha mayoría la actividad legislativa se dispara todavía

A lo anterior se suma que los textos constitucionales surgidos a partir de la segunda mitad del siglo xx ya prevén la posibilidad de aprobar leyes en las comisiones parlamentarias y no en el Pleno, de manera que las Comisiones Permanentes Legislativas se convierten, no ya en órganos parlamentarios de trabajo, sino en auténticos órganos de decisión, lo que ha permitido, en un país como Italia, de mayorías parlamentarias poco consistentes, «inflazionare la produzione legislativa».¹²⁸

Un instrumento adicional que enriquece la capacidad legislativa del «partido en el Gobierno» es la delegación realizada por el Parlamento, que ya estaba presente en la historia constitucional en el siglo xix y ha alcanzado rango constitucional en el siglo xx (artículo 76 de la Constitución italiana; 80 de la alemana, 38 de la francesa, 168 de la portuguesa y 82 de la española, por mencionar algunos ejemplos).

Su vigoroso desarrollo en algunos ordenamientos, como el italiano, ha venido determinado por las condiciones políticas del sistema parlamentario: la justificación de la delegación y el grado y contenido de la vinculación del Gobierno dejan de depender de las exigencias técnicas y de la racional articulación entre principios y desarrollo; más bien, son condicionados por el nivel de debate y compromiso que, en la práctica política, los partidos consideran necesario o posible retener en el Parlamento. La situación política ha convertido la delegación en un elemento esencial y polivalente de definición de equilibrios y no sólo en las relaciones entre Parlamento y Gobierno; sus efectos comprenden la posición de la Magistratura y, en general, las relaciones de las fuerzas políticas y sociales.¹²⁹

El fenómeno de la delegación tiene un sentido especial en Estados Unidos, donde a lo largo del siglo xx fueron surgiendo las agencias administrativas federales, que, aunque forman parte del poder ejecutivo, con frecuencia aprueban normas y reglamentaciones de carácter general. Esas normas se aprueban de conformidad a las leyes emanadas del Congreso, pero una vez que entran en vigor, es el Gobierno el que supervisa y gestiona las agencias. Y aunque el Tribunal Supremo sentenció en 1935 (*Pa-*

más: en 2003, último año en el que hubo mayoría absoluta en el Parlamento español, se aprobaron 82 leyes.

¹²⁸ Roberto MARTUCCI: *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci editore, Roma, 2002, p. 267.

¹²⁹ Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ: *Los controles de la legislación delegada*, CEC, Madrid, 1995, p. 100.

nama Refining Company v. Ryan y Schechter Poultry Corporation v. United States)¹³⁰ que existen límites a las delegaciones legislativas, desde entonces ninguna ley ha sido declarada inconstitucional por delegar más allá de lo permitido.¹³¹

Por si fuera poco, ha desaparecido uno de los instrumentos con los que contaba el Congreso para realizar funciones de control: el veto legislativo, que se utilizó mucho desde mediados de la década de 1930 hasta el año 1983, fecha en la que se declaró inconstitucional (asunto *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919).¹³² Se trataba de un mecanismo que permitía al Congreso anular regulaciones o resoluciones de las agencias sin tener que aprobar una nueva ley. Según el Tribunal Supremo, el veto no es en sí inconstitucional, pero debe revestir forma y carácter de ley, y ser aprobado como tal por las dos Cámaras y firmado por el presidente.

La desaparición de algunos mecanismos de control sobre el Gobierno se inserta en la tendencia de la mayoría parlamentaria en la que se sostiene al Gabinete a emplear esos instrumentos para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la oposición.

Por lo que respecta a los denominados instrumentos de «control extraordinario del Gobierno» (moción de censura, cuestión de confianza), su articulación constitucional no responde a la que es tradicionalmente característica del control parlamentario del Gobierno, sino a una racionalidad diferente. En primer lugar, por lo que se refiere a la moción de censura, la inoperancia de esta institución como instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política se advierte con claridad en la práctica política italiana, donde, durante la segunda mitad del siglo xx, a pesar de la precariedad de las mayorías de gobierno, ninguna de las mociones propuestas ha prosperado. La caída de los gobiernos se ha producido por conflictos internos entre las formaciones políticas que integraban el Gabinete, lo que demuestra que el núcleo efectivo del poder de control se ha trasladado desde el Parlamento a los partidos. De esta manera, no sólo no funciona como mecanismo de control parlamentario de la actuación del Gobierno, sino que es más bien un instrumento que contribuye a dotar de estabilidad a la

¹³⁰ Disponibles en <<http://laws.findlaw.com/us/293/388.html>> y <<http://laws.findlaw.com/us/295/495.html>>, respectivamente.

¹³¹ Carlos M. VÁZQUEZ: *op. cit.*, pp. 116 y 117.

¹³² <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0462_0919_ZO.html>.

mayoría gobernante, que sigue siéndolo luego de proceder a un reajuste de sus fuerzas y a una remodelación del equipo de gobierno.

En la Constitución española, que ha tomado como modelo para la configuración de la moción de censura no a la Constitución italiana, sino a la Ley Fundamental de Bonn,¹³³ la posibilidad de que una moción de censura prospere es muy escasa, dada la exigencia de que cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los componentes del Congreso de los Diputados (art. 113.1).¹³⁴

La función de dotar de estabilidad al Gobierno está sin duda presente cuando se configura una moción de censura de tipo «constructivo», ya que se trata de evitar que puedan derribar al Gabinete formaciones minoritarias, que carecen de la cohesión suficiente para convertirse en auténtica alternativa; aunque, en última instancia, la estabilidad gubernamental depende de la correlación de fuerzas políticas y de los intereses de los diferentes partidos, pues puede ser suficiente con que una de las formaciones que integran una coalición de gobierno pacte con el principal partido de la oposición para que se produzca el cambio de gobierno. Esto es lo que sucedió en la República Federal de Alemania en 1982 cuando el Partido Liberal (FDP) rompió la coalición que mantenía con el Partido Socialdemócrata (SPD) y pactó la formación de una nueva mayoría con la coalición democristiana CDU-CSU.¹³⁵

¹³³ El artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn dispone que «el Bundestag sólo podrá manifestar su voto de desconfianza al Canciller Federal en la medida en que elija, por la mayoría de sus miembros, a un sucesor y solicite del presidente Federal la destitución del Canciller. El presidente Federal debe efectuar la destitución y nombrar al elegido. Entre la moción y la votación debe mediar un plazo de cuarenta y ocho horas». Sobre este precepto véase el estudio de Roman HERZOG en los *Kommentar* a la «Grundgesetz» dirigidos por Theodor MAUNZ y Günter DÜRIG, vol. III.

¹³⁴ Para un estudio comparado de los instrumentos de control parlamentario véase Francisco José BASTIDA FREIJEDO: «El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado», en *El Parlamento a debate...*, pp. 93 y ss.

¹³⁵ En la negociación entre el CDU-CSU y el FDP se acordó un programa económico de transición, se designó a Helmut Kohl como candidato a Canciller, se fijó el reparto de ministerios entre los dos grupos y, en fin, se acordó que las elecciones anticipadas no fueran demasiado inmediatas al cambio de Gobierno para permitir la recuperación de la imagen de los liberales frente a la opinión pública. La moción de censura fue apoyada por 256 votos contra 235, produciéndose como resultado el cambio de Gobierno; véase al respecto el trabajo de Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: *La moción de censura (un estudio comparado)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, pp. 259 y ss. También ha de mencionarse, en la doctrina española, el estudio de Eduardo VÍRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; en particular, las pp. 113 y ss.

En segundo lugar, hay que referirse a la cuestión de confianza. De acuerdo con el 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;

esto significa que al presidente le basta, para seguir desempeñando su cargo, tener más votos a favor que en contra, con independencia de las abstenciones o votos en blanco.¹³⁶

En la República Federal de Alemania, sin embargo, la cuestión de confianza debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Cámara Baja (Bundestag); es decir, se requiere el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados. En otro caso, el presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Bundestag dentro de un plazo de 21 días, derecho que expirará si en dicho plazo la Cámara Baja elige, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, otro Canciller Federal (art. 68.1 LFB). Ahora bien, la exigencia, y consiguiente presión, al Canciller de reunir la mayoría absoluta de los votos de la Cámara, puede ser trasladada por éste a la propia Cámara, sobre la que pende la amenaza de disolución si no le otorga la citada mayoría o es capaz de concitar dicha mayoría respecto a un candidato alternativo.

Esta configuración de la cuestión de confianza no permite que, a diferencia de lo que sucede en España, el Canciller renueve la confianza inicialmente otorgada por el Bundestag, que pudo serle concedida mediante la mayoría simple de los votos (art. 63.4 LFB), sino que en este momento ha de obtener el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados, lo que obliga no sólo a acallar las discrepancias que pudiera haber dentro de la mayoría, sino también a que se pronuncien a su favor aquellos que en su día se abstuvieron o preferían otro Canciller. Además, el fracaso del Canciller en la cuestión de confianza no le obliga a cesar en su cargo, salvo que la mayoría

¹³⁶ Véase, en la doctrina española, Pedro José GONZÁLEZ-TREVIJANO: *La cuestión de confianza*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; en la italiana, Marco OLIVETTI: *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milán, 1996; en la alemana, Roman HERZOG: *Grundgesetz. Kommentar...* (comentario al artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn), vol. III.

absoluta de la Cámara apoye a otro candidato, lo que asemeja la cuestión de confianza a la moción de censura constructiva como instrumento de estabilidad gubernamental y no como medio de control.

Por lo que respecta a los instrumentos característicos del «control ordinario» (interpelaciones, preguntas, constitución de comisiones de investigación,...), en la realidad parlamentaria contemporánea se podría hablar con más propiedad de «obstruccionismo de la mayoría» que de «obstruccionismo de la minoría», lo que, como es evidente, no beneficia la realización del objetivo que tendría que presidir esta función en los Estados democráticos modernos: la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Las comisiones de investigación constituyen un ejemplo claro de la transformación del control parlamentario, al menos en ciertos ordenamientos, en un «instrumento de gobierno de la mayoría»,¹³⁷ o, como poco, de control por parte de ésta de la fiscalización que pueda realizar la minoría, puesto que su creación es acordada, en última instancia, por la mayoría parlamentaria.

Así sucede en España, tanto en el Congreso —«el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público» (art. 52.1 RC)—, como en el Senado —«el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público» (art. 59.1 RS)—. En definitiva, la mayoría difícilmente permitirá que el funcionamiento de una comisión de investigación pueda suponer un peligro serio para su acción de gobierno.

La situación es bastante similar tanto en Francia como en Italia, pues también allí la creación de estas comisiones es decisión del Pleno de la Cámara respectiva. No ocurre, sin embargo, lo mismo en aquellos ordenamientos en los que es una potestad que puede ser ejercida también por la oposición, lo que sucede, por ejemplo, en Alemania —el artículo 44.1 de la Ley Fundamental obliga al Parlamento Federal a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros— y en Portugal —el artículo 181.4 del texto constitucional dispone que «las

¹³⁷ Así, Alessandro PACE: «L'inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza», *Il potere d'inchiesta delle Asemblee legislative*, Giuffrè, Milán, 1973, pp. 103 y ss.

comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones...»—.

Pero no sólo la creación de las comisiones de investigación es, en España, una potestad de la mayoría, sino que también, una vez creadas, es la propia mayoría la que controla su funcionamiento y sus eventuales acuerdos, porque la composición de las comisiones habrá de respetar la importancia numérica de los grupos en la Cámara (arts. 40.1 RC, 51.1 RS), ya que «cada comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición» (BVerfGE 80, 188 [222]).

Por si el predominio de la mayoría en la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación no fuera suficiente, con la reforma del Reglamento del Congreso «sobre publicidad de las Comisiones de Investigación», aprobada el 16 de junio de 1994, además de regular dicha publicidad, se ha introducido una nueva redacción del artículo 52.3 por la que se establece que «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado». Esta solución se ha extendido también al Reglamento del Senado para las votaciones en cualquier tipo de Comisión, tras la adición de un nuevo apartado 4.º al artículo 100 realizada por reforma del Reglamento de 24 de octubre de 1995.

Finalmente, tampoco escapa al control que realiza la mayoría parlamentaria el mecanismo de control contemplado en el artículo 110.1 del texto constitucional español, las peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno: «Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno». De acuerdo con lo que establece el artículo 203.1 del Reglamento del Congreso

los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

Es decir, la minoría únicamente puede solicitar la petición de comparecencia de cualquiera de los integrantes del Gobierno, pero la decisión última sobre si tal comparecencia se produce recae en dos órganos de la

Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces, de clara impronta mayoritaria. Lo mismo sucede cuando se trata de realizar una sesión informativa ante una Comisión parlamentaria: dicha sesión se realizará a petición de un miembro del Gobierno o «cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente» (art. 202.1 RC), lo que significa que la mayoría, que lo es también de la Comisión correspondiente, únicamente solicitará las sesiones informativas que puedan resultar beneficiosas para la acción del Gobierno. Todo ello priva a estos instrumentos de eficacia como mecanismos de control.

A la misma conclusión sobre la inoperancia de las solicitudes de comparencia de los miembros del Gobierno como mecanismo de control se ha llegado en la República Federal de Alemania.¹³⁸

Pero es que, además, junto con el afianzamiento del partido en el gobierno se ha producido una innegable presidencialización de las funciones y actividades del Primer Ministro en los sistemas de gobierno parlamentario, que ha ido pareja con la potenciación de la Presidencia en los sistemas presidenciales. Para definirlo, en Estados Unidos se acuñó con éxito en los años setenta la expresión «the imperial Presidency», que es también el título de una conocida obra de Arthur M. Schlesinger, Jr, de 1973,¹³⁹ en la que se demuestra la progresiva conversión de la Presidencia norteamericana en una institución cada vez más exenta de control y propensa a asumir poderes más allá de lo permitido por la Constitución.

La idea de una Presidencia poderosa encontró un hábil defensor en Woodrow Wilson, quien, como recuerda George Carey en el presente volumen de *Fundamentos*, sostuvo que el presidente es la piedra clave, «la fuerza unificadora en nuestro complejo sistema, el líder al mismo tiempo de su partido y de la nación», y puso de relieve que el presidente es el único que representa «al pueblo en su conjunto», que «no representa a una circunscripción, sino a la totalidad del pueblo». La nación, continúa, «carece de otro interlocutor político», el presidente posee la «única voz nacional en los asuntos». El «instinto del país se dirige hacia la acción unificada, y ansía un líder individual», de modo que una vez que [el presidente] ha obtenido «la admiración y confianza del país [...] ninguna otra fuerza individual puede resistírsele; ninguna combinación de fuerzas podrá fácilmente dominarle».

¹³⁸ Véase, por ejemplo, el comentario al artículo 43 de la Ley Fundamental en JARASS/PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Der Kommentar für Ausbildung und Praxis*, 8.ª edición, 2007.

¹³⁹ *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973.

Insiste que «si interpreta correctamente el pensamiento nacional y lo defiende con tenacidad, carece de freno».¹⁴⁰

Con posterioridad esta idea ha sido sustentada doctrinalmente a través de la teoría del «ejecutivo unitario», que promueva la maximización de las prerrogativas presidenciales.¹⁴¹ A ello ha contribuido el hecho de que, como es sabido, los límites de los poderes del presidente distan mucho de estar claros en el sistema constitucional norteamericano.¹⁴² En todo caso, los denominados «Presidentes fuertes» en la historia norteamericana son aquellos que se aproximan a la imagen proporcionada por Wilson.

Este fenómeno encontró en los ataques terroristas del 11 de septiembre un caldo de cultivo adecuado para su exacerbación y permitió que el presidente Bush reviviera la «teoría de los poderes inherentes» sin levantar en los ciudadanos ni en los otros poderes constitucionales un rechazo como el que en su día tuvo que soportar el presidente Truman cuando el Departamento de Justicia defendió la decisión presidencial de intervenir empresas de fabricación de acero, dentro del esfuerzo bélico de la guerra contra Corea.¹⁴³

¹⁴⁰ <<http://www.teachingamericanhistory.org/library/index.asp?subcategory=111>>.

¹⁴¹ Véanse al respecto los sucesivos trabajos de Steven CALABRESI y Christopher YOO: «The Unitary Executive During the First Half-Century», *Case Western Law Review*, n.º 47, 1997; «The Unitary Executive During the Second Half-Century», *Harvard Journal of Law and Public Policy*, n.º 26, 2003; con la colaboración de Laurence NEE: «The Unitary Executive During the Third Half-Century», *Notre Dame Law Review*, n.º 80, 2004; con la de Anthony COLANGELO: «The Unitary Executive During the Modern Era: 1945-2004», *Iowa Law Review*, n.º 90, 2004-2005.

¹⁴² En un muy conocido voto particular concurrente a la sentencia *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer* 343 U.S. 579, de 1952 (<<http://laws.findlaw.com/us/343/579.html>>) el juez Jackson sostuvo que la validez de la actuación del presidente depende de que sea conforme con las decisiones e intenciones del Congreso, de manera que las decisiones presidenciales adoptadas conforme a delegaciones legislativas, o de acuerdo con la ley, son en general consideradas válidas. Si el presidente actúa en un ámbito no regulado por el Congreso, entonces sus atribuciones entran en una llamada «zona de penumbra», y su validez depende de otros factores. Únicamente cuando la decisión es contraria a una prohibición del Congreso, las atribuciones del presidente se debilitan y dependen de que la Constitución le haya otorgado poderes exclusivos en la materia.

En el asunto *Hamdan v. Rumsfeld*, 126 S. Ct. 2749, de 2006 (<<http://www.law.cornell.edu/supct/html/05-184.ZO.html>>), el Tribunal Supremo afirmó que la creación presidencial de las comisiones militares destinadas a juzgar a los detenidos por violar las leyes de la guerra era una extralimitación, porque el presidente no había cumplido los requisitos que el Congreso había impuesto a esas comisiones. Para obtener una exhaustiva información sobre este caso puede verse la página <<http://www.hamdanrumsfeld.com/>>.

¹⁴³ En la ya citada sentencia *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer* 343 U.S. 579, de 1952, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la intervención.

Pero si el fenómeno del fortalecimiento del presidente puede parecer «natural» en un sistema como el norteamericano, y eso es lo que critica Ackerman, no puede obviarse, en contra de lo que parece propugnar este autor, el desarrollo de un proceso similar en los Estados parlamentarios europeos, que encuentra sus raíces en la doctrina de los actos políticos y la consolidación de la función de gobierno y dirección política.¹⁴⁴

Por ceñirnos a lo que sucede en la actualidad, la presidencialización del Primer Ministro en Gran Bretaña se evidencia a través del ejercicio de tres poderes importantes: primero, el de nombrar y cesar a los ministros; segundo, el de fijar la agenda de los consejos, y, tercero, el poder de control sobre los ámbitos de actuación de determinadas comisiones ministeriales donde las políticas concretas se discuten en detalle, así como sobre la pertenencia a las mismas. De manera general, la elección de los ministros por parte del Primer Ministro estará motivada por consideraciones tales como las de maximizar su posición en el partido y maximizar al tiempo la posición del partido ante el electorado.¹⁴⁵ En este sentido es importante recordar que el Primer Ministro tiene la prerrogativa de decidir qué departamentos tendrá su Gobierno y qué personas los formarán.

Por si no fuera suficiente lo anterior, en los ejecutivos de Margaret Thatcher y Tony Blair aumentó la práctica de decidir sobre la política gubernamental en pequeñas comisiones ministeriales, más que en el propio

Después del 11 de septiembre, el presidente Bush sostuvo que las potestades inherentes le habilitaban para crear comisiones militares y para establecer sus reglas y procedimientos; para determinar unilateralmente qué ciudadanos norteamericanos y de otras nacionalidades eran «combatientes enemigos», reteniéndolos de manera indefinida sin serles comunicado cargo alguno, sin asistencia letrada y sin ser procesados ni juzgados; para secuestrar, en cualquier parte del mundo, a personas consideradas sospechosas y trasladarlas a otro país para ser interrogadas y, verosímilmente, torturadas (*extraordinary rendition*); y para autorizar a la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) para interceptar conversaciones telefónicas entre los Estados Unidos y un país extranjero relacionadas con personas de las que se sospechase que estaban relacionadas con actividades terroristas.

Véanse los trabajos de Louis FISHER en el número monográfico especial de la revista *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, n.º 1 (marzo de 2007) titulado «Invoking Inherent Presidential Powers»: «Invoking Inherent Powers: A Primer», pp. 1-22, y «*The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine*», pp. 139-152.

¹⁴⁴ Sobre su desarrollo histórico-constitucional véase el estudio de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*, Universidad de Oviedo, 2002.

¹⁴⁵ Anthony W. BRADLEY y Keith D. EWING: *Constitutional and Administrative Law...*, pp. 261 y ss.; y Catherine DONELLY: *op. cit.*, pp. 158 y ss.

Gabinete.¹⁴⁶ Así, por ejemplo, la decisión de traspasar el control de los tipos de interés desde el Gobierno al Banco de Inglaterra fue tomada por Gordon Brown y Tony Blair sin previa discusión en el Gabinete; de hecho se tomó antes de la reunión inicial del primer Gobierno Blair.¹⁴⁷ La práctica actual general es que las decisiones ya van tomadas cuando llegan al Gabinete en pleno, que, además, resuelve con inusitada rapidez.¹⁴⁸

En Italia, en una línea similar, y a partir de un proceso de creciente bipartidismo provocado desde las instituciones, se ha asistido, después de 50 años de gobiernos basados en el multipartidismo y crónicamente inestables, a un proceso inusitado de fortalecimiento político y legal de la figura del Primer Ministro, al que no es ajeno, obviamente, el liderazgo ejercido por el propio jefe de gobierno.

Y en los primeros años del siglo XXI difícilmente se encontrarán en Gran Bretaña o en Italia las virtudes que Ackerman atribuye al «parlamentarismo acotado»: que el Primer Ministro «debe tratar de persuadir a sus compañeros de que adopten [sus principios] para mejorar los fines políticos que él persigue»; que «los primeros ministros europeos invariablemente tratan al Gabinete como una institución mucho más importante que como lo hacen sus contrapartes presidenciales»; que «el Primer Ministro está sujeto a un plebiscito continuo tanto de los diputados nuevos de su propio partido como de los líderes competidores en los partidos de coalición».¹⁴⁹

En España, la primacía del presidente se expresa, fundamentalmente, en cuatro cometidos: la organización del Gobierno, la selección de sus miembros, la dirección de la actividad ministerial y su coordinación.¹⁵⁰ Estos cometidos constitucionales, comunes en mayor o menor medida a otros sistemas parlamentarios europeos (Grecia, Portugal,...), se han visto potenciados por las fuertes mayorías parlamentarias que han caracterizado los 30 años de vigencia de la Constitución de 1978, periodo en el que ha

¹⁴⁶ Geoffrey P. THOMAS, *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester University Press, 1998, p. 192; Richard ROSE, *Politics in England: Change and Perspective*, Macmillan, 1989, 5.ª ed., pp. 97 y 98.

¹⁴⁷ Colin TURPIN: *British Government and the Constitution*, Butterworths LexisNexis, 2002, 5.ª ed., p. 230.

¹⁴⁸ Adam TOMKINS, *Public Law*, Oxford University Press, 2003, p. 73, ha señalado que con Tony Blair el Gabinete se ha reunido a menudo durante poco más de media hora por semana.

¹⁴⁹ *Op. cit.*, pp. 45 y ss.

¹⁵⁰ Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: «La primacía del presidente en el Gabinete ministerial», *op. cit.*, pp. 140 y ss.

habido tres Legislaturas con mayoría absoluta y varias más con amplio respaldo parlamentario. Como ya se ha apuntado con anterioridad, a su vez esa solidez de los apoyos parlamentarios se debe a un sistema electoral que favorece a los partidos en las instituciones y propicia la sobrerrepresentación de las fuerzas mayoritarias.

El fortalecimiento del presidente se evidencia desde el mismo momento de su investidura, para la que ha presentar «el programa político del Gobierno que pretenda formar» (artículo 99.2 de la Constitución), que representa el núcleo sobre el que ha de girar el debate de investidura,¹⁵¹ a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema constitucional alemán, en el que el Bundestag se limita a elegir, «sin debate», al Canciller Federal (artículo 63 de la LFB).¹⁵² El programa político que se presenta contendrá, normalmente, lo que la Constitución portuguesa ha convertido en imperativo: «las principales orientaciones políticas y las medidas que proceda adoptar o proponer en los diversos campos de la actividad gubernamental» (artículo 188).¹⁵³

Otra fórmula que permite una escenificación anual del liderazgo del presidente es el «debate sobre el estado de la nación», cuyo formato moderno en Estados Unidos se debe, no por casualidad, a Woodrow Wilson, que empezó a utilizarlo para subrayar sus principales objetivos políticos, acompañándolos con mensajes especiales al Congreso en los que detallaba los medios para lograrlos. En España, el debate se celebró por vez primera en 1984 y responde a una iniciativa del propio Gobierno, cuyo presidente inicia y cierra el debate y, en general, es el que asume el protagonismo en su desarrollo.

En definitiva, se puede afirmar que el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico «Príncipe moderno», en la afortunada expresión de Antonio

¹⁵¹ Sobre este programa véase, en la doctrina española, el estudio de María HOLGADO GONZÁLEZ: *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant, Valencia, 2008.

¹⁵² En este ámbito, no deja de resultar llamativo el sistema de nombramiento del Primer Ministro previsto en la Constitución griega de 1975: de acuerdo con el artículo 37 es nombrado Primer Ministro el jefe del partido que disponga de la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara de Diputados. Si ninguno de los partidos dispone de esa mayoría, el presidente de la República encarga al jefe del partido que tenga la mayoría relativa que intente formar un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara.

¹⁵³ Este programa representa un «presupuesto constitucionalmente necesario» de cualquier Gobierno; véase, al respecto, el comentario a este artículo realizado por J.J. GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA en *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, pp. 748 y ss.

Gramsci.¹⁵⁴ Como afirma este autor, el *condottiero* no tiene hoy un carácter utópico como el de Maquiavelo, pero tampoco se reduce a un mero «poder de hecho», como lo calificaba Gramsci.

En el panorama constitucional contemporáneo el partido en el gobierno y su líder no sólo «reinan y gobiernan de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado.¹⁵⁵ Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Son los propios ciudadanos los que saben y sienten que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria y su encarnación más evidente es el líder del partido en el gobierno.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Establecido lo anterior —que el gobierno del Estado recae en la formación política que obtiene el respaldo democrático necesario y que la dirección del gobierno la ejerce la persona que lo lidera—, se hace necesario un replanteamiento de las relaciones que han de presidir todo el entramado constitucional, con el fin último de lograr la realización plena del principio democrático como elemento vertebrador de la sociedad en general y del Estado en particular. Al servicio de este objetivo, en algunos casos sería oportuna la introducción de reformas legislativas en la estructura y funcionamiento de los partidos y en otros una redefinición de su papel en el seno de los órganos del Estado. Mencionaremos a continuación algunas propuestas.

El proceso de formación y manifestación de la voluntad popular que luego ha de reflejarse en las decisiones estatales ha de ser intrínsecamente democrático, lo que demanda un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes opciones políticas que lo hacen posible. La igualdad inicial existente entre los ciudadanos debiera trasladarse a quienes se han convertido en actores de la representatividad política, requisito que, como hemos constatado, no se cumple en algunas de las fases más relevan-

¹⁵⁴ *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972, pp. 12, 28, 111 y 112.

¹⁵⁵ En palabras de Giuseppe Ugo RESCIGNO, en los Estados democráticos-pluralistas el soberano es el partido, o mejor el sistema de partidos, de cuyo seno, a través de una competición formalizada, emerge cada vez el partido o la coalición de partidos dominante; «Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano», *Politica del Diritto*, n.º 1, 1984, pp. 81 y ss.

tes del proceso electoral (presentación de candidaturas, campaña electoral, financiación pública), en las que se contienen cláusulas que tienden a la perpetuación de una determinada representatividad, primando a las opciones políticas presentes en las instituciones parlamentarias y, dentro de éstas, a las mayoritarias sobre las minoritarias.

El respeto al pluralismo y a la igualdad de oportunidades que el principio democrático demanda hacen necesaria la reforma de estas disposiciones legales, no para establecer una equiparación total, pues hay que tener en cuenta la seriedad de las propuestas electorales y el carácter limitado de los recursos, pero sí para eliminar las desigualdades carentes de justificación. Y es que la realización del pluralismo político no es sólo el objetivo al que se debe encaminar el proceso de selección de los representantes, sino que también constituye un valor que ha de estar presente a la largo del mismo. Por este motivo distorsionan su identidad todas aquellas prescripciones que menoscaban la configuración plural del sistema de elección de los representantes; en particular, las que propician la existencia de representatividades y mayorías parlamentarias artificiales.

En segundo lugar, una vez producida la elección plural y democrática de los integrantes de las instituciones políticas representativas es preciso deslindar qué órganos del Estado han de ser expresión de la representatividad política y cuáles deben permanecer al margen de la misma para evitar la distorsión de su naturaleza jurídica. En definitiva, dónde ha de hacerse presente el aspecto político y dónde el institucional, evitando la irradiación del criterio de decisión propio de las instancias políticas a aquellas sedes que por su propia estructura y finalidad (órganos de gobierno del poder judicial, Tribunales Constitucionales, órganos superiores de la Administración Pública,...) han de permanecer ajenas a la impronta partidista dado que el ordenamiento les confiere una posición de neutralidad política precisamente para hacer posible el desarrollo armónico de aquellas otras que sí deben reflejar una concreta orientación política.

En tercer lugar, y admitido que para hacer viable la dirección política eficaz del Estado es imprescindible una íntima conexión entre el Gabinete y la mayoría parlamentaria que se desarrolle a través de medidas normativas y acciones de gobierno, también debe estar claro que la tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, corresponde a las formaciones minoritarias presentes en las Cámaras. Con este fin deben articularse las garantías necesarias para que esta función pueda

llevarse a cabo sin que la mayoría tenga la posibilidad de obstaculizarla de manera tal que se desnaturalice esta labor, tal y como sucede con profusión en la actualidad, en que al amparo de las normas vigentes se ha pasado de la ausencia de control del Parlamento a la casi inoperante función de control en el Parlamento.

Estas páginas se abrían con una cita de James Madison, a quien volvemos para concluir; él dijo que en toda sociedad políticamente constituida, los partidos resultan insoslayables por lo que el objetivo debiera ser (i.) crear la igualdad política, (ii.) recortar las ventajas *innecesarias* que unos pocos puedan tener, (iii.) reconducir la riqueza excesiva a un estado intermedio, (iv.) abstenerse de adoptar medidas que puedan operar diferentemente sobre intereses diferentes, y (v.) hacer que un partido se convierta en freno de los otros. «Si éste no fuera el lenguaje de la razón, en todo caso es el lenguaje del republicanismo».¹⁵⁶

¹⁵⁶ *República y libertad*,... p. 111.