

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. Y SALVADOR MARTÍ-  
NEZ, M. (EDS.). (2021). *DIVISIÓN DE PODERES EN EL  
ESTADO DE PARTIDOS*. MADRID: MARCIAL PONS

Ricardo MARTÍN MORALES  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Granada  
<https://orcid.org/0000-0001-8487-2946>

El Derecho constitucional fluye en el tiempo a través de diferentes procesos históricos que convergen todos ellos en la poderosa idea de la división del poder para la protección de los derechos, la cual es abordada en la presente obra colectiva desde dos perspectivas: una más clásica en la primera parte y otra, en la segunda parte, enmarcada en el régimen parlamentario de gobierno.

Trae causa esta publicación de las ponencias y comunicaciones que se presentaron en las Jornadas sobre División de Poderes en el Estado de Partidos, celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) los días 19 y 20 de noviembre de 2020. Aquellas aportaciones se rematan con esta publicación del Centro de Estudios de Partidos UNED y la editora Marcial Pons.

Encontrará en ella el lector las herramientas necesarias para medir la incidencia del Estado de partidos en el idealizado principio de separación de poderes, dedicándose buena parte de los trabajos incluidos en el libro a valorar en qué medida puede ser considerada esta incidencia un factor de perturbación del referido principio, propósito al que invitan en la «Presentación» sus dos editores, el Prof. Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y la Prof.<sup>a</sup> María Salvador Martínez, que llevan a cabo una coordinación espléndida que no se deja intimidar por la dificultad de canalizar un abundantísimo caudal científico participado por diecisiete autores de diez universidades. El resultado está a la vista, una atractiva sistemática acompañada de cinco excursos y una obra de referencia en la materia para los próximos años.

Ninguna de las dos ideas que se cruzan en el título aparece formulada, de manera explícita y con ese tenor literal, en nuestra Constitución, sin dejar de ser por ello la división del poder uno de los grandes ejes o nervios del Estado de Derecho y el denominado *Estado de partidos* uno de los grandes conceptos del Derecho constitucional. No solo se cruzan en el título, sino de forma constante a lo largo de toda la obra, sin que se pueda considerar a ninguna de ellas simple telón de fondo de la otra.

Un análisis particularizado de los diferentes trabajos es aquí inviable, pero sí es posible destacar algunas de sus interesantes aportaciones. Las abordaremos en cuatro bloques temáticos, a los que seguirá una breve reflexión final.

## I. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DEL PODER Y SU TRANSFORMACIÓN

Con la llegada del Estado de partidos, las funciones de los clásicos poderes del Estado se han alejado de su diseño tradicional. El principio de división del poder o separación de poderes ha sufrido una mutación, en el sentido de que «no se materializa hoy día en la confrontación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, sino como el sistema de pesos y contrapesos entre las mayorías y minorías parlamentarias» (Fernández Vivas, p. 216), lo que no necesariamente tiene que ser perturbador para nuestro sistema de gobierno, entre otras cosas porque, como indica Fernández Sarasola, el régimen parlamentario «presenta una enorme ductilidad y asume con facilidad cambios y mutaciones» (p. 191).

El poder que más se ha transformado ha sido el Ejecutivo, llegando a ser en la actualidad el poder hegemónico, en menoscabo por tanto del Parlamento. A ello hay que añadir la emergencia de un conjunto de órganos, organismos y agencias con capacidad reguladora que adolecen de un acoplamiento claro en la clásica separación tripartita de poderes. En este contexto hegemónico del Ejecutivo, son entendibles las críticas de Escajedo San-Epifanio frente a «las aparentes bondades de un diálogo sin mediación entre las élites políticas y los ciudadanos» (p. 89) y donde únicamente parece ser necesario el Gobierno, así como las de Presno Linera recordándonos que «el objetivo de alcanzar un marco normativo que impida el control

gubernamental de los medios de comunicación de titularidad estatal está lejos de lograrse» (p. 288). Por otra parte, aunque las ideas de la transparencia y del buen gobierno nos han traído nuevas formas de control, con demasiada frecuencia son utilizadas como cortina de humo para disimular la enorme concentración de poder en manos del Ejecutivo (Escajedo San-Epifanio, p. 87).

La llegada del Estado de partidos no tiene por qué perturbar la pujanza del principio de división del poder, aunque evidentemente transforma su arquitectura. Los riesgos que acechan a este principio son brillantemente explicados por todos los rincones de esta obra colectiva, a socaire de sus posibles soluciones.

En lo atinente al devenir del principio de separación de poderes durante la pandemia, cabe apuntar, por ejemplo, que ha existido una «judicialización excesiva en ciertos aspectos», en especial cuando las disposiciones reglamentarias autonómicas para su control debían ser autorizadas o ratificadas por los jueces, lo que ha resultado ser al menos distorsionante (Guillén López, p. 122). Recordemos que las ponencias de las que trae causa esta obra colectiva se presentaron en plena pandemia, por lo que no podía faltar en ella esta perspectiva. Aunque existen resonancias de la pandemia vivida en varios trabajos, es abordada específicamente su incidencia por Guillén López y Sánchez Barrilao en sus respectivos trabajos.

## II. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y POLARIZACIÓN POLÍTICA

Del anterior bipartidismo imperfecto, abisagrado con partidos nacionalistas, hemos pasado en España a un multipartidismo «exasperado», como lo califica Reviriego Picón (p. 421), utilizando la expresión de L. Elia. La polarización ideológica y la fragmentación parlamentaria propician, junto a la existencia de Gobiernos débiles, el empleo de tácticas obstruccionistas y de desgaste frente a la acción de gobierno (Gómez Lugo, p. 51).

Es evidente el riesgo de que estas Cámaras fragmentadas y exasperadas vayan perdiendo relevancia, en un momento además en que muchos de nuestros actuales problemas requieren una respuesta global, lo que desubica aún más a los Parlamentos, por no hablar de la desazón que prende en la ciudadanía cuando presencia en el

Parlamento, oráculo de la democracia, actuaciones más propias de un teatro que de una Cámara parlamentaria. Y si la desazón ya es de por sí problemática, más lo es en pandemia, sobre todo cuando es aprovechada por los grupos parlamentarios para obtener réditos políticos (Sánchez Barrilao, p. 74).

Como consecuencia de la fragmentación parlamentaria, de la alta polarización política y de la pérdida de la cultura del pacto, han aumentado las dificultades para formar Gobiernos y se ha dilatado el periodo de interinidad, aumentando por tanto el riesgo de posibles extralimitaciones del Gobierno en funciones, al tener que hacer frente a un mayor número de problemas (Reviriego Picón, p. 422). Hay que tener en cuenta además que la mayoría de las cuestiones que no han quedado bien cerradas en el art. 99 de la Constitución española (CE) son potencialmente más problemáticas en contextos de fragmentación y polarización política; en cualquier caso, deberíamos poner el acento en que una de las obligaciones específicas de un Gobierno en funciones, muchas veces olvidada, es facilitar el proceso de formación del nuevo Gobierno (*ibidem*, p. 431).

### III. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

El sistema parlamentario no puede ser analizado al margen de su aplicación en la práctica, porque, como explica Fernández Sarasola, existe una enorme porosidad entre este y el sistema político. De hecho, esta forma de gobierno responde, a diferencia de otras, «a una evolución práctica y no a una construcción dogmática previa» (pp. 196 y 180).

Resulta «urgente afrontar la crisis de los partidos y los problemas de funcionamiento del régimen parlamentario» (Tajadura Tejada, p. 339). Los problemas actuales de nuestro sistema parlamentario no tienen tanto que ver con su diseño institucional como con otras cuestiones, como la necesidad de volver a la cultura del pacto, que resulta imprescindible si se quiere recuperar la centralidad del Parlamento (Gómez Lugo, p. 52). A la hora de determinar, por ejemplo en relación con la moción de censura, si los problemas que presenta son generados por una deficiente regulación constitucional o se trata de una institución jurídica cuya funcionalidad está mediada por el

sistema de partidos, nos recuerda Iglesias Báez que entre los autores españoles las deficiencias que se imputan a la moción de censura giran principalmente en torno a cuestiones políticas. Indudablemente las mejoras técnicas del art. 113 CE son necesarias, pero no serán suficientes para evitar la democracia simulativa allá donde se encuentre instalada (Iglesias Báez, pp. 312 y 313).

Es imprescindible, por tanto, recuperar esa cultura política del diálogo, sin distraernos demasiado con las viejas fantasías ideológicas de la democracia directa ni con las nuevas fantasías populistas de la teledemocracia o democracia electrónica (Tajadura Tejada, p. 339). Para ello, se considera «fundamental reivindicar la importancia de la cultura política democrática y del cumplimiento de las reglas no escritas del parlamentarismo» (*ibidem*).

#### IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La falta de democracia interna, la utilización de mecanismos plebiscitarios que favorecen los hiperliderazgos, los discursos políticos radicales, la existencia de una clase política profesional desvinculada del mundo laboral, el hecho de que los militantes más ideologizados terminen marcando el rumbo de los partidos, etc., son exponentes claros de la actual deriva de los partidos (Tajadura Tejada, p. 337). Además, en un contexto en que se convierte la política en un espectáculo, aumenta el riesgo de que los hiperliderazgos se terminen transformando, salvando las distancias, en «una versión *millennial* de los monarcas absolutos» (Escajedo San-Epifanio, p. 87).

La división del poder en el interior de los partidos políticos es estudiada entre otros por Fernández Esquer (pp. 343 y ss.), criticando el escaso contenido que la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP) dedica a la organización interna de estos, tratándose además de preceptos poco específicos para cuya concreción y garantía debemos acudir a los estatutos de los partidos.

En relación con la composición del Tribunal Constitucional es palmario que, aunque el artículo 159.1 CE no mencione expresamente a los partidos políticos, estos se han convertido, *de facto*, en agentes destacados del mismo, lo que se lleva a cabo a través del «sistema de botín» (Álvarez Álvarez, p. 130).

Los problemas no son exactamente los mismos en el ámbito de la Unión Europea, como explica Capodiferro Cubero en su trabajo. Allí los partidos no eligen al Gobierno ni son determinantes en la toma de decisiones, sino que el modelo de pluralismo europeo se basa en la integración más que en la confrontación, lo que termina conformando una especie de democracia consensual incompleta centrada en preservar y hacer funcionar la maquinaria europea, con un componente técnico muy marcado. En la Unión Europea la lealtad al proyecto común funciona como elemento de cohesión, convirtiéndose los partidos –subraya este autor– en «entes difusos que apenas aparecen en el trasfondo de las elecciones» (p. 380).

El ejercicio del poder legislativo se encuentra en España mediado por las direcciones de los partidos políticos, no estando de más recordar al respecto que la Constitución de 1978 lo que constitucionaliza son los partidos políticos, no el Estado de partidos. Mientras tanto, el referéndum es prácticamente intrascendente y la incidencia de la iniciativa legislativa popular mínima, aparte de que tiende a estar mediatizada por organizaciones que cuenten con infraestructura y capacidad de movilización, cuando no, aunque en menor medida, por los propios partidos políticos, «lo que sitúa la naturaleza de la figura más próxima a la democracia representativa» (Fernández Silva, pp. 418 y 419).

Los partidos políticos son y serán por mucho tiempo quienes ejerzan el poder del Estado, ya sea desde el Gobierno o desde la oposición parlamentaria, llegando a recomendar por ello Fernández Vivas «no aplicar de manera mecánica y absoluta el principio de la mayoría, sobre la base de intereses particulares y partidistas, sobre todo en la función de control» (pp. 233 y 235).

Existe cobertura constitucional y jurisprudencial suficiente, aparte de sobradas razones, para someter a los partidos políticos a una regulación más incisiva que la de otras asociaciones. Desde hace mucho tiempo la doctrina viene pidiendo, con el objeto de conseguir una mayor democratización interna en los partidos, la reforma de la LOPP en un sentido más intervencionista, en línea con lo que ha venido sucediendo en muchos países europeos, que han evolucionado hacia el intervencionismo desde una etapa más abstencionista o de no intromisión. No obstante, esa democratización no se puede limitar

exclusivamente al aumento de la participación de los afiliados, o incluso de los ciudadanos, en los procesos de elección de los líderes, sino que debe ir unida a una efectiva división del poder dentro del partido (Fernández Esquer, pp. 357-359).

## V. REFLEXIÓN FINAL

Los espacios no ocupados por el Derecho son inmediatamente ocupados por el poder. La función del Derecho es controlar el poder. No lo hace desde fuera, sino desde dentro del propio poder, dividiéndolo. Es la invisible inteligencia de una Constitución. Sin optar por la formulación expresa, el constituyente de 1978 fue separando los poderes con la misma mano con la que sucesivamente iba estructurando los títulos de su parte orgánica. Estando estos a la vista, no había necesidad de más.

En las constituciones se mezcla la afirmación del poder y su limitación. Primero fue la tradicional clasificación tripartita de poderes, pero nuevos poderes fueron después apareciendo, como los tribunales constitucionales, mientras otros se iban o se hacían invisibles, como el *pouvoir neutre* del rey, hasta que llegó el Estado de partidos y entonces todo se hizo visible e invisible a la vez. Parafraseando a Rubio en *La forma del poder*, podríamos hablar de la forma de la división del poder. Hoy día esta forma no se encuentra, como ha quedado expuesto, en la confrontación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, sino en el juego de pesos y contrapesos entre mayorías y minorías parlamentarias. Los problemas aparecen en un Estado de partidos cuando cada partido se apropia de una cuota de poder que es «respetada» por los demás, porque entonces los contrapesos se van de las constituciones, aunque sigan estando ahí.

Nuestro modelo de Estado de partidos no funciona adecuadamente, lo que hace parecer falsa a la democracia. La democracia tiene que ver con la comprensión colectiva de las cuestiones sociales importantes, por lo que resulta imprescindible arreglar los problemas de funcionamiento del régimen parlamentario, contener la polarización política, volver a la cultura del pacto, etc. Necesitamos un parlamentarismo menos dependiente de la conquista del poder y más pendiente de fortalecer la estructura de valores de la sociedad a la

que representa y de la que es representativo. Pero el Parlamento en sí nunca es un problema. Si el Parlamento es un problema el problema no es el Parlamento. Los problemas de la democracia representativa y del régimen parlamentario en nuestro Estado de partidos son los problemas de los partidos políticos (Tajadura Tejada, p. 339). Pero cuando los partidos desaparecen –ya lo advertía el Prof. De Vega, citado por Tajadura Tejada (*ibidem*)–, «los que los sustituyen son los grupos de presión, los magnates de las finanzas o los demagogos con vocación de dictadores». Por ello decimos que la regeneración de la democracia depende en parte del Derecho, pero sobre todo de la estructura de valores democráticos de nuestra sociedad. Ninguna Constitución podrá hacer mucho si la estructura de poder de una sociedad es más determinante que su estructura de valores.