

TEMA 5. LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER

En esta lección se estudia la distribución horizontal del poder con el objetivo de comprender el funcionamiento de la urdimbre político-institucional de un estado. En primer lugar, se aborda el entramado institucional, los parlamentos, ejecutivos, grupos parlamentarios y representantes políticos, las funciones parlamentarias, la estructura y la función gubernamental. En segundo lugar, se estudia las relaciones formales e informales entre ejecutivo y legislativo, esto es, entre parlamento y gobierno. En tercer lugar, se aborda la estructura política del poder judicial y las relaciones entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial.

5.1. El entramado institucional

Si la organización territorial de un estado se identifica con la concepción vertical del poder, la estructura institucional hace referencia la distribución horizontal, en el que se identifican los sujetos y organismos que ejercen el poder y las relaciones que se establecen entre ellos a tenor de sus funciones y organización (Palmer en Del Águila, 2002).

El origen de la parcelación institucional se sitúa en las democracias liberales surgidas a finales del siglo XVIII, que garantizan la separación de poderes del estado para evitar la concentración del poder en manos del entonces monarca absoluto, distribuyendo el poder y generando dinámicas de contrapesos y contrapoderes que, en esencia, equilibraran el ejercicio del mismo. A partir de la concepción original de Montesquieu y Locke, las democracias actuales se fundamentan en la teoría de la separación de poderes sobre la base de la tipología de funciones legislativa, ejecutiva y judicial que dan lugar al parlamento, al gobierno (y a la administración), y a la justicia como elementos esenciales del estado. Así, se ha producido un proceso de despersonalización del ejercicio del poder político (Vallès, 2000).

Existen grandes modelos de estado según las relaciones que se producen entre los poderes legislativo y ejecutivo:

- **Modelo presidencialista:** el parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención en la elección de la presidencia ni puede relevarlo pero supervisa la acción del ejecutivo y debe dar su asentimiento. Se produce una fusión entre la jefatura de estado y la jefatura de gobierno. El presidente/a es una entidad superior con atribuciones propias y establece un vínculo directo con el electorado. Además, puede vetar leyes aprobadas por el parlamento.
- **Modelo semipresidencialista:** la presidencia es elegida directamente por la ciudadanía y el primer/a o ministro/a es elegido por el parlamento, es decir, tiene una estructura de autoridad dual (Lois y Alonso, 2014) que obliga al entendimiento continuo.
- **Modelo parlamentario:** el parlamento interviene exclusiva y decisivamente en el gobierno, y el ejecutivo puede disolver el parlamento. El elemento fundamental es la primacía de la entidad colegiada y la responsabilidad solidaria de la gestión, donde la presidencia tiene una función preeminente. La jefatura de estado tiene un papel ceremonial.

5.2. El poder legislativo

Los parlamentos se han configurado como los escenarios de la democracia donde se dirime el conflicto político (Vallès, 2000). Es el lugar donde interactúan los diferentes grupos políticos que representan los intereses políticos de una comunidad para llegar a decisiones políticas sobre la

base del consenso o mayoría. Desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX, los parlamentos eran el centro de la política, de mayor peso simbólico de la democracia, pero con el devenir del tiempo, el papel protagonista de los gobiernos y las presidencias unido a la espectacularización de la política, han ido relegándolos a un papel secundario respecto del ejecutivo.

Los parlamentos se renuevan regularmente, entre dos y seis años según los sistemas, y ese periodo recibe el nombre de legislatura. Los parlamentos tienen una naturaleza permanente, esto es, la disolución de las cámaras para la convocatoria de elecciones no paraliza la existencia y actividad parlamentaria, sino que generan un flujo decisional continuo (Lois y Alonso, 2014).

El parlamento puede ser monocameral o bicameral en función del número de cámaras de representantes existente. El sistema monocameral es el que concentra el poder legislativo en una única cámara de representación del conjunto de la ciudadanía. Ejemplos de sistemas monocamerales son Suecia, Dinamarca, Nueva Zelanda o Portugal. La mayor parte de los sistemas son bicamerales, esto es, la existencia de dos cámaras de representación con diferentes funciones atribuidas y con relaciones de poder simétricas o asimétricas entre sí. El surgimiento de una segunda cámara está relacionado con la lógica del contrapeso político, bien sea de corte popular frente a los grupos privilegiados (clase social) o de contrapeso territorial, con la relación de poder entre territorios periféricos y centro de poder. En el caso español, el Congreso de los Diputados, de corte general, y el Senado, de corte territorial, conforman el sistema bicameral que adquiere el nombre de Cortes Generales. Ambas cámaras tienen una distribución asimétrica de competencias, funciones, protagonismo, tamaño y procedimiento de selección.

Las principales funciones del poder legislativo son (Vallès, 2000):

a) Legitimidad del sistema político y representación política de la ciudadanía: canaliza las demandas sociales, económicas y políticas y representa la pluralidad, las ideologías, grupos sociales y partidos políticos.

b) Formación y control del gobierno: en los sistemas parlamentarios, el parlamento es la intermediación entre la ciudadanía y el gobierno, ya que lo nombra (función electiva) y lo somete a control, o dicho de otro modo, el gobierno es responsable ante el parlamento y el parlamento ante la ciudadanía. Además, es el espacio de la oposición política para el control del ejecutivo. Así, en el parlamento se constituye o se destituye al gobierno, y a su vez, comparte con la ciudadanía el papel fiscalizador del ejecutivo.

c) Cuestión de confianza y moción de censura: son los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo. La moción de confianza es la declaración de que el parlamento respalda la acción del gobierno o de uno de sus miembros. La moción de censura es la manifestación del rechazo mayoritario de la cámara hacia la acción de gobierno y la retirada de la confianza. En el caso español, la moción de censura es de tipo constructiva, es decir, debe presentarse una candidatura alternativa a la presidencia del gobierno para que, si tiene éxito, automáticamente se invista a un nuevo presidente/a y no se produzca un vacío de poder. En España se han presentado cuatro mociones de censura y ha prosperado una, la 2018 de Pedro Sánchez (PSOE) a Mariano Rajoy (PP).

d) La actividad legislativa: es la conversión de las grandes decisiones políticas en texto legal. Es la función exclusiva e histórica de los parlamentos, si bien es cierto en las últimas décadas el ejecutivo ha adquirido mayor protagonismo en la iniciativa legislativa.

La actividad parlamentaria se fundamenta en la acción de los grupos parlamentarios, agrupaciones constituidas sobre la coincidencia política o, dicho de otro modo, es la traducción parlamentaria de los partidos políticos. Desde los orígenes del parlamentarismo del siglo XVIII hasta la actualidad, la figura del parlamentario o parlamentaria ha ido perdiendo protagonismo en favor del grupo parlamentario, primándose la disciplina de voto y partido, ya que el control de las listas electorales como acceso al parlamento recae en el partido político, y la preeminencia del líder del partido como líder parlamentario.

Habitualmente, los y las parlamentarias suelen ser un reflejo social, económico y cultural de la comunidad a la que representan. Así, los procesos de modernización y democratización de las sociedades han supuesto un cambio en el perfil de los grupos parlamentarios. La mayor revolución de las últimas décadas en los parlamentos occidentales es la presencia equilibrada de mujeres así como de una mayor diversidad de razas, religiones y condición socioeconómica, a semejanza de la propia sociedad.

5.3. El poder ejecutivo

El gobierno es la institución del ejecutivo, es el impulsor principal de las grandes decisiones políticas y se auxilia en la administración para realizar sus funciones. En las sociedades complejas actuales, requiere de una dirección política efectiva, continuada, organizada y homogénea pues la centralidad de los gobiernos y su protagonismo político hace que recaiga en ellos la responsabilidad de la organización de vida colectiva y la efectividad de los derechos individuales y colectivos (Matas en Reniu, 2012).

En relación a los sistemas políticos, la clasificación contempla dos modalidades de ejecutivo: por un lado, los duales, donde las funciones se reparten de manera asimétrica entre la jefatura de gobierno y la jefatura de estado, con función efectiva de dirección política y coordinación administrativa y con función ceremonial y representativa, respectivamente. Los ejecutivos duales son característicos de sistemas parlamentarios. En el caso español, es un ejecutivo dual donde la jefatura de gobierno es elegida por el Congreso de los Diputados y la jefatura de estado es una monarquía hereditaria con criterio automático de sucesión. Por otro lado, los ejecutivos monistas, propios de sistemas presidenciales, concentran las funciones ejecutivas en un único órgano, la presidencia del estado. Son el caso de Estados Unidos, Argentina o Australia.

Siguiendo al profesor Vallès, las funciones del gobierno son:

- Tomar la iniciativa política principal, elaboración y ejecución de políticas para dirimir los conflictos de la sociedad conforme al programa presentado en el acto de investidura.
- Ejercer la dirección, coordinación y supervisión de la Administración Pública, es decir, la ejecución directa de las políticas públicas.
- Ostentar la representación simbólica de la comunidad política.
- Gestionar las crisis ya que su capacidad de reacción y decisión es más rápida e inmediata que la de otras instituciones más amplias.
- Liderazgo social y selección de los asuntos de interés general de una comunidad política que deben ser acometidos por el poder político.

Además, el gobierno tiene la potestad reglamentaria de cumplir y hacer cumplir las leyes, así como tiene capacidad reglamentaria para el desarrollo de su tarea directiva.

Existen tres tipos de gobierno en función de la estrecha relación entre los sistemas políticos y las modalidades de ejecutivo: a) el gobierno presidencial, en el que el presidente constituye por sí misma una entidad diferente y superior que dirige, coordina y personaliza toda la responsabilidad del órgano; b) el gobierno de gabinete, donde el elemento fundamental es la primacía de la entidad colegiada y la responsabilidad solidaria de la gestión; y c) el gobierno ministerial, con mayor presencia de los ministros/as que tienen mayor importancia individual y mayor autonomía en la toma de decisiones de la acción política del gobierno. En el caso español, la composición de gobierno es de corte ministerial, con una de presidencia, unas vicepresidencias y unos ministerios correspondientes a grandes áreas temáticas de gestión.

Para la dirección política, el gobierno se auxilia en la administración pública, que es parte e instrumento del ejecutivo, por lo que se habla de un estado de funcionamiento administrativo. Es una administración basada en el principio de la racionalidad instrumental, definida por Max Weber como: el ajuste eficaz entre medios y fines; el reclutamiento del personal administrativo por procedimientos transparentes y establecidos sobre la base del mérito y la capacidad; la definición funcional y especializada de la organización; la propiedad pública de los recursos; la actuación conforme a normas escritas y publicadas sobre la base de los principios de igualdad, imparcialidad y neutralidad; y la organización piramidal en la que cada individuo recibe y responde sobre la estipulación de sus responsabilidades (Vallès, 2000).

La administración pública es la traducción práctica de las decisiones políticas (declaración de intenciones). De ahí que al hablar de políticas públicas, se haga hincapié no sólo en la voluntad política sino en la definición de presupuestos, personal y competencias que desarrollen y ejecuten esa declaración política.

En todo caso, la administración es una herramienta que sirve a la dirección política conforme a su orientación ideológica. Ahora bien, no se trata de evitar la politización de la administración sino la partidización, es decir, su apropiación por parte del partido de gobierno. Los principios de transparencia, coordinación interdepartamental, separación y simplificación de responsabilidades de gestión, indicadores de competencia y rendimiento, mecanismos de control y desarrollo de la cultura organizacional de responsabilidad y rendición de cuentas son las estrategias y herramientas para lograr compaginar la neutralidad de la administración con su función de servicio a los intereses generales.

5.4. Las relaciones entre parlamento y gobierno

Las relaciones entre parlamento y gobierno se encuentran en la base del funcionamiento de los estados, determinando la tipología de estados, de entramado institucional y, con todo ello, del sistema político y electoral. Ahora bien, no es una disposición estanca, encapsulada, sino que se observa una adaptación de comportamiento en función de los contextos y del cambio social.

Siguiendo a profesor Vallès (2000), las vías de influencia de los parlamentos sobre los gobiernos son:

- a) La aprobación, enmienda o rechazo de las propuestas legislativas que el ejecutivo propone a deliberación en el parlamento, legitimando o no, de esta manera, las grandes decisiones del gobierno.
- b) El control ordinario de la actividad del ejecutivo. El control es la actividad fundamental, junto con la legislativa, de los parlamentos actuales, donde el gobierno toma las decisiones y la oposición sigue, denuncia y modifica la acción ejecutiva. El objetivo es conocer en profundidad

la actividad del gobierno y de la administración que, al ser de corte piramidal en la que la responsabilidad recae en el gobierno, es objeto del control parlamentario. Los mecanismos de control y de responsabilidad jurídica parlamentaria son herramientas que se convierten, por la estrategia política ordinaria, en escenarios habituales del conflicto político. Los principales recursos parlamentarios para el control al ejecutivo son: las preguntas al gobierno, las interpelaciones de política general, las comparecencias, los informes o las comisiones de investigación. Ahora bien, el control parlamentario depende de la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios, siendo profundamente asimétrica la intensidad si un gobierno goza de mayoría absoluta en la cámara o gobierna en minoría, y depende también de la atracción de los medios de comunicación por los asuntos parlamentarios y la confrontación política que pueda derivarse.

c) El parlamento interviene en la designación de altos cargos de otros órganos políticos, judiciales o administrativos. Por ejemplo, en España, el parlamento interviene en la composición del Consejo General del Poder Judicial, el gobernador del Banco de España o en Radio Televisión Española.

d) El parlamento influye o determina la existencia del gobierno, sea a través de su nacimiento mediante la investidura de la presidencia de gobierno o de la confianza al gobierno.

e) El parlamento puede poner fin al ejecutivo retirándole la confianza a través de la moción de censura.

Por otro lado, tradicionalmente los parlamentos han sido el centro neurálgico de las democracias, muy especialmente en aquellos estados en transición desde una dictadura, donde la ciudadanía se veía reconocida en su parlamento. En las últimas décadas, se habla de la crisis de identidad de los parlamentos producida por dos cuestiones: su capacidad de adaptación a los cambios sociales es menor porque sus procesos de selección, su composición y funcionamiento requieren tiempos más dilatados (es una debilidad en este sentido pero es una fortaleza respecto a la seguridad institucional y estabilidad); y porque se están produciendo tendencias hacia la presidencialización de los sistemas parlamentarios por la preeminencia del ejecutivo. En estos sistemas, las elecciones se configuran con ciertos elementos plebiscitarios hacia las y los líderes ya que la ciudadanía, aunque vota jurídicamente a la(s) cámara(s), enmarca la competición electoral sobre la elección de líderes de partido y no sobre candidaturas de la circunscripción o, dicho de otra manera, la ciudadanía vota a los parlamentos aunque esté premiando o castigando gobiernos y liderazgos.

Es así que las reglas constitucionales que definen las funciones y espacios de poder de ejecutivo y legislativo vienen condicionadas por los resultados electorales, por la posición y fuerza de los partidos políticos. La contienda política entre parlamento (oposición) y ejecutivo suele ser mayor en los estados donde los partidos son de pequeño tamaño y con una estructura orgánica débil, mientras que en estados donde los partidos son organizaciones robustas y de gran tamaño, la contienda tiene lugar más habitualmente fuera del espacio parlamentario, sobre la arena de la opinión y la política mediática. Este es el caso español, donde el parlamento tiene un rol secundario respecto a su capacidad para definir la agenda política, la confrontación gobierno-oposición y la generación de opinión pública y publicada.

5.5. El poder judicial

El tercer poder es el judicial y tiene como papel principal el arbitraje del proceso político y de la aplicación de la toma de decisiones (Vallès, 2016). A los tribunales les corresponde la interpretación de la norma para la regulación del conflicto, es decir, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado sobre la base de la imparcialidad, la independencia y la responsabilidad.

El poder judicial es un órgano del estado que se compone por quienes ejercen la función jurisdiccional y la administración de justicia es el conjunto de medios personales y materiales que sirven al poder judicial.

En las democracias actuales, el poder judicial se compone de tribunales especializados, con magistratura y judicatura reclutada profesionalmente, y se organiza sobre el criterio de especialización temática y de jerarquía; y de jurados populares, en los que la ciudadanía, a través del sorteo, ejerce directamente la función de juzgar.

El Poder Judicial es políticamente independiente porque es jurídicamente dependiente para aplicar la voluntad política. Cumple la voluntad del pueblo expresada por los cargos representativos a través del derecho. La radical dependencia del derecho le permite la independencia política (Fernández-Miranda en Jiménez de Parga, 2012).

En relación a la interpretación, garantía y salvaguarda de la Constitución, hay dos modelos de control. El difuso, en el que son tribunales ordinarios quienes ejercen dicha función, como el caso estadounidense. Y el concentrado, en el que un tribunal especial tiene la función exclusiva al entenderse estas reglas constitucionales como las reglas decisivas del estado y la garantía de los derechos fundamentales. Son tribunales independientes, compuestos por procedimientos diferenciados a los tribunales ordinarios y sus resoluciones tienen un marcado carácter político porque fijan las orientaciones e interpretaciones que marcarán la acción del legislativo y del ejecutivo (Vallès, 2000).

La politización de la justicia y la judicialización de la política son procesos que han cobrado protagonismo en las últimas décadas. La interferencia del ejecutivo y legislativo en el poder judicial a través de la composición de los órganos de decisión del poder suponen una politización de una esfera formalmente independiente. El control político que tradicionalmente han realizado los parlamentos, los medios de comunicación y la opinión pública, se observa como, con mayor asiduidad, se resuelven en la esfera jurídica. El aumento de la complejidad social y del volumen de litigios, unido a que el cambio de valores y actitudes sociales, en ocasiones, es más rápido que las propias leyes que los garantizan y enmarcan (función legislativa), son resueltos en los tribunales, reemplazándose así la acción legislativa parlamentaria. La desconfianza en la clase política provocada por los casos de corrupción hace que el litigio judicial sea el proceso escogido por la clase política para deslegitimar a un adversario/a político.

Además, se observa, del mismo modo, una creciente intervención de los tribunales y la judicatura en la gestión del conflicto político (Fernández-Miranda en Jiménez de Parga, 2012), como en el caso del llamado “procés” catalán, donde la acción política ha estado, deliberadamente, parapetada en la resolución judicial, produciendo la inacción política un claro ejemplo de judicialización de la política.