

EL LUGAR DE LAS CORTES GENERALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Antonio Torres del Moral
Catedrático de Derecho Constitucional
U.N.E.D.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION. II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA TRANSFORMACION DEL PARLAMENTARISMO. III. PRIMACIA DEL GOBIERNO EN EL ESTADO SOCIAL DE PARTIDOS Y PARLAMENTARISMO "RACIONALIZADO". IV. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA. V. LA JURISDICION CONSTITUCIONAL. VI. ¿CRISIS EN EL PARLAMENTO?. VII. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DIVISION DE PODERES Y MAYORIA GOBERNANTE.

El trabajo presente es una somera reflexión acerca de la pérdida de centralidad del Parlamento en las democracias actuales y, paralelamente, de las Cortes Generales en nuestro sistema constitucional.

Formulada esta tesis en términos generales, apenas tiene contradictores en nuestros días. Incluso, las más de las veces, revestida de ciertos ribetes teóricos en los que se vincula esta pérdida de centralidad a las exigencias del Estado social o a la realidad inescapable del Estado de partidos. Es todo muy cierto y aquí abundaremos sobre ello. Pero ya es menos común conectar los fundamentos y manifestaciones de la centralidad de antaño con los de su pérdida de hogaño.

A ello se dedican estas páginas¹, que únicamente pretenden poner un poco de orden en lo que todos sabemos.

(1) Se trata de una versión resumida de mi colaboración, bajo el título *Cortes Generales y centralidad política*, en el homenaje a Juan José Ruiz Rico, amigo de vivo recuerdo, que también trató este tema. A la hora de entregar esta versión a imprenta aún no sé cual de las dos aparecerá publicada antes.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION.

Como es sobradamente conocido, el Parlamento del Antiguo Régimen era un mero órgano auxiliar del Rey, no un verdadero órgano de poder del Estado. Estaba integrado por los estamentos privilegiados y por los mandatarios de burgos, condados, universidades y otras corporaciones, las cuales controlaban a aquéllos mediante un mandato imperativo. Su función fundamental, además de asistir al Rey, era llevar “representaciones” ante él, esto es, presentarle las peticiones y quejas de sus mandantes.

El paso al Nuevo Régimen, al Estado constitucional representativo, significó el ascenso del Parlamento, en cuanto representante de la soberanía nacional, hasta, por lo menos, equipararse al Rey. Y la evolución inmediata lo llevó a erigirse en el eje del Estado, identificándose la soberanía nacional lisa y llanamente como soberanía parlamentaria.

El fundamento de esta escalada es precisamente la representación (ya no de corporaciones, sino de la nación como un todo), entendida ahora sobre un modelo diferente, el mandato representativo. Y sus manifestaciones más importantes son:

1. La supremacía de la ley y la reserva a la misma de las materias más importantes.
2. El control del órgano que ha de ejecutarla, estableciendo con él una relación fiduciaria.
3. Su autonomía reglamentaria para dotarse de organización y funcionamiento propios.
4. Las garantías de sus miembros frente a la Administración de Justicia: inviolabilidad, inmunidad y fuero especial.

Desde luego, las cosas nunca fueron del todo así, ni siquiera en el régimen liberal decimonónico. Pero ésa era la teoría. De lo que no cabe duda es de que ésa no es la posición del Parlamento en las democracias de hoy.

No voy a intentar una -una más- sistematización de las causas del tan repetido declive parlamentario², sino que fijaré mi atención

(2) LUKES, S.: “El debate sobre el ‘declive’ del Parlamento británico”, en VV.AA.: *Parlamento y democracia*, Madrid, 1982, pág. 30. SCHWARTZENBERG, R.G.: *Sociologie Politique*, Montchrestien, Paris, 1977, págs. 356 ss.; RUIZ RICO, J.J.: “El futuro del Parlamento en el juego de los poderes”, en CANO BUESO, J. (ed.): *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Sevilla, 1988, págs. 108 ss.

en los cinco factores que me parecen principales en el cambio de escenario: la emergencia e institucionalización de los partidos políticos, la acentuación progresiva del carácter social del Estado durante setenta años, la preocupación por la estabilidad gubernamental como elemento necesario de la democracia contemporánea, la recuperación de las instituciones de democracia directa y el establecimiento de la jurisdicción constitucional.

II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA TRANSFORMACION DEL PARLAMENTARISMO.

Es de sobra conocido que la incorporación de los partidos políticos a los órganos del Estado, aunque sea indirecta, ha transformado la democracia. También es verdad que la democracia ha transformado a los partidos políticos; pero ése es otro problema.

La transformación experimentada por el Parlamento en el paso del Antiguo al Nuevo Régimen, como afirma G. Sartori, no ocurrió sin que dejara a sus espaldas aquella función de articulación de demandas sociales. Y, como en política no se dan vacíos, esa zona pasó a cubrirla un ente nuevo: el partido político, encargado de llevar esas demandas precisamente ante el Parlamento, que es ahora el nuevo poder³.

En el Continente, este paso no se dio ayuno de justificaciones teóricas: unidad e indivisibilidad de la soberanía, mandato representativo, etc. Esta línea triunfante abocó a una clamorosa contradicción al silenciar el derecho de asociación y prohibir los cuerpos intermedios, cuando Montesquieu, muy plausiblemente, había cifrado en ellos una de las garantías de la libertad. Sin embargo, con el tiempo las asociaciones fueron reconocidas y el régimen demoliberal ha terminado identificándose como régimen pluralista.

((3) SARTORI, G.: "Dove va el Parlamento?"; en VV.AA.: *Il Parlamento italiano*, Nápoles, 1963, pags. 347 ss.

Esta es la suerte corrida por los partidos políticos, que han pasado del silencio constitucional y legal a ser considerados por algunas constituciones actuales como piezas básicas del sistema político. Pero no sólo acontece esto con los partidos políticos en el seno de la sociedad, sino que, dentro de la propia Cámara, emergen y se institucionalizan bajo la forma de grupos parlamentarios.

Pero la usual coherencia ideológica y programática entre partidos y grupos parlamentarios se traduce en la práctica en una férrea disciplina ejercida por aquéllos sobre éstos y por éstos sobre sus miembros individuales. Es ya un lugar común en la bibliografía sobre la materia la emergencia de un mandato de partidos que llena el vacío provocado por la sustitución del mandato imperativo a manos del mandato representativo.

Ahora bien, con ello se altera, si no el fundamento teórico-jurídico del sistema político, sí al menos, obviamente, su funcionamiento. Los actuales sistemas parlamentarios son el resultado de la articulación e interacción de la estructura estatal, tal como viene constitucionalmente dispuesta, y el sistema de partidos⁴. Aunque formalmente los partidos actúan fuera de los órganos estatales, el funcionamiento real del sistema político pasa por ellos.

Por lo que al Parlamento se refiere, toda su organización y su funcionamiento acusan la existencia e incidencia de los partidos, en su versión de grupos parlamentarios, desde la formación de la Mesa de la Cámara hasta la composición de las Comisiones, pasando por la duración de las intervenciones en un Pleno. Incluso el ejercicio de las potestades legislativa y controladora del Gobierno resulta fuertemente condicionado por la estructura grupal de la Cámara y por la mayor o menor disciplina que los grupos imponen a sus miembros.

(4) Cfr. MANZELLA, A.: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 20 y 45 entre otras. GARCIA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986; cito por la edición de sus *Obras Completas*, C.E.C., Madrid, 1991, vol. II, págs. 2011-2012.

III. PRIMACIA DEL GOBIERNO EN EL ESTADO SOCIAL DE PARTIDOS Y PARLAMENTARISMO “RACIONALIZADO”.

1. Gobierno de Canciller.

Esta derivación político-funcional es mayor en los sistemas presidencialistas, pero vamos a concentrar nuestra mirada en los sistemas parlamentarios, que son los vigentes en la Europa comunitaria.

En ellos se ha producido un desplazamiento del centro de gravedad hacia el Gobierno. No han faltado para ello argumentos *ad hoc*, como la falta de preparación técnica de los parlamentarios, la inidoneidad de la Cámara para los cada vez más complejos problemas de la vida de hoy y su incapacidad para dar una respuesta rápida a las perentorias demandas sociales. En cambio, los Gobiernos poseen todo eso de que carecen las Cámaras, por su reducida y homogénea composición y su preparación técnica o, al menos, su más fácil acceso a los circuitos que la facilitan, la mayor parte de los cuales pertenecen a la Administración⁵.

No obstante, por debajo de tan asépticos argumentos latía la verdadera motivación: el miedo a que los Parlamentos democráticos emergentes del sufragio universal -y, por tanto, portadores de la división de clases existente en la sociedad que representaban- llevaran al “desgobierno”. Había, pues, que “racionalizarlos”, esto es, debilitarlos, frenarlos, controlarlos, para asegurar la estabilidad gubernamental.

El parlamentarismo evolucionó hacia un sistema de Gabinete, e incluso de Premier, Canciller o Primer Ministro. Con diferencias entre sí, los sistemas parlamentarios británico, alemán y español muestran la primacía del Gobierno y, dentro de éste, de su líder, en el que es perfectamente perceptible una real concentración de poder.

(5) Cfr., por todos, CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement, pourquoi faire?*, Gallimard, s.l., 1967; MASCLLET, J.C.: *Un député, pourquoi faire?*, P.U.F., París, 1982;

LIBERTINI, L.: *¿Qué Parlamento?*, ed. cast., Plaza & Janés, Barcelona, 1980.

La clave de la evolución reside, una vez más, en los partidos políticos, en su cohesión interna, en la correlación de sus fuerzas en el arco parlamentario y en la creciente dependencia del sistema político respecto de los medios de comunicación social. La *partidocracia* y la *mediocracia* ha desembocado en el creciente carácter plebiscitario de las elecciones parlamentarias, que en realidad son, mediata pero inequívocamente, elecciones al Gobierno e incluso a Primer Ministro.

En este parlamentarismo “presidencialista”, valga la expresión, no es que el Gobierno y su Presidente tengan *también* legitimidad democrática, como la tiene el Parlamento, sino que tienen *la misma* (sólo que mediata), puesto que uno y otro proceden de un mismo veredicto electoral, en el que la identidad de los candidatos a la Presidencia del Gobierno ha jugado un papel determinante.

Esta unión del Parlamento y el Gobierno, desde el inicio hasta el término de la legislatura, salvo sorpresas, ha producido una verdadera mutación en la tradicional división de poderes⁶. En el parlamentarismo actual se da una unión de dichos poderes en una suerte común, a través de la Mayoría que legisla y gobierna.

Hay, pues, en los sistemas parlamentarios actuales dos centros de impulsión política: uno estatal, el Gobierno; otro extraestatal, el partido de la Mayoría; de las relaciones entre ambos depende el funcionamiento del sistema más que de las relaciones jurídico-constitucionales entre el Parlamento y el Gobierno⁷. En realidad estamos ante un Estado diferente del liberal decimonónico, aunque sus fundamentos jurídico-constitucionales se sigan predicando con similares fórmulas en la norma suprema.

2. La función controladora del Gobierno por el Parlamento en el Estado de partidos.

En el parlamentarismo actual, la Mayoría ocupa el poder, todo el poder decisorio del Parlamento y del Gobierno. Frente a ese

(6) Cfr. TORRES DEL MORAL, A.: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 260.

(7) *Ibidem*, lugar citado.

poder decisorio monopolizado, la Minoría ejerce el poder controlador tanto en sede parlamentaria cuanto a través de los medios de comunicación. De ahí el papel decisivo de la publicidad para la democracia. Sin publicidad no hay control y el sistema político queda descompensado.

Así, pues, en la democracia parlamentaria actual, que es democracia de partidos, es el Gobierno el que dirige al Parlamento y no al revés. Y si los grupos parlamentarios son muy disciplinados, hasta se puede asegurar que el Gobierno, a través de su Mayoría parlamentaria, controla a la Oposición, a la que permite pocas iniciativas que le sean inquietantes.

Estamos con ello en la plenitud del malamente llamado parlamentarismo racionalizado, que yo veo muy poco razonable: el constitucionalismo de nuestro siglo ha regulado las instituciones de control del Parlamento sobre el Gobierno y, sobre todo, la relación fiduciaria entre ambos desde la óptica de la estabilidad gubernamental, poniendo obstáculos, requisitos, dilaciones y límites a las mociones de censura y llegando incluso -en los ordenamientos alemán y español- a su desnaturalización.

El control de la Mayoría por la Minoría ha devenido una *función genérica de oposición*, en la cual tanto la actividad rogatoria como las comisiones de investigación y la exigencia de la responsabilidad del Gobierno buscan el desgaste de éste y la llamada de atención del electorado con vistas a su comportamiento futuro ante las urnas. Como dice J.F. López Aguilar, la eficacia de la Oposición reside, más que en desestabilizar al Gobierno, en su capacidad de *emitir un mensaje alternativo* viable y coherente ante la opinión pública⁸.

La función controladora, consiguientemente, se extraparlamentariza, al menos parcialmente:

a) De un lado, la Oposición mira a y depende de los medios de comunicación.

(8) LOPEZ AGUILAR, J.F.: *Minoría y Oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, 1991; cfr., del mismo autor, *La Oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, 1988.

b) De otro, las crisis de los Gobiernos de coalición suelen ser promovidas, sin formalización parlamentaria, por los propios partidos que los integran.

c) En fin, a veces es el propio partido del Gobierno el que cambia de líder y le obliga a dimitir de su alto puesto gubernamental. Así sucedió en el Reino Unido en 1990: el Partido Conservador apoyó parlamentariamente a la Premier, Sra. Thatcher, frente a una moción de censura, pero, después, en sede partidaria, eligió a otro líder, por lo cual aquélla hubo de dimitir como Premier y fue sustituida por el nuevo jefe del partido, J. Major.

3. La función legislativa del Parlamento en el Estado de partidos.

También en este ámbito ha sufrido el Parlamento una fuerte transformación. Como ya hemos apuntado anteriormente, cuando el sufragio se universaliza es precisamente cuando se pone en duda que el Parlamento exprese, mediante ley, la voluntad general: el Parlamento es gobernado por la Mayoría y ésta es falible; por eso hay que disponer requisitos más exigentes (mayorías especiales) en el procedimiento legislativo y, en último término, controlar la constitucionalidad de las leyes por medio de un órgano creado al efecto.

Por otra parte, la intensidad y urgencia de las demandas sociales de nuestros días se compadecen mal con el ritmo parlamentario ordinario de producción de leyes, por lo que se habilita al Gobierno para dictar normas del mismo rango, si bien con control parlamentario y ciertas cortapisas.

Así, pues, en el Estado social se debilita la correlación entre Parlamento y ley, no sólo por lo anteriormente señalado, sino porque el Gobierno interviene de modo acentuado en el procedimiento legislativo formal, desde la iniciativa legislativa (en la que tiene jurídicamente el monopolio de ciertas materias, como la presupuestaria, y ejerce, de hecho, un cuasimonopolio en las demás) hasta ciertos privilegios a la hora de tramitar los proyectos y las proposiciones de ley.

Esta deriva parlamentaria en el Estado actual también se plasma en las relaciones entre la ley y el reglamento. La Constitución francesa de 1958 ha dado un paso enorme, y poco deseable, al colo-

car la ley y el reglamento casi en el mismo rango y diferenciándolos, más que por su jerarquía, por las diferentes materias sobre las que versan, siendo acotadas las de la ley y correspondiendo al reglamento las demás.

En las Constituciones italiana, alemana y española se mantiene el esquema clásico de la relación entre ambos tipos normativos. En nuestro Ordenamiento la superioridad de la ley es incontestable, pero el reglamento es una norma que, como dice el Tribunal Constitucional, está llamada a colaborar con la ley, sin estar excluido de ninguna materia, y siempre que la ley no se degrade mediante una remisión *in toto* al reglamento⁹.

En realidad, en el Estado constitucional de Derecho, como dice F. Balaguer, las funciones de creación y aplicación del Derecho no están rígidamente separadas y, por tanto, el Parlamento no puede ser identificado como el único creador del Derecho¹⁰.

En fin, las exigencias del Estado social también han llevado al abandono de la intangibilidad del principio de generalidad de la ley.

* * *

No puede decirse que este funcionamiento del sistema parlamentario sea antidemocrático; a condición, claro está, de que el Gobierno proceda de un Parlamento elegido por sufragio universal y de que no estén cercenadas las garantías de las minorías ni las vías de control de la Oposición. En la medida en que no se cumplan estas condiciones decrece la naturaleza constitucional democrática del sistema político, escapando igualmente del objeto central de nuestra reflexión.

(9) STC 18/1982, de 4 de mayo; reitera doctrina en SSTC 83/1984, de 24 de julio; 66/1985, de 23 de mayo; 77/1985, de 27 de junio; 99 y 209/1987, de 11 de junio y 22 de diciembre; 40/1990, de 26 de marzo; 10/1991, de 13 de mayo.

(10) BALAGUER CALLEJON, F.: *Fuentes del Derecho*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 25-26.

IV. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA

La alternativa entre democracia directa y democracia representativa se saldó históricamente en favor de la segunda de un modo rotundo. La utilización lamentable de los institutos de participación directa -el referendo, fundamentalmente- por los bonapartismos y los totalitarismos de las dos últimas centurias los sumió en el descrédito, a pesar de que la historia de las elecciones -núcleo esencial de la democracia representativa- ofrece episodios no menos indecorosos.

Pero las instituciones de democracia directa fueron recuperadas en el período de entreguerras, coincidiendo, nada casualmente, con la “racionalización” parlamentaria y con el establecimiento de la jurisdicción constitucional.

La función parlamentaria por excelencia, la legislativa, se ve así superada por la decisión sin intermediarios del titular de la soberanía en forma de referendo aprobatorio o abrogatorio de una ley, sobre todo si el referendo puede ser convocado por una iniciativa legislativa popular. Las Constituciones alemana (1919), austríaca (1920) y española (1931) dieron entrada a estos institutos, si bien las condiciones de su ejercicio en España eran de cumplimiento casi imposible. Por lo demás, la práctica nacionalsocialista de los mismos abundó de nuevo en su difícil acomodación a los sistemas representativos y en su demasiado fácil manipulabilidad antidemocrática.

No obstante, el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial los incorporó. Así lo hicieron las Constituciones francesas de 1946 y 1958 e italiana de 1948. No sucedió otro tanto, por razones también comprensibles, con la Constitución alemana de 1949.

Esta intervención directa del pueblo en las decisiones políticas estrecha aún más el cerco del Parlamento. La desigual utilización de estas instituciones en Italia y en Francia nos muestra el distinto alcance de dicho desplazamiento político de las Cámaras, que fue muy pronunciado en Francia durante el período 1958-1974, bajo las presidencias de De Gaulle y Pompidou, sobre todo del primero.

En general, la práctica de los referendos en Europa desde 1945 para acá, con las reservas apuntadas, ha sido bastante correcta y ha rendido buenos servicios a la democracia. Nadie en su sano juicio puede decir, por ejemplo, que el hundimiento del sistema político italiano se debe más a las instituciones de participación directa que al propio sistema representativo.

También la Constitución española incorpora tales institutos, pero con una regulación recelosa. La apuesta del constituyente español por la democracia representativa ha sido decidida y consciente. Consecuentemente, en nuestro sistema constitucional apenas se produce la señalada “superación” de las Cámaras por la intervención directa del pueblo.

Con todo, en dos ámbitos sí se prevé, unas veces como posibilidad, otras veces como requisito necesario. Se trata del régimen autonómico (aprobación y modificación de ciertos estatutos de autonomía) y de la reforma constitucional. De manera que, aunque reduciéndola a estos términos, también se ha dado entrada en nuestro Ordenamiento constitucional a una *reubicación* -a la baja- del Parlamento por los institutos de democracia directa.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

De todos los elementos de los sistemas parlamentarios actuales que han contribuido a dotar al Parlamento de un nuevo perfil, el de mayor incidencia ha sido el establecimiento de una jurisdicción constitucional; por lo menos, lo ha sido desde el punto de vista jurídico formal, dado que el otro gran factor, la institucionalización de los partidos políticos, apenas tiene reflejo en la regulación constitucional.

Esta mayor incidencia se debe a que la jurisdicción constitucional cuestiona el producto parlamentario máspreciado: la ley, pero no sólo de ella. Concretamente, el Tribunal Constitucional español ha significado un triple sometimiento de las Cámaras: el de la ley, el de los reglamentos parlamentarios y el de los actos parlamentarios no normativos que puedan vulnerar derechos fundamentales.

1. *Sometimiento de la Ley.*

Frente a la opción estadounidense de someter las leyes a un control de constitucionalidad, en Europa la supremacía de la Constitución no encontró, durante más de un siglo, cauces para hacerse efectiva. Los motivos fueron, entre otros y en distintas proporciones, la estimación de la ley como expresión de la voluntad general de un modo tan legítimo como el de la propia Constitución, la supervivencia del principio monárquico (lo que vale tanto como decir que no había propiamente una concepción normativa de la Constitución, dado que el Rey es soberano, o cosoberano, y tiene poder constituyente) y el recelo que despertaba un órgano no electivo como controlador del representante de la soberanía nacional.

Pues bien, de un lado, el principio monárquico ha cedido netamente ante el principio democrático. De otro, se ha generalizado la idea de que no hay un régimen propiamente constitucional donde no hay una Constitución normativa. Y, en fin, esta jurisdicción (en los Estados europeos donde la hay, que no son todos, ni parece requisito indispensable de la democracia) ha jugado un papel muy positivo en el constitucionalismo europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La normatividad y la supremacía de la Constitución tienen como efecto inmediato la ubicación de la ley en un lugar netamente subordinado a ella. No es posible, entonces, hablar de soberanía de la ley y, menos aún, de soberanía parlamentaria. Como ha señalado F. Rubio Llorente, el concepto constitucional español de Estado de Derecho, pese a lo que parece indicar el Preámbulo, no se identifica con el *imperio de la ley*; antes bien, “implica la radical limitación del poder legislativo”¹¹.

A su vez, y como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Constitucional se erige en el legislador negativo del que habló Kelsen. A partir de su establecimiento, el poder legislativo no concierne a un solo órgano, sino a dos: Parlamento y Tribunal Constitucional; positivo uno porque *pone* la ley; negativo otro porque la expulsa del Ordenamiento jurídico.

(11) RUBIO LLORENTE, F.: “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, *REDC*, nº 16, Madrid, 1986, pág. 99-100.

Añadamos todavía que, de los dos legisladores, el negativo fiscaliza y corrige al positivo. Dicho de otra manera: el órgano más directamente representativo de la soberanía nacional, el Parlamento, se ve fiscalizado y corregido por otro que lo es menos inmediatamente.

2. *Sometimiento de los reglamentos parlamentarios.*

No termina con ello el cerco al Parlamento. La teoría de la soberanía -o el dominio- de la Cámara sobre su propio reglamento fue construída, además de sobre la doctrina de la división de poderes, sobre la de los *interna corporis acta*: la Cámara, como “dueña” de su reglamento, lo hace y lo modifica, pero también puede no seguirlo en un momento concreto porque no está sometida a él. Esto se refuerza con la consideración de los actos del Parlamento, en cuanto actos internos de una corporación “soberana”, como infiscalizables, no sometidos a jurisdicción alguna. Lo contrario, se afirmaba, sería acabar con la soberanía del Parlamento y con la división de poderes.

No podemos decir que de esta construcción teórica no quede rastro alguno, pero sí muy poco. En un Estado de Derecho no puede haber poderes inmunes; todos están sometidos al Ordenamiento jurídico. El reglamento parlamentario es una norma que se integra en el Ordenamiento jurídico estatal y, consiguientemente, no es de aplicación voluntaria, sino necesaria.

Más todavía: el reglamento parlamentario es una norma directamente conectada a la Constitución, a la que desarrolla en muchos puntos importantes. Y afecta a las reglas del juego democrático. De ahí el requisito establecido en nuestra Constitución y en la italiana de su aprobación y modificación por mayoría absoluta, exigencia que carecería de sentido por completo si después la Cámara pudiera obviar su aplicación cuando le pluguiera¹².

(12) Cfr. mi trabajo “La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios”, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, vol. VI, Madrid, 1989, págs. 399 ss.

Mutatis mutandis, puede decirse otro tanto de diferentes ordenamientos. Así, por ejemplo, los reglamentos parlamentarios franceses sufren el control previo de constitucionalidad por parte del Consejo Constitucional, garantía igualmente carente de sentido si fueran susceptibles de cumplimiento discrecional por las Cámaras.

Esta ubicación privilegiada de los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes y en el sistema político ha determinado que en España estén sometidos a control de constitucionalidad, lo mismo que las leyes y los tratados. ¿Dónde está, pues, la autonomía reglamentaria de las Cámaras? ¿No habíamos quedado en que era un signo de identificación de los regímenes demoliberales?.

Sigue siéndolo. Pero el Estado demoliberal ha pasado de ser un Estado legal de Derecho a un Estado constitucional de Derecho, en el que todos los poderes han de ejercer su autonomía, que no soberanía, con nítida subordinación a la Constitución.

3. Sometimiento de las prerrogativas de los parlamentarios.

No otra cosa ha ocurrido, está ocurriendo, con las prerrogativas concernientes a los parlamentarios individuales: la inmunidad y la inviolabilidad.

3.1. Inmunidad

Resulta difícilmente negable la pérdida de sentido histórico de la inmunidad parlamentaria. Hoy en día los Gobiernos no andan deteniendo a parlamentarios *in itinere*, ni los jueces se dedican a procesarlos caprichosamente o por complacer al Poder Ejecutivo; hasta sería delictivo. En un Estado democrático de Derecho no es ése el planteamiento correcto; como dijo KELSEN, ese planteamiento es propio de la Monarquía estamental, no de una República parlamentaria¹³.

En el Derecho comparado se detectan dos sistemas diferentes, pero ambos restrictivos:

(13) KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, ed. cast., Guadarrama, Madrid, 1977, págs. 67-68.

a) El sistema anglosajón, en el que la inmunidad no cubre todos los delitos y se reduce realmente al requisito de informar a la Cámara acerca de las causas y sentencias que afecten a sus miembros.

b) El sistema francés, extendido a los países latinos, pero también a Dinamarca, Alemania y Japón, en el que la inmunidad cubre todas las causas penales, pero sólo durante los periodos de sesiones.

En España, sin embargo, una interpretación excesivamente literal del artículo 71.2 de la Constitución (“Durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad ...”) ha llevado a no distinguir entre períodos de sesiones y vacación parlamentaria; y los reglamentos parlamentarios exigen - el del Senado explícitamente; el del Congreso implícitamente- la autorización de la Cámara incluso para procesar a un parlamentario por hechos cometidos antes de adquirir dicha condición.

Ahora bien, si en este punto nuestro Ordenamiento no sigue las líneas predominantes en el Derecho comparado, en cambio, el Tribunal Constitucional ha desenvuelto una jurisprudencia que hace cada vez más de la decisión de la Cámara que autoriza o deniega el procesamiento de uno de sus miembros un acto casi reglado en el que apenas tiene margen de discrecionalidad. La clave de este desarrollo jurisprudencial reside en el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución: una denegación de suplicatorio por parte de la Cámara puede significar una vulneración de dicho derecho fundamental del querellante, abriéndose la vía del recurso de amparo.

El Tribunal Constitucional ha ido acentuando progresivamente esta interpretación llegando a anular una denegación de suplicatorio decidida por la Cámara¹⁴. Buena parte de la doctrina se ha alarmado por el hecho de que el Tribunal Constitucional se encuentre a sí mismo legitimado para fiscalizar hasta tal punto los otrora sacrosantos *interna corporis acta*. Yo entiendo, por el contrario, que esta prerrogativa parlamentaria es susceptible todavía de un mayor recorte.

(14) STC 206/1992, de 27 de noviembre.

3.2. Inviolabilidad.

Por su parte, la inviolabilidad parlamentaria está corriendo igual suerte. Protege al parlamentario de las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (Constitución italiana, art. 68.1; Constitución francesa, art. 26.1). La Constitución alemana (art. 46.1) utiliza otra expresión: palabras y votos emitidos “en el seno de la Dieta Federal o de una de sus comisiones”. La Constitución española (art. 71.1) habla sólo de opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones (pero es enteramente predicable también de los votos). ¿Qué funciones son éstas?

Es función parlamentaria todo aquel acto que se inscribe en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, desde la formulación de una interpelación a la presentación de una enmienda, pasando por su defensa oral en el correspondiente debate. Pero no estamos ante el ejercicio de funciones parlamentarias cuando el diputado o senador escribe un libro o encabeza una manifestación de huelguistas.

El Tribunal Constitucional español ha dicho, muy sensatamente, que la expresión “ejercicio de sus funciones” ha de ser interpretada en sentido jurídico, no sociológico¹⁵. Esto es: se trata exclusivamente de las funciones que jurídicamente se inscriben en el funcionamiento de la Cámara, no de cualesquiera que un diputado o senador, como político en ejercicio, tenga a bien realizar para la captación de futuros votos.

De otro lado, la propia Constitución alemana exceptúa de esta garantía las difamaciones y las injurias. Y algún autor español, como J.M. Gómez Benítez¹⁶, entiende que tampoco están protegidas las calumnias, la apología de la rebelión o de delitos de sangre, etc.; tesis correcta, a mi juicio, porque estos comportamientos no son necesarios para la formación de la voluntad de la Cámara. “Hoy -escribía Kelsen en 1920- resulta completamente inadecuada la práctica de sancionar los actos delictivos cometidos por un

(15) SSTC 36/1981, de 12 de noviembre; 51/1985, de 10 de abril; 243/1988, de 19 de diciembre; 9/1990, de 18 de enero; ATC 526/1986, de 18 de junio.

(16) GÓMEZ BENÍTEZ, J.M.: “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *RFUC*, nº 64, Madrid, 1982.

diputado dentro del desempeño de sus funciones, en ocasión de un discurso parlamentario, con el solo empleo de los medios disciplinarios destinados al mantenimiento del orden en la Cámara, como son una llamada al orden o a la cuestión, etc.”¹⁷.

En fin, en algunos Ordenamientos está previsto el levantamiento de la inviolabilidad, por parte de la propia Cámara, cuando entiende que el parlamentario ha abusado de ella. Figura ésta claramente recomendable y que nuestro Ordenamiento, aun no denominándola así, bien podría darle entrada a través de las facultades disciplinarias del presidente y de la obligación de éste de pasar el tanto de culpa al Ministerio Fiscal cuando la causa de la sanción disciplinaria fuere constitutiva de delito a juicio de la Mesa (art. 101.3 del Reglamento del Congreso).

VI. ¿CRISIS DEL PARLAMENTO?

Aparentemente el Parlamento actual ha llegado casi a las antípodas de lo que fue¹⁸. Sin embargo, la verdad ofrece contornos menos nítidos: ni el Parlamento liberal fue tanto como se dice ni el actual es tan poco como algunos lamentan¹⁹.

Esas lamentaciones por la pérdida del parlamentarismo suelen estar desenfocadas. Como he escrito en otro lugar, cualquier parlamentarismo pasado no fue mejor, y menos en España.

Las Cortes, en España, no eran elegidas por sufragio universal y apenas legislaban; se reunían una vez al año, para la aprobación del Presupuesto, pero a veces éste era prorrogado y se evitaba la intervención parlamentaria; y controlaban al Gobierno menos

(17) KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., pág. 68.

(18) Cfr. SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 390-391; CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlament ...*, ob. cit., págs. 13-28, entre otras; en la literatura española, por todos, VEGA, P. de: “Parlamento y opinión pública”, en APARICIO, M.A. (coord.): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, págs. 23 ss.

(19) Cfr. LIBERTINI, L.: *¿Qué Parlamento?*, ob. cit., passim.

aún, practicándose un parlamentarismo al revés: no es que las elecciones generales conformaran unas Cortes, de las cuales emergía un Gobierno que era nombrado por el Rey, sino que el Rey nombraba un Primer Ministro, el cual formaba Gobierno, que, a su vez, disolvía la(s) Cámara(s) y convocaba elecciones, ganadas las cuales -en España nunca un Gobierno perdió unas elecciones hasta la II República- ya disponía el Ejecutivo de unas Cortes dóciles para gobernar. Por lo demás, la suspensión de las sesiones parlamentarias era profusamente utilizada por el Gobierno para someter a la(s) Cámara(s).

De manera que esa añoranza lo es de un Parlamento que nunca existió.

Frente a él, el Parlamento actual es, sí, diferente, pero lo es, sobre todo, porque el Estado demoliberal de nuestros días es diferente.

Hoy, en los regímenes demoliberales, en los sistemas parlamentarios europeos, el modelo imperante es el Estado social y democrático de Derecho, de partidos e internacionalmente integrado. Cada uno de estos rasgos-elementos ha pesado, está pesando sobre todos los órganos estatales, dotándolos de un nuevo perfil.

1. El elemento democrático ha aportado mayor participación, en forma de sufragio universal e instituciones de democracia directa, lo que confiere a todo el Estado -y, por ende, también al Parlamento- mayor legitimidad.

2. El elemento partidista ha añadido disciplina en la colaboración entre Parlamento y Gobierno, si bien a costa de un debilitamiento de la representación de los parlamentarios individuales proporcional al incremento de la representación comunitaria -en el sentido que Duverger da a esta expresión²⁰ -, colegiada o de partidos.

(20) DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, 5ª ed. española, Barcelona, 1970, págs. 139-140.

3. El elemento jurídico exige unos controles y unas garantías para las minorías sociales y políticas, y para los ciudadanos en general. De ahí la exigencia de mayorías especiales para la aprobación de determinadas leyes y para la adopción de ciertas decisiones parlamentarias, así como la instauración de la jurisdicción constitucional.

4. El elemento social ha llevado a facilitar la potestad del Gobierno de dictar normas con rango de ley y su creciente intervención en el procedimiento legislativo.

5. El elemento de integración internacional y supranacional significa una redistribución de competencias con instancias exteriores, lo cual modifica no sólo las del Parlamento, sino también las del Gobierno, si bien el primero es más sensible a ello.

No puede pretenderse que en un Estado tan diferente se practique un parlamentarismo igual al decimonónico. Aunque con notables asintonías entre unos países y otros, la inflexión más importante del parlamentarismo se produjo en el período de entreguerras, al menos por lo que se refiere a su reflejo en los textos constitucionales.

La preocupación del constitucionalismo de esta época era doble en lo atinente a nuestro problema: garantizar el gobierno de la Mayoría y los derechos de las minorías.

a) El primer objetivo se intenta alcanzar con la “racionalización” parlamentaria que acabará con la perspectiva de una crisis gubernamental permanente provocada por un parlamentarismo atomizado o muy fraccionado²¹.

b) El segundo, mediante la exigencia de mayorías especiales en cierto tipo de legislación que afecta al núcleo democrático: derechos fundamentales, reglas de procedimiento (reglamentos parlamentarios, legislación electoral...) y provisión personal de ciertos órganos del Estado. Dicho en otros términos: en estos ámbitos, las minorías pueden bloquear las decisiones de la Mayoría.

(21) CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlament ...*, ob. cit., págs. 99 y 180-181.

c) Las instituciones de democracia directa y la jurisdicción constitucional pueden servir para uno u otro objetivo, según los casos y la regulación que de ellas se haga en cada momento y país.

c.1) Queda dicho más atrás que el significado histórico de los institutos de participación directa ha sido la de prescindir del Parlamento, o al menos superarlo mediante la llamada al pueblo. No cabe duda, sin embargo, de que una acogida de los mismos más acorde con el principio democrático puede facultar a las minorías parlamentarias para intentar una postrera oposición a la Mayoría mediante la puesta en marcha de un referendo abrogatorio; e incluso puede facilitar a minorías extraparlamentarias o de escaso relieve en las Cámaras el provocar una actuación parlamentaria (iniciativa legislativa popular) o a superarla (iniciativa de referendo).

c.2) Igualmente, la jurisdicción constitucional puede ser puesta en marcha -los sistemas varían con cada país- por las minorías derrotadas en las Cámaras legislativas, por los entes miembros de un Estado compuesto (impulsados, claro está, por sus mayorías, que son minorías en relación con el poder central) frente a leyes o decisiones de la Mayoría parlamentario-gubernamental de la nación, o viceversa.

Este repertorio de garantías, no siempre juega, como vemos, en detrimento del Parlamento ni siempre en favor de la Mayoría gubernamental. El Estado constitucional de Derecho es algo más complejo que ese simple esquematismo Gobierno-Oposición.

En este orden de consideraciones puede inscribirse el intento de la Constitución española definiendo, sí, un Gobierno fuerte y estable, pero también, como factor de equilibrio constitucional, unas Cortes Generales dotadas de unos rasgos constitutivos y de un cúmulo de facultades nada desdeñables:

1. La elección de las Cámaras por sufragio universal, como no podía ser menos.

2. Su reunión a lo largo de dos amplios períodos de sesiones. En realidad, las Cámaras se hallan reunidas casi todo el año, bien en los períodos ordinarios de sesiones, bien en sesiones extraordinarias, a lo que debe añadirse la instauración en ellas de sendas Diputaciones Permanentes.

3. La formación exclusivamente parlamentaria del Gobierno, lejos ya de los Gobiernos monárquicos de nuestro pasado constitucional, pero también de otros modelos parlamentarios europeos en los que el Gobierno inicia su actuación antes de recibir la confianza del Parlamento.

4. Por supuesto, la relación fiduciaria exclusiva entre el Parlamento y el Gobierno, igualmente alejada de nuestro constitucionalismo histórico -incluso republicano- y de ciertas fórmulas ambiguas del Derecho comparado.

5. La potestad de las Cortes para legislar sobre cualquier materia, sin restricción alguna.

6. Ciertas garantías para las minorías, que se traducen en la exigencia de mayoría absoluta para aprobar o modificar las leyes orgánicas, que versan sobre los aspectos más relevantes del Ordenamiento jurídico.

7. El incremento de estas garantías a la hora de seleccionar los titulares de determinados órganos, por cuanto la mayoría exigida en las Cámaras es de tres quintos. O lo que es igual: tanto en este cometido como en el anterior, también las minorías tienen una cuota de poder.

8. La autorización de las Cortes, en ocasiones bajo la forma de ley orgánica, para la celebración de ciertos tratados.

9. La intervención de las Cortes en numerosos supuestos relativos a la Corona.

10. La intervención del Congreso de los Diputados en los estados de crisis constitucional.

11. La restricción de materias regulables por decreto-ley y su necesaria convalidación por el Congreso.

12. El control parlamentario sobre la legislación delegada.

Si bien es cierto que en muchos de dichos cometidos las Cortes están dirigidas por la Mayoría gubernamental, es evidente que esto no ocurre en algunos de los enunciados anteriores. Esta idea de equilibrio de poderes, pero siempre con la dirección del Gabinete,

describe mejor la naturaleza del sistema parlamentario, incluso durante la pasada centuria, que la muy repetida y casi nunca cumplida supremacía del Parlamento. La doctrina más consagrada (von Stein, Esmein, C. Schmitt, K. Löwenstein ...) ha hecho hincapié en ello²². C. Friedrich, hace ya tres décadas, señaló que el sistema de Gabinete se basa en una *unión dinámica de poderes*²³ más que en la primacía absoluta de uno de ellos.

De otro lado, hoy, en el Estado social, la generalidad de la ley ha dejado de ser el “punto de Arquímedes del Estado de Derecho”, como la llamó Gneist. El Estado social y democrático de Derecho es sensible a las circunstancias particulares de las personas y de los grupos sociales y no sólo no opone dificultad a la aprobación de leyes particulares, e incluso singulares, sino que éstas vienen en ocasiones requeridas precisamente para poder dar cumplimiento a uno de los retos más formidables de dicho Estado: la igualdad. La igualdad ha dejado de ser identificada con el principio de generalidad de la ley y da progresivo cobijo al principio dialécticamente opuesto de “a cada cual según sus necesidades”²⁴.

Pero, evidentemente, esta otra derivación del problema no ha significado una merma de las facultades de las Cámaras legislativas, sino, por el contrario, una habilitación para actuar de una forma que antes le estaba vedada.

“Comprender que este esquema -dice A. Manzella- está caracterizado por un dualismo permanente e ineliminable, que los modos de organización política del pueblo son tanto las asambleas políticas electivas cuanto los partidos es un primer paso para buscar los nexos profundos, la unidad en la contradicción, sobre los cuales se construye la racionalidad del sistema”²⁵. Cuando de nuevo soplan malos vientos en nuestro país y en toda Europa contra los

(22) Cfr. SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 353-357; LOEWENSTEIN, C.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 105.

(23) FRIEDRICH, C.: *La democracia como forma política y como forma de vida*, ed. española, Madrid, 1966, pág. 45.

(24) Cfr. el excelente libro de MONTILLA MARTOS, J.A.: *Problemática constitucional de las leyes singulares*, Civitas, Madrid, 1994.

(25) MANZELLA, A.: *Il Parlamento*, ob. cit., pág. 12.

partidos políticos, es hora de recordar con KELSEN que “sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos y que, igualmente, todo ataque al Parlamento integrado por partidos es un ataque a la democracia²⁶ .

El Parlamento de la democracia de partidos expresa cotidianamente la legitimación mediante su confianza de las decisiones del Gobierno, (o, si se quiere, de la dirección política de la Mayoría). Es el programa de la Mayoría el que une al Parlamento y al Gobierno en una suerte política común.

La democracia actual no descansa -pero ¿cuándo lo ha hecho?- en la independencia funcional plena de los órganos estatales, sino, dicho con palabras de Löewenstein, en su *interdependencia por integración*. Esta interdependencia descansa precisamente en el partido o coalición de partidos que integran la Mayoría, definido por el citado autor como “la grapa de hierro que sujeta al Parlamento y al Gobierno”²⁷ , estableciendo entre ambos una comunidad de intereses más que un antagonismo irreconciliable²⁸ .

En conclusión, hoy el Parlamento no es ya el eje único del Estado, si es que alguna vez lo ha sido, sino un órgano constitucional más que ha de coexistir con otros órganos e instituciones - Gobierno, Tribunal Constitucional, partidos políticos- que han ocupado extensas parcelas de la zona central del sistema político que la doctrina nostálgica suele atribuir al Parlamento del diecinueve en fantasmal monopolio.

La diferencia entre un Parlamento y otro es la existente entre el Estado liberal y el Estado democrático, entre el Estado legal de Derecho y el Estado constitucional de Derecho, en el cual todo está bajo la Constitución, incluido el Parlamento.

Cuando hay declive parlamentario, no es porque el Parlamento, él mismo, decline, sino porque lo hacen declinar. Son las fuerzas políticas predominantes y las fuerzas sociales que están en su base, no una suerte de fatalidad ontológica o histórica, las que determinan

(26) KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., págs. 36-37 y 48-50, entre otras.

(27) LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pág. 259.

(28) Cfr. FRAGA, M.: *El Parlamento británico*, ob. cit., pág. 41.

el perfil del Parlamento, del Gobierno y del sistema político entero. “Es preciso, pues, reinventar el Parlamento para refutar las exageraciones de los que hablan sin cesar de su declive, presentándolo como inevitable. Pero es preciso también, en Francia, reinventarlo para liberarlo del yugo con el que lo han querido uncir los constituyentes de 1958”²⁹.

Pero, de otro lado, la añoranza del parlamentarismo perdido es una simplificación, idealización y mistificación del parlamentarismo británico decimonónico, que no responde a la verdad histórica, como señaló agudamente C. Schmitt³⁰. Dicha nostalgia no es de recibo. Lo diré -y eso gana el discurso- con palabras de Juan José Ruiz Rico: “En todo caso, algo debe quedar claro: evitar el (presunto) declive de los Parlamentos reinventando el siglo XIX no sólo es imposible, es también estrictamente reaccionario”³¹.

VII. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DIVISION DE PODERES Y MAYORIA GOBERNANTE.

La creación de una jurisdicción constitucional ha innovado los Ordenamientos y ha trastocado la división de poderes, como ha estudiado J. Pérez Royo³².

Este trastoque de la división de poderes ha jugado, en apariencia, en contra de la centralidad del Parlamento para erigir un nuevo órgano central del Estado: el Tribunal Constitucional. La realidad es, sin embargo, algo más compleja.

Cuando el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de una ley está juzgando un producto parlamentario y, consiguientemente, la misma actividad legiferente de las Cortes. Pero, si es cierto -y lo es- cuanto antes dijimos acerca de la dirección del Parlamento por el Gobierno y del real funcionamiento estatal sobre la estructura partidista Mayoría-Oposición, resulta evidente que ese

(29) Cfr. BRIBAUM, P., HAMON, F., y TROPER, M.: *Réinventer le Parlement*, Flammarion, París, 1977, pág. 220.

(30) SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 376-377.

(31) RUIZ RICO, J.J.: “El futuro del Parlamento ...”, ob. cit., pág. 128.

(32) PÉREZ ROYO, J.: *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Madrid, 1988.

acto de control constitucional de una ley está sometiendo a juicio asimismo al Gobierno y a la Mayoría; sobre todo si la ley fue iniciada con un proyecto de ley.

No olvidemos que este mismo juicio de inconstitucionalidad puede versar sobre productos normativos del Gobierno. Pero tampoco en este caso podemos ver en dicho control un sometimiento exclusivo del Gobierno, puesto que las Cortes tienen también competencias al respecto, bien al aprobar una delegación legislativa y después controlar la aplicación que de ella hace el Ejecutivo, bien al convalidar -el Congreso de los Diputados un decreto-ley. De manera que, también en estos supuestos, el control y la eventual rectificación alcanza a los tres entes que definen la gobernación del país: el Gobierno, las Cortes y la Mayoría que nutre a ambos.

Lo mismo cabe decir, mudando lo mudable, del juicio de constitucionalidad de otras normas con rango de ley, incluso de los reglamentos parlamentarios. Pues, aun siendo éstos la expresión por antonomasia de la autonomía de las Cámaras, no cabe duda de que, por la unión que establece la Mayoría entre el Parlamento y el Gobierno, éste no ha sido ajeno -en el terreno del funcionamiento real del sistema político- a la elaboración de los mismos.

Por una vía u otra, como vemos, la identidad, o cuasiidentidad, entre Mayoría, Parlamento y Gobierno los une solidariamente en su sometimiento, a estos solos efectos, al Tribunal Constitucional. Cada uno como lo que es, ciertamente, puesto que la Mayoría no es un órgano constitucional; pero sometimiento al fin³³.

Ello no hace del Tribunal Constitucional el órgano estatal superior a los demás, el nuevo órgano central del Estado. Control no significa superioridad. No es superior el Congreso de los Diputados al Gobierno porque pueda censurarlo, ni el Gobierno a las Cámaras porque pueda disolverlas, ni el Tribunal Constitucional a ambos porque pueda declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un decreto-ley, ni las Cortes Generales al Tribunal Constitucional porque puede modificar su organización y funcionamiento.

Sólo la Constitución expresa primordial y directamente la voluntad general. De ella para abajo sólo hay normas subordinadas y poderes constituidos. Cada uno de éstos, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, expresa la voluntad del Estado, que vale, *ope Constitutionis*, como voluntad general.

(33) Por el objeto de este trabajo prescindo de toda alusión a las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.