

EL CONTROL PARLAMENTARIO¹

Fernando Simón Yarza*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. PROBLEMAS ANTIGUOS – III. ANOMALÍAS RECIENTES – IV. UNA LECCIÓN DEL DERECHO COMPARADO: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA DIMISIÓN DEL PRIMER MINISTRO BRITÁNICO – V. UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA

1 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación: «La recuperación del consenso constituyente como presupuesto y garantía de eventuales reformas: perspectivas de éxito y desafíos pendientes (RECOCONS)» (PID2021-123730OB-I00).

* Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Navarra

I. INTRODUCCIÓN

Pocas cosas se sitúan tan en la entraña misma del Constitucionalismo como el control del poder. El control del poder es lo que da sentido tanto a la separación de poderes como a la garantía de los derechos, elementos que caracterizan a los regímenes constitucionales modernos. Al formular el principio de separación de poderes –afirmó MADISON en los *Federalist Papers*–, Montesquieu «no quería decir que cada uno de estos departamentos no tuviese una *actuación parcial* o un *control* sobre los actos de los otros»; sino, más sencillamente, que «allí donde *todo* el poder de un departamento es ejercitado por las mismas manos que poseen *todo* el poder de otro departamento, los principios básicos de una Constitución libre resultan subvertidos»². El control del poder es el rasgo fundamental del Constitucionalismo; y, dentro del control que se produce entre los poderes, el control político del Parlamento sobre el Ejecutivo guarda una importancia peculiar, como es lógico, en la democracia representativa; preeminencia que se ve acentuada, como es obvio, en un régimen parlamentario.

Es difícil negar que, en los últimos tiempos, asistimos a un triste deterioro en las instituciones de nuestro Estado democrático. Pienso, sin embargo, que los signos de crisis deben atribuirse más a actitudes culturales que a deficiencias acusadas del propio orden jurídico-político. La «lotización» del Tribunal Constitucional, por ejemplo, no se debe propiamente a errores del Título IX de la Constitución, sin perjuicio de que sean imaginables reformas para fortalecer su independencia³. Algo similar ocurre con el Consejo General del Poder Judicial, cuya penosa situación ha sido propiciada no tanto por la regulación constitucional cuanto, más bien, por una práctica política deficiente. Asimismo, la penetración abusiva del Gobierno en el espacio del legislador a través del recurso extemporáneo e irrestricto al Decreto-ley no se debe atribuir a la Norma Suprema, sino a una *praxis* desmedida, contraria a su recto entendimiento. En lo que

2 MADISON, J., *The Federalist Papers* n. 47, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, p. 236.

3 Para un examen de distintos modelos, y una propuesta de reformas de cara a evitar el bloqueo, me permito una remisión a mi propio trabajo, «La composición de la Justicia Constitucional en perspectiva comparada (en especial, en relación con los Estados Unidos)», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 2013, pp. 363-390.

respecta a estos dos últimos abusos, pienso que sería un error negar que el Tribunal Constitucional ha tenido su cuota de responsabilidad, pero es éste un defecto que tampoco debe achacarse a la Constitución misma, sino a su defectuosa interpretación y aplicación.

En lo que toca a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, tampoco creo que las principales anomalías que padecemos traigan causa en un diseño institucional deficiente. En el origen se encuentra, más bien, una incomprensión de las condiciones del Gobierno parlamentario, el cual, como se ha dicho atinadamente, «exige no sólo el cumplimiento de unas reglas jurídicas» sino, sobre todo, el «acatamiento» por parte de los partidos políticos de «unas reglas políticas inherentes a ese régimen»⁴. Entre los elementos en que se manifiesta la crisis de nuestro parlamentarismo, uno relevante es, sin duda, la huida del control parlamentario por parte del Gobierno. Es ésta una función que no se agota en los mecanismos jurídicos destinados específicamente a verificar la confianza parlamentaria del Gobierno o a escrutar su labor: moción de censura (art. 113 CE), cuestión de confianza (art. 112 CE), solicitud de información (art. 109 CE) y comparecencia (art. 110 CE), preguntas, interpelaciones y mociones (art. 111 CE), comisiones de investigación (art. 76 CE), etc. En un sentido amplio el control es, como subrayó hace años el profesor RUBIO LLORENTE, «una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria», o «una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad»⁵. Se trata de un cometido que trasciende cualquier formalización jurídica concreta, y que se atribuye al Parlamento como «institución» que expresa el «pluralismo político de la sociedad»⁶.

4 ARAGÓN REYES, M., «Legislatura fallida e investidura convulsa», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, p. 18.

5 RUBIO LLORENTE, F. «El control parlamentario», en: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª edición, Madrid, 2012, p. 700. En el mismo sentido, *vid.* ARAGÓN REYES, M., «Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control», en: *Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª edición, 2009, p. 612.

6 RUBIO LLORENTE, F. «El control parlamentario», *cit.*, p. 701.

II. PROBLEMAS ANTIGUOS

Antes, incluso, de la fragmentación parlamentaria que se produjo en España en las elecciones de diciembre de 2015, la doctrina venía alertando de algunas deficiencias en nuestro régimen parlamentario. Desde una perspectiva general, se había llamado la atención desde hace varios lustros sobre la tendencia a un «cancillerismo» fuerte, en el que los jefes de ejecutivos parlamentarios cobrarían un protagonismo más propio de regímenes presidenciales, sin los correspondientes contrapesos⁷. Este problema se ve propiciado, en buena medida, por lo que podríamos calificar como la *paradoja de la subordinación parlamentaria*, típica de las democracias con esta forma de gobierno⁸. Aunque es el Gobierno, en efecto, el órgano que depende de la confianza de la Cámara Baja, la existencia de tal confianza suele traducirse en una subordinación inversa, del Legislativo al Ejecutivo. En un régimen presidencialista o semipresidencialista, sin embargo, la independencia respectiva de las fuentes de legitimidad del Gobierno y del Parlamento favorece una mayor separación de los poderes, especialmente cuando las elecciones de uno y otro órgano no son coincidentes en el tiempo⁹.

7 ARAGÓN REYES, M., «Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control», *cit.*, p. 609.

8 *Cfr. v. gr.*, HERINGA, A. W., *Constitutions Compared*, 4ª ed., Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 99-100.

9 El caso de Estados Unidos resulta paradigmático al respecto, y es justamente elogiado como modelo de «frenos y contrapesos» (*checks and balances*). En los regímenes semipresidencialistas, sin embargo, la divergencia política entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno se considera más problemática. En Francia, por ejemplo, la necesidad del Primer Ministro de contar con la doble confianza de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República, unida a la diversidad de fechas electorales de la Cámara y de la Presidencia, condujo a la llamada «cohabitación» (*cohabitation*) política hasta en tres ocasiones: entre 1986 y 1988, con el conservador Jacques Chirac como Primer Ministro, bajo la presidencia de François Mitterrand; entre 1993 y 1995, con Mitterrand como Presidente y Balladur como Primer Ministro; y entre 1997 y 2002, con Chirac como Presidente y Jospin como Primer Ministro. Las anomalías que tal situación producía para la gobernabilidad llevaron al acortamiento del mandato presidencial de siete a cinco años en el año 2000, vinculando temporalmente su elección a la del Legislativo. En el fondo, se trataba de una apuesta por la lectura de la Constitución más presidencialista. *Vid.* al respecto, *v. gr.*, BOYRON, S., *The Constitution of France. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford, 2013, pp. 54-55 y 62 y ss.

En nuestro país, las tendencias cancilleristas han sido fortalecidas, si cabe, por la propia estructura de gobierno de los partidos políticos. La falta de discusión en el seno de los partidos, la imagen de homogeneidad monolítica hacia el exterior y de excesivos obstáculos a la discrepancia interna, constituyen circunstancias objeto de viejas críticas¹⁰. La falta de protagonismo del parlamentario individual ha sido relacionada tradicionalmente, a su vez, con las listas cerradas y bloqueadas, aunque es discutible que dicha previsión posea la relevancia que en ocasiones se le atribuye. En lo que respecta a la práctica parlamentaria, además, la actividad de control, que corresponde predominantemente a las minorías, se ha visto obstaculizada por algunas deficiencias como la disposición de las Comisiones de investigación por las mayorías políticas, la articulación rígida de los debates, o la antelación con que han de comunicarse las preguntas e interpelaciones¹¹. La referencia a la *question time* británica es usual en este ámbito, y los debates en la Cámara de los Comunes suelen tomarse como contrapunto de nuestro racionalizado sistema.

III. ANOMALÍAS RECIENTES

Los defectos de diseño que cabe entrever en lo señalado son, a mi juicio, deficiencias menores en comparación con una deriva, de carácter más cultural, de falta de lealtad y respeto institucional. Se trata de una tendencia que, en algunos aspectos, resulta difícil de controlar jurídicamente ante el Tribunal Constitucional, al menos en tiempos razonables. En palabras de LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO, «lo más característico del régimen parlamentario, más aún que la necesidad de que el Gobierno goce de la confianza parlamentaria, es el deber de gobernar ante el Parlamento, dando permanentemente cuenta al mismo de la actuación gubernamental»¹². No se trata tanto de «gobernar desde el Parlamento», sino de gobernar de cara al Parlamento, esto es, de fortalecer el control «en» el Parlamento¹³. En este sentido, es indiscutible

10 DÍEZ-PICAZO, L. M., «Encuesta sobre control parlamentario», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 2007, p. 15.

11 CAZORLA PRIETO, L. M., «Encuesta», *cit.*, p. 14.

12 DÍEZ-PICAZO, L. M., «Encuesta», *cit.*, p. 15.

13 ARAGÓN REYES, M., «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en: *Estudios de Derecho Constitucional*, *cit.*, p. 631.

que, desde al menos las elecciones de diciembre de 2015, hemos asistido tanto al abuso como –sobre todo– a la evitación del control. Ambas actitudes se alejan, francamente, del espíritu del parlamentarismo. Sin ánimo de exhaustividad, enunciaré a continuación algunas de las desviaciones que se han producido. No pretendo quedarme en el lamento estéril sino partir de la realidad, contemplada fríamente, como presupuesto de cualquier consideración prospectiva de mejora.

1. Una primera disfunción se produjo con la *negativa de someterse al control parlamentario* del Gobierno en funciones, en marzo de 2016, so pretexto de no depender de la confianza parlamentaria de la Cámara Baja salida de las recientes elecciones. El Grupo Socialista había solicitado la comparecencia del Ministro de Defensa para informar sobre la cumbre de la OTAN, celebrada en Bruselas el 10 y el 11 de febrero de 2016. Ante la negativa del Gobierno, el Congreso de los Diputados interpuso un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional, que culminó en la Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre. En esta decisión, el Alto Tribunal subrayó la pertinencia del control del Gobierno en funciones, e incluyó –especialmente en su fundamento jurídico séptimo– algunas reflexiones muy precisas sobre la naturaleza e importancia del control parlamentario:

- a) El Tribunal Constitucional hizo suya la distinción entre una noción amplia del *control parlamentario*, conforme a la cual «el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno»; y una *noción más estrecha*, delimitada por el artículo 66.2 CE respecto a otras funciones parlamentarias.
- b) El Tribunal Constitucional afirmó que «la función de control» es «una función *poliédrica*», dirigida «sólo en último término a la ruptura de la confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno». No cabe hablar, por consiguiente, de «una identificación plena entre relación de confianza y función de control», por más que sean conceptos «estrechamente relacionados». Ello se debe, en última instancia, a que «la función de control es *consustancial a la forma de gobierno parlamentario* y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales».

Además, «la función de control corresponde también al Senado, Cámara en la que no existe relación de confianza con el Gobierno». Y, en fin, «no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden, en principio, ejercerse aunque no exista esa relación»¹⁴.

- c) Más específicamente, sobre el Gobierno en funciones advirtió que su actividad se mantiene, indudablemente, por lo que no cabe negar al Parlamento la función de controlarlo¹⁵. Resulta cuestionable incluso que, en el contexto de apertura internacional actual, quepa considerar al Gobierno en funciones como un mero «Gobierno de gestión» (*Geschäftsregierung*), según era usual en la doctrina de la primera mitad del siglo pasado. Las responsabilidades políticas del Estado en el seno de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales, por ejemplo, no se reducen al despacho administrativo de asuntos, y tampoco pueden postergarse por el simple hecho de estar en funciones. El control parlamentario sobre la actuación del Gobierno en el ejercicio de tales responsabilidades, obviamente, ha de mantenerse incólume.

2. Aunque no forme parte propiamente del control político del Gobierno, tiene interés hacer una referencia a los conflictos que se produjeron entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados como consecuencia del control técnico del llamado *veto presupuestario* (cfr. artículo 134.6 CE). En efecto, el empleo del veto sin justificación suficiente revela una voluntad de eludir la discusión parlamentaria, razón por la que la referencia a esta cuestión no está fuera de lugar. Estando el Gobierno en funciones, en octubre de 2016, la Mesa del Congreso acordó la toma en consideración de dos proposiciones de ley¹⁶ sobre cuya tramitación se había pronunciado negativamente el Gobierno, lo que

14 STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7.

15 STC 124/2018, FJ 8.

16 Cfr. Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que se toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE); y Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que se toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, la proposición de ley presentada por el Grupo

dio lugar a sendos conflictos orgánicos. Aunque el Tribunal Constitucional validó ambos acuerdos y desestimó, por tanto, los conflictos planteados por el Gobierno, en sus SSTC 134 Y 144/2018, de 12 y 26 de abril, subrayó que la fiscalización que la Mesa realiza del llamado veto presupuestario es puramente *técnico-jurídica*, y no de *oportunidad política*: «el tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria». A tal fin, «la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis»¹⁷. Se trata de un simple control del cumplimiento de los requisitos jurídicos del veto presupuestario que, como se ha señalado, en los casos enjuiciados fue considerado correcto.

3. Una anomalía grave que se ha producido en el control parlamentario apunta no a su evitación por parte del Gobierno, sino a su abuso por parte del Parlamento. Me refiero a la «*moción de espíritu destructivo*» que desembocó en la investidura del actual Presidente del Gobierno. Como traté de mostrar con detalle en un trabajo anterior¹⁸, se trató de una moción constructiva tan sólo formalmente, ya que se basó en una concurrencia meramente negativa de voluntades heterogéneas. El resultado fue un Gobierno sumamente inestable y voluble, que se ha prolongado tras las elecciones de 28 de abril de 2019.

4. Durante la pandemia¹⁹, los *intentos del Gobierno de sustraerse al control parlamentario* han sido, desgraciadamente, numerosos. Entre los más significativos, quisiera poner de relieve los siguientes:

Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

17 STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 7. *Vid.* más ampliamente, sobre estos conflictos, DELGADO RAMOS, D., «El veto presupuestario del Gobierno», en: *Revista de Estudios Políticos*, 183, 2019, pp. 67-99.

18 Sobre ello, me remito más ampliamente a mi trabajo: «De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 2019, pp. 111-136.

19 Entre los trabajos al respecto, me remito a los de DUEÑAS CASTRILLO, A. I., «Las relaciones Parlamento-Gobierno durante el estado de alarma por COVID-19», en: BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, J. F. (eds.), *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 43 y ss.; TUDELA ARANDA, J., «Parlamento y estado de alarma», en: GARRIDO LÓPEZ, C.,

a) En primer lugar, resultó muy cuestionado el *recurso al estado de alarma*, y no al estado de excepción, con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Como es bien sabido, dicho modo de proceder fue declarado inconstitucional por la STC 148/2021, de 14 de julio, a mi parecer con sólidos argumentos. Dejando al margen la discusión de fondo, únicamente quisiera dejar apuntado un argumento, en mi opinión erróneo, que se ha esgrimido para defender el estado de alarma. El razonamiento –que afecta de lleno al control parlamentario– fue resumido por el voto particular del Magistrado Conde-Pumpido en los siguientes términos:

«La construcción doctrinal de la sentencia podría suscitar en un inadvertido lector la impresión de que [recurriendo al estado de excepción, y no al de alarma] lo que se consigue (...) es una *mejor garantía de los derechos*, pues se somete al Gobierno a un *control parlamentario* desde el primer momento en el que se produce la restricción de aquellos. Sin embargo, nada más alejado de la realidad, la construcción lo que permite es que se debiliten las garantías constitucionales de los derechos a cambio de que la *supresión constitucional de los mismos* sea autorizada por el Parlamento»²⁰.

Francamente, me resulta difícil aceptar este punto de vista. Ora estemos ante su *limitación*, ora estemos ante su *suspensión*, el régimen de garantías del derecho fundamental habrá de ser el que, conjuntamente, establezcan la Constitución y la normativa que lo regule, limite o suspenda. Por eso, hablar de una desaparición *a priori* de las garantías constitucionales al declararse la suspensión es, a mi juicio, confuso. Parece más razonable considerar que es la mayor *intensidad* de la suspensión lo que explica las distintas garantías constitucionales entre una y otra categoría, tal y como las fijan, respectivamente, los artículos 116.2 y 116.3 CE. De tales preceptos se deducen unas garantías mayores en el estado de excepción,

Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 225 y ss.; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19», en: *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 2020, pp. 271-308.

20 STC 148/2021, de 14 de julio, *Voto particular del Magistrado Conde-Pumpido*, núms. 2 y 6 (cursiva mía).

el cual está sometido a un *mayor control parlamentario*. La «parlamentarización» mayor sólo se explica cabalmente, en definitiva, debido a la mayor intensidad de la suspensión.

b) La elusión del control parlamentario durante el estado de alarma se manifestó con una nitidez peculiar en el Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 29 de octubre de 2020, por el que decidió la *prórroga de seis meses del estado de alarma* declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. En esta ocasión, el déficit del control parlamentario, declarado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, se debió a una dejación de funciones del propio Congreso de los Diputados:

- i) A juicio del Alto Tribunal, el hecho de que la prórroga *sobrepasase el plazo de quince días* previsto para el estado de alarma (*cf.* art. 116.2 CE) no era, en sí mismo, inconstitucional, siempre y cuando cupiese calificar la prórroga entre las medidas «estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» (*vid.* art. 1.2 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio).
- ii) Lo relevante, por tanto, era si «el Congreso, en el ejercicio de la potestad de control que le confiere el art. 116.2 CE», *razonó*, «a la vista de los argumentos ofrecidos por el Ejecutivo para prorrogar el estado de alarma», sobre cuál debía ser «el tiempo de prolongación de aquel estado de crisis» que, previsiblemente, pudiese: (1) «de una parte, resultar indispensable para revertir la situación de grave anormalidad apreciada» y (2) «de otra, disponer del margen de duración temporal» al objeto de «hacer efectivo el control que debe ejercer sobre el Gobierno».
- iii) Fueron las consideraciones recién expuestas las que llevaron al Alto Tribunal, en última instancia, a declarar la inconstitucionalidad de los seis meses de prórroga. A su entender, la extensa prórroga de seis meses *no podía calificarse de «razonable o fundada»*, dado que el Congreso la acordó «sin certeza alguna acerca de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo iban a ser aplicadas y por cuánto tiempo serían efectivas en unas partes u otras de todo el territorio nacional al que el estado de

alarma se extendió»²¹. Llevando a cabo una autorización tan excesiva, la Cámara habría hecho dejación de su función de control.

c) En tercer lugar, resulta obligada la referencia a la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 19 de marzo de 2020, por la que se acordó la *suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios* sobre las iniciativas en tramitación en la Cámara, hasta que la mesa decidiese levantar tal suspensión. Esta decisión fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que resolvió el asunto en la Sentencia 168/2021, de 5 de octubre:

i) En su decisión, el Alto Tribunal explicitó que *no puede quedar «paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del ‘control político’ de los actos del Gobierno»*. Más en concreto, «los diputados, durante el período de tiempo a que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad»²².

ii) Más concretamente, en relación con «la decisión de suspender el *cómputo de los plazos* de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración o, al menos, acordado unos mínimos criterios que delimitaran las atribuciones de la Mesa en orden a levantar aquella suspensión, dejándola a su libre discrecionalidad»; el Tribunal afirmó que tal proceder «resulta contrario a una de las funciones más caracterizadas del trabajo parlamentario como es la del control político del Gobierno y, respecto del Congreso de los Diputados, también de la exigencia de responsabilidad política (arts. 66.2 y 108 CE)»²³. Congruentemente, la Sentencia estimó el recurso de amparo de los diputados recurrentes, y declaró la lesión de su *ius in officium*, inherente al derecho de participación política del artículo 23 CE.

21 STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 8.

22 STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ 3.

23 STC 168/2021, FJ 5.

d) En cuarto lugar, durante el estado de alarma parece haberse acrecentado un *recurso abusivo al decreto-ley* que, desde hace ya años, viene siendo denunciado por la doctrina²⁴. En el año 2020 se dictaron treinta y nueve decretos-leyes, tres leyes orgánicas y once leyes ordinarias; y en 2021 se dictaron treinta y dos decretos-leyes, once leyes orgánicas y veintidós ordinarias –entre las que se cuentan, por lo demás, diversas leyes de convalidación de decretos-leyes. Estamos ante una práctica que –iniciada varios años atrás– refleja la noluntad de someterse al control parlamentario. Este abuso ha alcanzado su cénit, tal vez, en la controvertida Disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. La norma mencionada alteró la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia, a fin de integrar en ella a los vicepresidentes que designare el presidente del Gobierno. Se trataba de una medida que no respondía a la «extraordinaria y urgente necesidad» que, como *presupuesto de hecho habilitante*, exige el artículo 86.1 CE para la aprobación de decretos-leyes. En adición a ello, la previsión no guardaba ninguna relación con las medidas que, para subvenir a las consecuencias sociales y económicas de la crisis sanitaria, articulaba el decreto-ley. En buena lógica, pues, el Tribunal Constitucional la declaró contraria a la Norma Fundamental en su Sentencia 110/2021, de 13 de mayo²⁵.

e) Otra práctica de *elusión del control parlamentario* se pudo advertir durante la pandemia con la aprobación, casi con nocturnidad, de leyes cuya importancia central para la sociedad habría exigido una mayor transparencia, discusión pública y voluntad de acuerdo. Paradigmática, en este sentido, fue la *tramitación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE)*:

24 En particular, es obligada la cita del discurso de M. ARAGÓN REYES con ocasión de su ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y recogido como libro por Iustel (Madrid, 2016): *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*.

25 *Cfr.* STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 7: «este Tribunal no puede compartir que la disposición final segunda que se impugna muestre conexión de sentido alguna con la causa de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto-ley 8/2020. No existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta».

- i) La intención de orillar cualquier opinión contraria a la norma se apreció antes, incluso, de su tramitación parlamentaria, dado que se trataba de la primera ley orgánica educativa relevante cuyo anteproyecto no había sido informado por el Consejo de Estado²⁶. De hecho, el trámite fue eludido hasta en dos ocasiones por el Consejo de Ministros, que aprobó el proyecto de ley orgánica estando en funciones, el 15 de febrero de 2019; y lo reeditó, en la actual legislatura, el 3 de marzo de 2020. Remitido al Congreso, el proyecto se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 13 de marzo, fecha en la que el Presidente del Gobierno anunciaba a la ciudadanía la declaración, al día siguiente, del estado de alarma en todo el territorio nacional.
- ii) Con la atención del público absorbida por cuestiones del todo ajenas a la reforma educativa, el sábado, 14 de marzo, daba comienzo el confinamiento. Justo al iniciarse éste, se abría en el Parlamento la fase de presentación de enmiendas a la LOMLOE, que terminaría el 31 de marzo. Como es obvio, ni asociaciones de padres ni de docentes podían reunirse para discutir sobre la reforma durante este tiempo, como tampoco podrían hacerlo en los meses que siguieron. Los principales grupos de la oposición presentaron enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas por el Pleno el día 17 de junio. En una discusión plenaria de bajísima asistencia, todos los opositores a la reforma incidieron en la sustracción de la norma a la deliberación, al diálogo y al debate público²⁷. La ausencia de voluntad de diálogo volvió a manifestarse en la Comisión de Educación del Congreso, donde las fuerzas que sustentan al gobierno vetaron la comparecencia de los agentes educativos. Es lógico, por consiguiente, que la protesta por el hurto a la deliberación democrática fuese reiterada en el debate sobre el informe de la ponencia, llevado a cabo en la Comisión de Educación del Congreso el 13 de noviembre²⁸.

26 Algo que la distingue de la LOMCE (LO 8/2013), de la LOE (LO 2/2006), de la LOCE (LO 1/2002) y de la LOGSE (LO 1/1990).

27 BOC, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de junio de 2020 (*vid. v. gr.*, las intervenciones de los Diputados Moneo Díez, Trias Gil y Martín Llaguno: pp. 46, 48 y 51).

28 BOC, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 13 de noviembre de 2020 (*vid. v. gr.*, las intervenciones de los Diputados Sayas López, Martín Llaguno y Moneo Díez: pp. 2, 5 y 12).

iii) La alienación de amplios sectores de la comunidad educativa respecto a la nueva norma dio lugar a numerosas protestas ciudadanas en automóvil, el día 22 de noviembre. A la vista de la resistencia de la coalición gubernamental de ceder en sus planteamientos, las movilizaciones se repitieron el día 20 de diciembre. De nuevo, la convocatoria fue tan exitosa socialmente como políticamente estéril, y la tramitación parlamentaria concluyó con el debate y aprobación de la ley en el pleno del Senado, en vísperas de la Nochebuena²⁹. Ni la amplia contestación social, ni las advertencias políticas sobre la falta de todo intento de diálogo y de consenso, fueron capaces de mover al Gobierno. Tras la aprobación de la ley por el pleno del Senado, la LOMLOE fue publicada en el BOE el 30 de diciembre, y entró en vigor el 21 de enero de 2021.

5. Un aspecto relevante del control parlamentario es el de la *inmediatez y presencialidad de la actividad parlamentaria*, que no puede ser suplida, salvo casos excepcionales, por los medios telemáticos:

i) El asunto se planteó abiertamente, con anterioridad a la pandemia, a raíz de las resoluciones de la presidencia del *Parlament* de Cataluña que preveían la celebración de la sesión de investidura en ausencia del candidato propuesto, Carles Puigdemont. En su Sentencia 19/2019 –cuya jurisprudencia fue reiterada en la 45/2019– el Tribunal Constitucional anuló las resoluciones y aseguró que, «como regla general», es preciso que «las actuaciones parlamentarias» se desarrollen «de modo presencial»; y que «la presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos».

ii) Nos encontramos ante una exigencia que «no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren *circunstancias excepcionales o de fuerza mayor*, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo

29 BOC, *Diario de Sesiones del Senado*, 23 de diciembre de 2020 (*vid. v. gr.*, las intervenciones de los Senadores Catalán Higuera y Roldán Suárez: pp. 67 y 70).

que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre»³⁰.

iii) Durante la pandemia, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la autorización del *voto telemático* como fórmula excepcional, basada en una situación de fuerza mayor. Asimismo, la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de varios grupos parlamentarios, informó mediante Nota de 25 de marzo de 2020 acerca de la posibilidad de realizar sesiones del Pleno, las comisiones u otros órganos de la Cámara *mediante videoconferencia*. La respuesta fue *negativa respecto a las sesiones del Pleno*, amparándose en el artículo 70.2 del Reglamento del Congreso, el artículo 79 CE, y las SSTC 19 y 45/2019³¹. El rechazo del uso de la videoconferencia en las sesiones plenarias –que contrasta con la práctica seguida por algunos parlamentos autonómicos³²– viene a subrayar, además, el significado simbólico de la presencialidad, enfatizado por la propia STC 19/2019: «la exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico –la sede del Parlamento– no tiene sólo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ése el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se

30 STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4.

31 Nota de la Secretaría General del Congreso de 25 de marzo de 2020. *Vid.*, ampliamente, el comentario al respecto de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19», *cit.*, pp. 271-308.

32 Además de las videoconferencias, algunos parlamentos autonómicos han recurrido a otras fórmulas cuya compatibilidad con la Constitución dista de ser clara. Es el caso, v. gr., del voto por delegación (v. gr., País Vasco, Navarra, Cataluña y Andalucía), que en las Cortes Generales está excluido por el artículo 79.3 CE; y que en las Comunidades Autónomas ha sido declarado inconstitucional, al menos, en supuestos no calificables como de fuerza mayor (STC 65/2022, de 31 de mayo, sobre la delegación del voto de Carles Puigdemont). Más claramente inconstitucional parece la solución del voto ponderado adoptada en Murcia, difícilmente compatible con el significado constitucional del mandato representativo. *Vid.* DUEÑAS CASTRILLO, A. I., *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 269 y ss.

hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución»³³.

6. Podría resultar también anómalo, desde la perspectiva del control parlamentario, la «*lotización*» de los nombramientos del Consejo General del Poder Judicial. Obviamente, el control parlamentario no opera respecto a órganos jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional, dos tercios de cuyos miembros son nombrados por mayorías parlamentarias cualificadas. Sí podría tener sentido, sin embargo, respecto al órgano de gobierno de la judicatura, siempre y cuando, claro está, los vocales nombrados no obedezcan a un criterio inconstitucional, como es el del reparto de cuotas. En este sentido, RUBIO LLORENTE sostuvo que la perversión de las cuotas ha tenido como efecto, entre otros, el de sustraer el funcionamiento del Consejo a un posible control parlamentario³⁴.

7. Finalmente, no puedo dejar de añadir una referencia, por su extrema gravedad, al intento de manipular la composición del Tribunal Constitucional a través de un uso fraudulento de la facultad de enmienda. En efecto, en diciembre de 2022, la mayoría parlamentaria intentó alterar la renovación por tercios del Tribunal, permitiendo al Gobierno nombrar a los dos magistrados que le corresponden sin que el Consejo General del Poder Judicial hubiese designado a los suyos. Igualmente, intentó privar al Pleno del Tribunal Constitucional de su competencia para verificar la idoneidad de los candidatos [*cf.* art. 10.1.i) LOTC], y eliminar la exigencia de una mayoría cualificada de 3/5 en los nombramientos de Magistrados del Tribunal Constitucional llevados a cabo por el Consejo General del Poder Judicial (*cf.* art. 599.1.1º LOPJ). A fin de hurtar el control y el debate parlamentario, así como soslayar los informes preceptivos del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial, estas pretendidas reformas, gravemente lesivas de la separación de poderes propia de un Estado de Derecho, fueron incluidas en dos enmiendas a una proposición de ley orgánica que no guardaba conexión material alguna con la composición del Tribunal Constitucional³⁵, en contravención

33 STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 5.

34 «División de poderes y democracia en la Constitución», en *La forma del poder*, cit., 675.

35 *Cfr.* Concretamente, en las enmiendas parciales núm. 61 y 62 a la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación

manifiesta de la jurisprudencia constitucional³⁶. Finalmente, la tramitación de las enmiendas fue suspendida cautelarmente mediante Auto del Tribunal Constitucional, de 19 de diciembre de 2022, en el contexto de la admisión a trámite de un recurso de amparo contra actos parlamentarios (*cf.* art. 42 LOTC). La suspensión cautelar fue seguida de un relato según el cual el Parlamento habría sido la víctima de una usurpación del Tribunal; cuando fue justamente el control por parte del Parlamento –encarnado en este caso en los derechos de la minoría– lo que el Tribunal vino a salvaguardar. No se impedía el debate parlamentario de una ley; sino que, justamente, se impedía la obstaculización de tal debate. Pese a ello, incluso una magistrada del Tribunal Constitucional, inmediatamente después de darse a conocer la suspensión cautelar, se prestó a difundir el relato espurio atacando la resolución en los medios de comunicación, lo que en sí causa perplejidad; y lo hizo radicando la soberanía nacional en la voluntad de la mayoría parlamentaria –lo que no deja de sorprender, a mi juicio, en alguien que forma parte de un órgano cuyos cometidos principales se cifran en el control de constitucionalidad de la ley y la preservación de los derechos fundamentales de las minorías–³⁷. Finalmente, como he dicho, el Tribunal detuvo la maniobra, sin lograr impedir, eso sí, que la lógica partidista haya presidido, de manera patente, los posteriores nombramientos gubernamentales.

IV. UNA LECCIÓN DEL DERECHO COMPARADO: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA DIMISIÓN DEL PRIMER MINISTRO BRITÁNICO

A las consideraciones realizadas en el epígrafe anterior me gustaría añadir una última observación acerca del *control parlamentario en Inglaterra*, así como la importancia que, en aquel país, se concede a la *discusión parlamentaria*. Me

penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (exp. 122/000271).

36 *Cfr.* SSTC 119/2011, y 155/2017.

37 *Cfr. v. gr.*, la entrevista a la Magistrada Balaguer Callejón publicada por *El País* el miércoles, 21 de diciembre de 2022, p. 18 [*vid. online*, <https://elpais.com/espana/2022-12-20/una-magistrada-progresista-del-constitucional-es-una-barbaridad-dictar-unas-medidas-al-senado-por-unas-lesiones-producidas-en-el-congreso.html> (consultado y archivado el 3 de enero de 2023)]. Entiendo que los magistrados deberían tentarse la ropa un poco más antes de hacer declaraciones en los medios de comunicación.

refiero a las razones de la dimisión del Primer Ministro británico, Boris Johnson, acosado por el escándalo de las fiestas celebradas en su residencia oficial durante la pandemia, quebrantando las normas del confinamiento. Pues bien, por encima incluso de dicho *affaire*, entre las razones de más peso que condujeron a su dimisión ha de citarse la creciente evidencia de que engañó al Parlamento deliberadamente, una actuación de la que, en el Reino Unido, se espera la dimisión del Ministro implicado. La Sección 1.3.c) del *Ministerial Code* –norma que regula los estándares de conducta de los Ministros– afirma que «es de suma importancia que los ministros den información precisa y veraz al Parlamento, corrigiendo cualquier error involuntario a la mayor brevedad posible. Los ministros que engañen a sabiendas al Parlamento (*knowingly mislead Parliament*) deberán presentar su dimisión al Primer Ministro».

El 1 de diciembre de 2021, en respuesta a las informaciones de un periódico de que en el número 10 de *Downing Street* se habían violado las reglas del confinamiento, el Primer Ministro dijo en el Parlamento: «lo que puedo decirle al honorable e instruido caballero es que todas las directivas fueron completamente seguidas...». Con posterioridad a esta declaración, la policía impuso un gran número de multas a varias personas –entre ellas el propio Johnson– por las fiestas en su residencia oficial. El 21 de abril de 2022, la Cámara de los Comunes aprobó una moción refiriendo la conducta del Primer Ministro a la Comisión de Prerrogativas (*Privileges Committee*) de la Cámara. La cuestión que se le planteaba era si Johnson había confundido deliberadamente al Parlamento en sus declaraciones sobre su conducta durante el confinamiento; así como, en su caso, cuáles eran las sanciones que procedía imponerle. Desde un punto de vista jurídico, la aplicación del *Ministerial Code* corresponde al Primer Ministro, razón por la que no es posible obligarle a dimitir ni a exigir una dimisión sobre la base de dicha regla. No obstante, la fuerza política del precepto es indudable y, a la postre, resultaría crucial en la dimisión del propio Primer Ministro, anunciada el 7 de julio de 2022. Boris Johnson permaneció en el Parlamento como *backbencher*, y la investigación sobre su conducta sigue su curso. El informe de la Comisión podría incluir sanciones que avanzan desde las disculpas orales o escritas a la Cámara hasta la suspensión o, incluso, la expulsión de la Cámara.

El caso de Boris Johnson posee, a mi juicio, gran interés, ya que pone de manifiesto la seriedad con que se toma la *mentira* deliberada en la Cámara Baja.

Un exceso de tolerancia al respecto, en efecto, puede hacer completamente inútil la discusión parlamentaria. Apenas puede dudarse que, hoy en día, el debate parlamentario no se identifica con la deliberación idealizada del parlamentarismo ilustrado del siglo XIX. El actual debate genera, como afirmó entre nosotros RUBIO LLORENTE, un control «*ad referendum*»³⁸. El peligro que ello comporta es, obviamente, la caída en la simple demagogia. Al menos *a priori*, no parece descabellado que, de cara de evitarlo, se fije como límite el de no engañar deliberadamente a la Cámara. De lo contrario, el propio debate parlamentario —y con ello el control parlamentario— tiende a degradarse.

V. UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA

En las páginas anteriores, he tratado de dar cuenta de los signos de crisis que aquejan a nuestro parlamentarismo. En la mayoría de los casos, dicha crisis es reflejo de actitudes gubernamentales inaceptables. El hecho de que «el poder controlado o restringido» suele ser «rival» del «poder por el que es controlado o restringido», no constituye, desde luego, ninguna novedad³⁹. Ahora bien, incluso entre poderes rivales, no puede perderse el sentido de la lealtad a un bien común que trasciende la permanencia en el poder y los intereses personales de quienes ocupan un cargo. El respeto por la forma de Gobierno es parte esencial, sin duda, de ese bien común que los actores políticos tienen el deber inexcusable de preservar. El precio a pagar por una manipulación de las reglas e instituciones al servicio de intereses espurios suele subestimarse en el corto plazo, dado que no se tiene en cuenta la progresión y reciprocidad en las deslealtades. En este sentido, puede suceder que no se perciba que, en el medio y largo plazo, las pérdidas que genera la deslealtad institucional *no traen cuenta a nadie*, tampoco a quienes creen obtener pingües réditos políticos inmediatos.

Puede ser útil recordar aquí al conocido *dilema del prisionero*. En él, se plantea la situación de dos personas que, mirando por sus intereses, adoptan una decisión de manera aislada, sin comunicación alguna ni, consiguientemente, posibilidad de acuerdo:

38 RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», en: *La forma del poder*, cit., p. 699.

39 HAMILTON, A., en: *The Federalist Papers*, n. 15 (cit., p. 69).

Dos prisioneros han sido arrestados y aislados en celdas separadas para proceder a su interrogatorio:

- a) si uno confiesa el crimen y el otro no lo hace, el que confiesa será liberado y el que no lo hace será condenado a diez años de prisión;
- b) si ambos confiesan, ambos serán condenados a seis años de prisión; y
- c) si ninguno confiesa, ambos serán condenados a un año de prisión.

En las circunstancias de incomunicación en que se encuentran, el interés personal llevará a ambos a confesar y serán condenados a seis años; dado que, haga lo que haga el otro prisionero, el interrogado siempre saldrá mejor parado velando, de manera exclusiva, por su propio interés.

Bien distinto sería el resultado en circunstancias de comunicación. En tal situación, cabe prever que ninguno confesaría, dado que el acuerdo en no confesar sería siempre preferible al resultado que produciría una elección racional puramente individual, sin el concurso del otro.

En un contexto de incomunicación como el descrito, la rentabilidad aconseja a los distintos sujetos adoptar la decisión contraria a la que tomarían de común acuerdo. Si estuviesen en condiciones de poder renunciar a mirar exclusivamente por su propio interés, obrarían de una forma que les beneficiaría a ambos. Ahora bien, tampoco puede ignorarse que, incluso después de acordar una posición común, la preocupación exclusiva por sus intereses les podría llevar a traicionar sus acuerdos para librarse completamente de sacrificios –en el dilema descrito, el año de cárcel que resultaría de no confesar–. De ese modo perjudicarían gravemente a su interlocutor y perderían su credibilidad *pro futuro*, socavando la cultura del entendimiento y la confianza. Tal vez sea éste, por desgracia, el problema que presenta hoy nuestra realidad política. El potencial de los *checks and balances* para «suplir, a través de intereses opuestos y rivales, el defecto de motivaciones más altas»⁴⁰, no es ilimitado. El dilema del prisionero pone de manifiesto que los intereses privados están mejor protegidos en un contexto en el que se mira por el bien común. Con

40 MADISON, J. en: *The Federalist Papers*, n. 51 (*cit.*, p. 252).

todo, el bien común –encarnado en este caso en la disposición al acuerdo y en la fidelidad a lo acordado– sólo se sostiene en el tiempo desde una preocupación *desinteresada*, esto es, independiente del interés meramente individual. Tal preocupación, además, se manifiesta no sólo en la disposición a pactar, sino en las posturas que uno mantiene, en general, respecto a otros asuntos materiales con graves implicaciones públicas; e incluso en la disposición a no transigir respecto a determinados bienes. De hecho, aunque la disposición al diálogo es, en sí misma, fundamental, la apelación al pacto puede ser en ocasiones objeto de un abuso estratégico, proponiendo leyes contrarias al bien común que, por su mismo radicalismo, fuercen a aceptar como moderadas propuestas también inadmisibles⁴¹. En cualquier caso, tanto la firmeza en la defensa de ciertos valores como la permanente disposición al diálogo, a la apertura y al reconocimiento, constituyen bienes comunes capitales para nuestro parlamentarismo.

41 Al respecto, publiqué un artículo en el diario *El País* el 24 de julio de 2017, con el título: *‘Moderados’ que radicalizan* (p. 14).

EPÍLOGO

La coordinadora de este libro, Asunción de la Iglesia, me ha pedido que exponga unas breves reflexiones como epílogo a los excelentes trabajos que integran esta obra dedicada a plantearse los problemas actuales de la institución parlamentaria. Agradezco esa invitación y procuraré cumplirla de la mejor manera que pueda.

Siempre he pensado que el parlamento es la pieza fundamental del sistema constitucional democrático. Y ello vale tanto para el parlamentarismo como forma de Estado como para el parlamentarismo o el presidencialismo como formas de gobierno. En la primera acepción, el parlamentarismo no es más que la forma que adopta la democracia constitucional, que ha de ser, por principio, una democracia representativa, esto es, una democracia parlamentaria. Por ello, hace ya un siglo, afirmaba KELSEN, con toda propiedad, que la suerte del parlamentarismo será la suerte de la democracia.

Hoy, el fortalecimiento del poder estatal derivado de su mayor capacidad de intervenir en los procesos económicos y sociales, pero al mismo tiempo, la relativización de ese poder debido a la globalización y a la integración de los Estados en organizaciones políticas más amplias (un buen ejemplo es el de la Unión Europea), así como a la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a los fenómenos geopolíticos, e incluso sanitarios (no hay más que recordar la reciente pandemia) o más inmediatamente vitales (por ejemplo, el cambio climático) que afectan a la humanidad en su conjunto, ha dotado, inevitablemente, del máximo protagonismo al poder ejecutivo, como instancia estatal más activa en relación con todos esos procesos.