

## LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO: PROBLEMAS ACTUALES

I. Introducción . . . . .	217
II. La monarquía parlamentaria . . . . .	218
III. El gobierno parlamentario . . . . .	223
1. Las previsiones constitucionales . . . . .	223
2. La práctica política: parlamentarismo “presidencial” y parlamentarismo “presidencialista” . . . . .	228
3. Parlamentarismo y presidencialismo, hoy . . . . .	233
A. Aproximación y distanciamiento entre parlamen- tarismo y presidencialismo . . . . .	233
B. El rechazo europeo del presidencialismo . . . . .	234
C. La emulación presidencialista en el parlamentarismo europeo . . . . .	237
4. Parlamento y democracia . . . . .	240
A. Democracia y control del poder . . . . .	240
B. Parlamento y partidos. Observaciones críticas . . . . .	241
C. La necesidad de “parlamentarizar” el régimen parla- mentario . . . . .	245
D. El control parlamentario del gobierno. Problemas de perspectiva. Los “derechos” de control . . . . .	247
5. La relación entre los poderes del Estado. Poderes políti- cos y poder jurisdiccional . . . . .	254
A. Relaciones entre los jueces y el legislador . . . . .	254
B. Relaciones entre los jueces y el gobierno . . . . .	256

































































C. *La necesidad de “parlamentarizar”  
el régimen parlamentario*

Si aceptamos, como dijimos más atrás, y la práctica no ha hecho más que confirmar esta afirmación de Kelsen, que la democracia no puede ser más que parlamentaria, parece claro que su suerte está ligada, entonces, a la del propio Parlamento, que es, sin duda, la pieza capital del sistema. El Parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una cámara de composición plural) su más fiel expresión; en segundo lugar porque el control político del Ejecutivo sólo en el Parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer y último lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimación democrática las decisiones del poder público (difíciles de predecir en el momento del voto popular y más difíciles aún de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral).

En los Estados Unidos de América, ejemplo de país presidencialista, la fortaleza del Parlamento no la pone nadie en duda. Más aún, es razonable sostener que no puede haber un presidencialismo que funcione correctamente sin el contrapeso de un fuerte Parlamento. De ahí que hoy se esté planteando, en algunos países, por ejemplo iberoamericanos, después de la experiencia de presidencialismos problemáticos, la necesidad de “parlamentarizar” el sistema no sólo para vigorizar la democracia sino también para hacer funcionar correctamente al propio presidencialismo. Pues bien, algo muy parecido ocurre en el régimen parlamentario, que en muchos países ha experimentado un debilitamiento de las cámaras parlamentarias como consecuencia de los factores a que más atrás ya aludimos, es decir, como resultado del llamado “Estado de partidos”. Sin partidos no hay democracia, ello es claro, y en ese sentido la democracia lo es “con partidos políticos”, pero con igual claridad ha decirse que eso es una cosa y otra bien distinta que el Estado (y la totalidad de la vida pública) sea patrimonio de los partidos. La defensa de la democracia incluye, sin duda, la defensa de los partidos, pero no pueden dejar de ocultarse que un mal entendimiento del papel y el significado de és-





Al Parlamento no puede pedírsele lo que el Parlamento, hoy, no puede dar. Por muchas razones, entre ellas, las relacionadas con la internacionalización (y en España supranacionalización) de la política, sería imposible (y pernicioso) gobernar desde el Parlamento. En la actualidad el gobierno de un país no puede dirigirse desde la cámara parlamentaria, de tal manera que el Ejecutivo no puede ser, de ningún modo, un comité delegado del Legislativo (lo que por otro lado, tampoco lo ha sido siempre en el pasado del “parlamentarismo clásico”). En el presente, complementariamente a la división de poderes o competencias jurídicas (legislar de un lado, reglamentar y ejecutar de otro), existe una división de funciones políticas entre Ejecutivo y Legislativo bastante clara: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla.

Es la función de control la que caracteriza (es decir, singulariza) al Parlamento. Función de control ligada a la consideración de la representación parlamentaria como representación plural, al entendimiento del Parlamento como institución y no sólo como órgano, en fin, a la concepción de la democracia como democracia pluralista. Ahora bien, si lo que puede y debe pedirse al Parlamento es que ejerza con la mayor plenitud posible la función de control, es preciso aclarar previamente lo que el propio control parlamentario significa, dada la diversidad de entendimientos que sobre ese término ha habido.

#### *D. El control parlamentario del gobierno. Problemas de perspectiva. Los “derechos” de control*

Controlar la acción del gobierno es una de las principales funciones del Parlamento en el Estado constitucional, precisamente porque ese tipo de Estado se basa no sólo en la división de los poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. Por exigencias de principio, pues, el poder político, en el Estado constitucional, es un poder limitado; pero como no hay limitación sin control, poder limitado significa, necesariamente, poder controlado. De ahí que en el Estado constitucional haya una extensa red de controles de muy variada especie: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es uno de esos controles: un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del gobierno y, por extensión, también la acción de cualesquiera otras













tarse frente a la opinión pública, a través del debate parlamentario, el pluralismo político democrático (es decir, la diversidad de voluntades presentes en la cámara y no sólo una de ellas, aunque sea mayoritaria). Por ello el control parlamentario no es eficaz sólo en cuanto permita la limitación del gobierno, sino también, y sobre todo, cuando permita el debate y la crítica gubernamental, con publicidad, en todas las actividades de la cámara. Esto es, en cuanto se enlace el control con la dimensión institucional-pluralista del Parlamento. La mayoría puede frenar el control “por” el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera (a menos que se destruya el presupuesto básico de la democracia representativa), frenar el control “en” el Parlamento. La mayoría puede impedir el ejercicio de “competencias” de control, pero no el ejercicio de los “derechos” de control.

##### 5. *La relación entre los poderes del Estado. Poderes políticos y poder jurisdiccional*

###### *A. Relaciones entre los jueces y el legislador*

Es cierto que la estructura de la división de poderes ha cambiado desde que se formuló en el siglo XVIII: el Estado constitucional del presente está organizado de manera mucho más compleja que en sus orígenes, claro está, además de que la “democracia de partidos” ha introducido modificaciones patentes en el sistema de la división del poder. Sin embargo, y como se dijo antes, pese a tales transformaciones lo que no puede admitirse es que la división de poderes haya desaparecido, ya que sin ella, sencillamente, no es posible el Estado constitucional. En la forma parlamentaria de gobierno, la relativización de la distinción entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, que es una de las características propias de dicho régimen, no puede llegar al extremo de hacerla desaparecer, convirtiendo la división en confusión. De ahí la necesidad, más atrás ya aludida, de revitalizar el Parlamento y el control parlamentario. Y de ahí también la necesidad (requisito para lo anterior) de “reformular” el papel de los partidos en el Estado constitucional democrático.

De todos modos, de la división y relaciones entre los poderes “políticos” Ejecutivo y Legislativo (con las diferencias, que se mantienen, pese a ciertas aproximaciones, entre las formas parlamentaria y presidencial de gobierno) ya se ha tratado más atrás. Ahora, en la última par-





puede ocultar, sin embargo, las muchas complejidades teóricas y prácticas que ese modelo de la doble vinculación encierra.

Complejidades que se derivan de las peculiaridades mismas de la interpretación constitucional, que es una tarea a realizar por todos los órganos jurisdiccionales (tanto de la jurisdicción constitucional propiamente dicha como de la jurisdicción ordinaria); de la difícil vinculación (por falta de instituciones precisas, que no por ausencia de precisión normativa, ya que el artículo 5o.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial es muy claro al establecer dicha vinculación) de los jueces y tribunales ordinarios a la doctrina del Tribunal Constitucional no sólo cuando interpreta la Constitución, sino, sobre todo, cuando interpreta constitucionalmente la ley; y, en definitiva, de los problemas que origina un sistema como el nuestro, de vinculación de los jueces a la ley pero, al mismo tiempo, de aplicación por los jueces de un ordenamiento cuyos principios y valores, “constitucionalizados”, han de ser integrados, a través de la práctica judicial, en la totalidad del sistema normativo infraconstitucional. No es este el lugar para extenderse en el tratamiento de tales problemas,<sup>25</sup> pero sí, al menos, de llamar la atención sobre su existencia.

### *B. Relaciones entre los jueces y el gobierno*

La distinción entre poder político y poder jurisdiccional no puede estar referida únicamente, claro está, a las relaciones entre el Parlamento y los jueces, sino también a las que median entre los jueces y el gobierno. Es cierto que el Estado constitucional de derecho significa que todos los actos del poder han de estar sometidos a las normas y, en primer lugar, a la Constitución, lo que supone un sometimiento al control que ejercen órganos judiciales independientes. Por ello, el Estado de derecho es también, y necesariamente, Estado jurisdiccional de derecho. No hay inmunidades, pues, ni del legislador ni, claro está, de los gobernantes (ni tampoco, por supuesto, de los propios jueces). En consecuencia, el llamado, en terminología clásica, “Poder Ejecutivo” no puede estar exento del control judicial.

25 Sobre todo ello me remito a mi trabajo “El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1, septiembre de 1997, ahora también en *Estudios de derecho constitucional, cit.*, nota 12, pp. 163-190.

Ahora bien, por admitir todo ello, difícil de negar en el plano de la teoría,<sup>26</sup> no significa que se pase del “gobierno de las leyes” al “gobierno de los jueces”, como a veces, con simpleza, se ha querido sostener por algunos. Tampoco, por supuesto, debe conducir a que se sustituya la “discrecionalidad” (que no arbitrariedad, claro está), constitucionalmente lícita, de ciertos actos del gobierno, por la “discrecionalidad”, ilícita (en tales supuestos), de determinadas sentencias judiciales. El gobierno ha de ser controlado “jurídicamente”, pero no “políticamente”, por los jueces (aparte de que determinados actos y normas del gobierno no están sometidos al control de los jueces ordinarios sino del Tribunal Constitucional).

La defectuosa comprensión de esas relaciones entre gobierno y jueces está conduciendo, de manera casi inevitable, a la tan comentada “judicialización de la política”, que acaba siendo también la “politización de la justicia”. Ante esa situación los remedios no son fáciles de determinar, pero al menos sí cabe apuntar algunos, entre ellos el de la distinción, con todos sus efectos, entre controles políticos y controles judiciales, lo que significa que unos y otros no son sustituibles, de tal manera que ni la depuración de la responsabilidad política supone la desaparición de la responsabilidad jurídica ni, por el contrario, aquélla ha de quedar supeditada a la verificación de ésta.

En el fondo, como es bien sabido, el problema reside en que el Estado de derecho no puede suplir, con sus sólo instrumentos, al Estado democrático. Por ello, la acumulación en los juzgados de la mayor parte de la labor de control de la actividad de los gobiernos suele ser una consecuencia de la falta de agilidad o la falta de instrumentos del control político sobre dicha actividad, en especial, del control parlamentario. Sin que se produzca merma de los controles jurisdiccionales, puesto que el Estado lo es de derecho, es indispensable, al mismo tiempo, ya que el Estado lo es también (esa es su forma) de democracia parlamentaria, que se refuerce el control que las cámaras deben realizar. La división de poderes no consiste en el control de uno sobre los demás, sino en el control recíproco de todos ellos.

<sup>26</sup> Véase, por todos, García de Enterría, E., *Democracia, jueces y control de la administración*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1996.