

ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ

REPENSANDO LA FORMA DE GOBIERNO

**Constitucionalismo, democracia
y parlamentarismo en contextos
posnacionales**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	11
JUSTIFICACIÓN. ÁMBITO Y ALCANCE DEL TRABAJO.	13
I. INTRODUCCIÓN	21
II. ¿QUÉ ES LA POLÍTICA?	25
III. DE LO POLÍTICO Y LO JURÍDICO	31
IV. DEMOCRACIA/DEMOCRACIAS	37
V. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA	47
VI. LOS SUJETOS DE LA DEMOCRACIA	53
VII. LA FORMA DE GOBIERNO DENTRO DE UNA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. PRINCIPIOS DE LA FORMA DE GOBIERNO	61
VIII. LAS FORMAS DE GOBIERNO: PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO	69
IX. DEFENSA DEL SISTEMA PARLAMENTARIO Y DEL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO	73

	<u>Pág.</u>
X. LA CONFORMACIÓN HISTÓRICA DEL PARLAMENTARISMO. UN APUNTE SOBRE REGLAS Y CONVENCIONES.....	77
XI. LA EVOLUCIÓN PRÁCTICA DEL MODELO PARLAMENTARIO AUSPICIADO POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	81
XII. PARLAMENTARISMO Y SISTEMA DE PARTIDOS.....	87
XIII. EL PARLAMENTO EN UN MODELO PARLAMENTARIO ES LA PRINCIPAL INSTANCIA DE REPRESENTACIÓN Y, POR TANTO, LA CÁMARA DE PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS DEFINITORIOS.	95
XIV. PROTEGER LA REPRESENTACIÓN	105
XV. REPRESENTAR ES INVESTIR.....	113
XVI. REPRESENTAR Y LEGISLAR. LA DIGNIDAD DE LA LEGISLACIÓN.....	125
XVII. REPRESENTAR ES CONTROLAR Y PODER EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	143
XVIII. LIBRE DISCUSIÓN Y PUBLICIDAD. PARLAMENTARISMO Y NUEVAS FORMAS DE COMUNICACIÓN.....	155
XIX. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS (PERO NO CONCLUYENTES)	167
BIBLIOGRAFÍA	171

JUSTIFICACIÓN. ÁMBITO Y ALCANCE DEL TRABAJO

«Moro pensaba que el canje podía aceptarse con “realismo”, o sea, por esa capacidad que tiene lo real de hacer posibles y lícitas cosas que abstractamente no son posibles ni lícitas. Aquellas cosas, al menos, de las que depende una vida humana».

Leonardo SCIASCIA, 2012: 50.

Este trabajo está escrito desde una serie de presupuestos que paso muy brevemente a enunciar:

1) Se concibe como un ensayo, como una exploración de carácter básicamente divulgativo que tiene como inspiración, y creo que este es el sentido de toda la colección en la que se inserta (Debates Constitucionales), la extraordinaria serie francesa *Que sais-je?* Esta es a su vez una muestra que no es difícil arraigar en el espíritu republicano (escuela laica y libertades) de la Tercera República Francesa y que tiene a Alain como exponente (GARCÍA, 2016). A su protección se encomienda, en el bien entendido de que profesar una fe no garantiza gran cosa.

2) Las consideraciones que el lector va a encontrar son el fruto de muchos años de investigación y docencia en torno a la forma de gobierno. Pienso en sus destinatarios como pienso en el alumnado que atiende mis clases en

grado o en máster, de modo que intentaré aportar datos y, sobre todo, elementos para la reflexión, lo que incluye ocasionalmente digresiones, giros un tanto extravagantes o referencias literarias, para que la cuestión que se plantea se presente de manera menos formal. Creo que al cariño no se llega con la aridez y estoy firmemente convencido, pese a la obligada distancia que el científico ha de tener con su objeto de estudio, que quien no trabaje la fibra sensible al aproximarse a la democracia o al constitucionalismo no pondrá en marcha la potencialidad transformadora que estos conceptos entrañan.

3) Acostumbra uno, como tantos académicos, a no dar un paso sin la red de seguridad que le aporta la cita bibliográfica, normalmente textual. Es un imperativo de esta colección abjurar de esta práctica que bien debiera ser también algo temperada en otros ámbitos. Pero las citas no son solo un formalismo al que nos plegamos los adocenados profesores. Nuestro conocimiento, mayor o menor, depende del grado con el que hayamos asimilado el de nuestros mayores. «A hombros de gigantes» gusta de situarnos Peter Häberle (BALAGUER, 2010). Por ello, he decidido, no obstante, comenzar cada capítulo con una o varias citas que evocan todo o parte de su contenido. Se incluyen a modo de reflexión, apoyo o, incluso, fundamento de las reservas que suscite. Del poeta ruso MANDELSTAM (1995: 35) son estas frases: «Una cita no es un resumen. Una cita es una cigarra, no calla nunca, retiene el aire y no lo suelta».

4) Este trabajo llevaba una referencia temporal en su título que el buen y atento criterio de sus editores ha aconsejado retirar. Lo he hecho con gusto, que ya bastantes ideas persiguen al lector o lectora desde la portada. Pero no puedo dejar de comentar ahora este aspecto. «¡Los tiempos cambian que es una barbaridad!» es la expresión castiza que tan solo cambia el sujeto (las ciencias) pero no el sentido de lo que cantaba Don Hilarión en *La verbena de la Paloma*. Ahora suele tener más predicamento hacer referencia a «la aceleración del tiempo histórico», una expresión que desde luego desaconsejaría el gran genio de ORWELL (2013a: 656-672). Sea como fuere, lo cierto es que

estamos asistiendo a un momento de cambios tan importantes, tan revolucionarios (la revolución digital, la científica, la inteligencia artificial, el desafío medioambiental...) que la sociedad se encuentra muy agitada y bastante huérfana de referencias discursivas que le permitan hacer inteligible el contexto. No es en absoluto ajeno a lo que entraremos a discutir en estas páginas que solo en la primera década del siglo XXI haya habido más avances científicos que en toda la centuria anterior. También en esto tenemos un referente del que echar mano: justamente hace cien años se dio una situación similar (EILENBERGER, 2019: 236-238). Por suerte ahora no tienen tanta capacidad seductora los paradigmas de la angustia con los que Heidegger, Jünger, Benjamin y adláteres angustiaron su errático tiempo. El cambio es incesante, traumático y el pensamiento corre el riesgo de quedarse siempre un paso atrás de la realidad. Todo análisis, como el que se emprende, puede quedar desacreditado por la experiencia nada más ser publicado. Es un riesgo que hay que correr. Son páginas que observan el mundo que vivimos y que proyectan líneas para su evolución, para su mejora. Pero no es descartable que queden como un retrato en sepia, viejo, anacrónico.

5) Tal y como acabo de señalar, escribiré pensando en descifrar las cuestiones que entiendo más interesantes referidas a la democracia, el constitucionalismo y la forma de gobierno. No voy a poder abordar, por tanto, un análisis exhaustivo de todos los extremos a los que se remiten estos conceptos. Para ello encontrará el lector referencias en las obras de carácter general que, sin una vocación exhaustiva, se incluyen en la bibliografía final. Mi discurso irá deteniéndose, espigando líneas que considero de especial relevancia e iluminadoras de los principales debates que se abren. Es un ánimo de regeneración el que me mueve, de intento de extraer nueva vida a un sistema que pese a sus flancos nos ha provisto de razonable justicia, derechos y prosperidad material.

6) Puede comprenderse así que no se trate de poner por escrito una sucesión o catálogo de reformas deseadas (pueden verse en GÓMEZ SÁNCHEZ, 2018). Algunas —incluso

constitucionales— se intentarán justificar, pero siempre con un conjunto de serias prevenciones. La primera es la que se refiere al rechazo de la idea de reformas profundas resultado de la acción libérrima del poder constituyente. En efecto, a nuestro juicio y a modo de cantos de sirenas (ELSTER, 2014) venimos asistiendo a un *revival* del concepto de poder constituyente como aquel capaz de actuar con plena soberanía para alumbrar un nuevo marco constitucional. La idea de la que parten sus defensores es la de que el modelo constitucional de 1978 (motejado de «régimen») y la transición política que nos llevó hasta él (también devaluada, VVAA, 2012) son rémoras a superar. Se reclama, pues, una reviviscencia del sujeto soberano para que las generaciones vivas puedan contar con la Constitución anhelada, un texto que se corresponda con las expectativas actuales y que deje definitivamente atrás lastres, hipotecas, compromisos considerados como ilegítimos que solo se suscribieron por las presiones entre las que se desarrolló el proceso constituyente.

No es esta una opinión que comparta. En primer lugar, la idea de procesos constituyentes periódicos, que remite inequívocamente a Jefferson («toda nueva generación tiene derecho a elegir por sí misma la forma de gobierno que estime más adecuada para su felicidad») no es sino fantástica, como atinadamente apuntó Hannah Arendt. Significaría, destaca esta autora, «la desarticulación periódica del cuerpo político o, más probablemente, la degradación de la fundación a un acto puramente rutinario» (ARENDR, 2006: 324-325). Ello no quiere decir que no sean precisas reformas constitucionales. Es más, consideramos que ya ha llegado su tiempo puesto que hay elementos que es necesario adecuar para que respondan a las nuevas necesidades de la sociedad española en un contexto de integración supranacional. De no hacerse, además, esta adecuación terminará en el tejado de la jurisdicción constitucional haciendo cada vez más tensas las relaciones entre esta institución y la democracia (AHUMADA, 2005: 63-152) pero el recurso al poder constituyente resulta ser un anacronismo a no ser que llegue a considerarse como mero sinónimo del poder de reforma (DE OTTO, 1991: 53-56; AZPITARTE, 2016: 833-859).

En segundo lugar, las Constituciones son, tras la Segunda Guerra Mundial, un modesto instrumento jurídico para entendernos (en los términos de Smend, 1985, para producir integración) y se han de juzgar más a partir de sus resultados que por las características que rodearon el proceso que las hizo posibles. Este desplazamiento de la justicia absoluta marcada por el origen a la justicia relativa basada en la capacidad para responder a las necesidades sociales es el paradigma desde el que hacer valer cualquier reforma constitucional y también la que se refiere a la forma de gobierno. Ha de entenderse así el tono modesto de las reformas que en esta sede se plantearán, en la convicción, además, de que la prudencia es también buen criterio porque cualquier forma de gobierno democrática a lo más que puede aspirar es a mantener el descontento dentro de unos niveles aceptables. Eso es lo propio en ciudadanos informados que expresan con sus recelos la lógica distancia que ha de haber entre gobernantes y gobernados.

También concurren serias razones adicionales para contener el espíritu reformista. Corresponden a ARAGÓN (1997: 177) estas certeras palabras: «El Derecho puede hacer mucho para organizar el parlamentarismo, pero bastante menos para sostenerlo. Solo una cultura política “parlamentaria” puede originar un parlamentarismo duradero. Ojalá que esa cultura política acabe por asentarse permanentemente en España». En ellas se hace referencia a la relación entre normatividad y realidad, que es especialmente tensa cuando se refiere al circuito institucional. Hay muchas variables y, en especial, muchos sujetos que, si son reacios a las modificaciones, solo harán más visible la distancia entre la realidad y el deseo. Aquí está el auténtico sentido de las convenciones en la forma de gobierno porque demuestran lo que está en verdad asumido, lo que tiene capacidad para imponerse porque su legitimidad está plenamente interiorizada. En otras palabras, la contención en el ánimo reformista es obligada si se parte de la convicción de que los cambios en la forma de gobierno no provocan por sí solos los efectos deseados si no son acompañados por transformaciones en la misma

dirección del resto de los elementos que forman parte del sistema político entendido en el más amplio sentido (medios de comunicación, ciudadanos, intérpretes del Derecho en general) (HÄBERLE, 2008: 29-61).

7) Y es preciso hacer una referencia de no poco alcance en la que considerar si las formas de gobierno estatales tal y como las conocemos no son sino un subsistema relativamente «autónomo» (todavía) dentro de un sistema de «gobernanza» supranacional como el que rige en la UE. Efectivamente, la determinación de la forma de gobierno forma parte de los elementos de identidad nacional de los Estados miembros que la UE debe respetar según se señala de forma expresa en el art. 4.2 del TUE (CRUZ VILLALÓN, 2013: 501-514) Pero lo cierto es que hay dos elementos a considerar a partir de una descripción precisa del mecanismo de definición de los intereses generales en el marco constitucional fragmentado en el que nos encontramos. El primero tiene que ver con la relevancia que hay que otorgar al progresivo proceso de ampliación competencial de la UE. Como es sabido, hay un conjunto enorme y extraordinariamente importante de sectores que son definidos exclusiva o prioritariamente por las instituciones europeas: no solo política monetaria y económica, sino también energía, medio ambiente, consumidores... El segundo hace referencia al modo en que, al margen de los procedimientos reglados por el Derecho, la UE viene a intentar condicionar la forma de gobierno de los Estados miembros. Cuando titulares de instituciones europeas como Jean Claude Juncker señala a un Estado miembro como Portugal antes de sus elecciones legislativas: «Gobierne quien gobierne», Portugal tendrá que hacer los recortes necesarios (una exacta valoración en BALAGUER, 2013); cuando desde la UE se alientan gobiernos tecnológicos como los de Mario Monti en Italia (2011-2013) o Lukás Papademos en Grecia (2011-2012); cuando con cartas dirigidas a gobiernos como Italia o España se conmina a hacer reformas constitucionales es evidente que las formas de gobierno nacionales han dejado de ser esa esfera enteramente inmune a la intervención exterior. También,

por tanto, en este reducto, se ha superado el paradigma totalmente nacional; una nueva batida en retirada de la noción de soberanía en aquel elemento que la ha simbolizado en mayor medida.

De esta apreciación ha de resolverse que los retos a los que se enfrenta hoy el estudio de la forma de gobierno no se detienen en los perfiles que presentan las estatales y las autonómicas o locales (en el caso de España). El juego institucional no queda reducido, como en los casos de los Estados-Nación, a los Parlamentos y a los Gobiernos nacionales. Antes bien, el complejísimo sistema de distribución competencial, los vínculos en torno a ámbitos sectoriales compartidos de la UE, el Estado y los territorios inferiores (ya sean los autonómicos o los locales) hacen que las instituciones de todas estas estructuras se vinculen también entre sí, lo que lleva a que, por ejemplo, las dimensiones del principio de representatividad (que exige que los ciudadanos sientan que sus intereses están presentes en las instituciones) y el de responsabilidad (que conlleva la capacidad de obligarles a rendir cuentas si se han apartado de los intereses que se comprometieron a defender) puedan verse seriamente afectados cuando los votantes ejercen su derecho eligiendo personas que se integran en instituciones de las que no conocen exactamente su ámbito competencial. El parlamentarismo exige que la cadena ciudadano-representante-gobierno-responsabilidad funcione perfectamente engrasada, lo que se aviene mal, no con un sistema de *distribución* competencial, sino con un modelo de *confusión* competencial prácticamente inextricable dominado por los arcanos judiciales en torno a conceptos como «bases», «títulos horizontales» o «competencias implícitas». Desde luego, la solución no puede ser el artificio de volver a modelos monistas de imputación de toda la responsabilidad a unos órganos, pero sí tratar de que el sistema de distribución de competencias sea más preciso y hacerlo comprensible, de tal manera que el agricultor no se frustre indebidamente cuando el diputado que ha elegido no haya logrado que una cámara sin atribuciones sobre la materia se haga eco de sus intereses.

I

INTRODUCCIÓN

«Hay que ser leales a un país soñado, más que al país en el que nos despertamos cada mañana. A menos que se dé esa lealtad, el ideal no tiene posibilidad de materializarse».

Richard RORTY, 1999: 92.

La forma de gobierno; el gobierno en acción; el Parlamento; las instituciones en las que un Estado se encarna; en las que un pueblo se ha de ver representado; las que deben definir y gestionar los intereses generales; las que encuentran su justificación en el servicio que prestan a la causa de la dignidad humana. Parlamento y Gobierno como el escenario principal de la política, como elaboradores de la narrativa de un país. Producción de normas; producción de legitimidad; el espejo en que nos miramos esperando no ver lo que Dorian Gray...

La forma de gobierno rezuma trascendencia y en el proceso constituyente se advirtió con corrección. No en vano uno de los antimodelos fue el italiano que permitió durante décadas el gobierno sistémico de la democracia cristiana concediendo como pírrica victoria a la oposición el consuelo de una llamada centralidad parlamentaria y la

consiguiente inestabilidad de los ejecutivos. La forma de gobierno italiana; Italia, «un país que no ha sido capaz de fijar una versión fidedigna de su historia más reciente»¹.

La forma de gobierno es, pues, determinante para explicar la historia de un país y ha de ser la estructura pública clave para articular su destino. Los Estados Unidos son el presidencialismo; Gran Bretaña, el parlamentarismo; Francia, una extraña mixtura que periódicamente se cuestiona. Nuestra Restauración repartió por turnos parlamentos y gobiernos y la vida parlamentaria de la Segunda República hizo visibles las aspiraciones de reforma y los obuses con los que finalmente se sofocaron. En el periodo que se abre en 1978 adquirió carta de naturaleza la idea de que las reformas necesarias que necesitaba nuestro país (recogen los medios la frase de Alfonso Guerra, eufórico tras la victoria electoral del PSOE en 1982: «Cuando nos vayamos, a España no la va a reconocer ni la madre que la parió»)² precisaban periodos largos de gobierno en los que la oposición prácticamente desaparecía; en los que la articulación de gabinetes ministeriales, parlamentos y medios de comunicación/*intelligentsia* cultural elaboraban el discurso más verosímil (no necesariamente el cierto).

Y hoy el reto de una forma de gobierno para un mundo completamente diferente...

Es importante destacar que la forma de gobierno es quizá la seña de identidad más inmediata de los sistemas políticos; es más, diría que es aquel elemento que, si funciona bien, nadie suele reparar en él, y si lo hace defectuosamente se convierte en el objetivo de todas las puyas. Es el más visible (seguramente junto con el modelo de distribución territorial del poder). La abstracción del sistema de fuentes y el dominio casi exclusivo de su jerga por los

¹ Jesús CEBERIO, en la crítica de *Número Cero* de Umberto Eco: http://cultura.elpais.com/cultura/2015/04/09/babelia/1428593683_113662.html.

² https://www.eldiario.es/politica/Frases-recuerdo-Alfonso-Guerra_0_336316786.html.

juristas lo apartan del candelero mediático. Y los derechos fundamentales también resultan bastante alejados de la crítica inmediata en tanto que hay una multitud de órganos encargados de su definición, así como de su garantía. Ciertamente, cabe decir que el modelo de protección de los derechos no es el adecuado (en la medida, p. ej., que no incluya determinados derechos sociales —ESCOBAR, 2018—) pero sus insuficiencias son generalmente apreciadas, más como eso, como insuficiencias, que como un defecto de la estructura constitucional. En cambio, el sistema de gobierno, las relaciones jurídico-políticas que se entablan entre el Ejecutivo y las Cámaras, las actuaciones de los representantes inmediatos o indirectos del pueblo, constituyen la cara que hace reconocible al modelo político para la mayoría de los ciudadanos. La historia, como siempre, es fundamental y se ha de recordar cómo el brutal ataque a la República de Weimar tuvo como uno de sus hitos, como pieza clave para cobrarse el entero régimen liberal, al modelo parlamentario. A C. SCHMITT (1990), en este caso, como en tantos otros (también demoliendo la justicia constitucional), le corresponde el dudoso honor de haber destapado todas las miserias (reales) de un parlamentarismo, ventilando su cruda realidad; la naturaleza intrínsecamente espuria de una cámara en la que los llamados representantes mercadeaban con sus votos negando en su conducta diaria todos los atributos que lo habían definido desde J. S. MILL (1985). En mi opinión, de esta consideración han de partir cuantos análisis se hagan de la forma de gobierno. El Derecho constitucional debe buscar todas las fórmulas para que a un ciudadano normal le resulte difícil decir «huele a podrido en el reino de Dinamarca». De lo contrario no habrá razón por la que el Parlamento deba ser conservado (como ocurrió con la República de Weimar). Tampoco, evidentemente, las elecciones; en definitiva: la democracia estará en grave peligro.

Como tendremos ocasión de ver, la forma de gobierno parlamentaria en España, tal y como se señala en el art. 1.3 de la Constitución, se ha declinado de diferentes formas en los casi cuarenta años de su existencia, en fun-

ción, sobre todo, de variables que también han ido evolucionando y que evidentemente están interconectadas entre sí: en particular, el comportamiento electoral (que ha dado lugar a mayorías distintas), el sistema de partidos y el modelo de relación representativa entre ciudadanos y cargos públicos. Este modelo ha ido cambiando, ya se ha indicado, pero hay un momento en el que es detectable que se requiere una reconsideración completa, una mirada atrás para retener lo positivo y una mirada al horizonte para subsanar aquello que la mayoría de la ciudadanía considera inasumible. Este momento creemos que es el 15-M, que puede verse en este sentido como una reivindicación por parte de amplios sectores ciudadanos (desde luego de las generaciones más jóvenes) de que había que gobernar de otra manera. Y como señala el sociólogo Ignacio URQUIZU (2016), lo que entonces no se comprendió bien por los partidos mayoritarios fue que las nuevas reivindicaciones no solo estaban ligadas a la crisis económica. Las reivindicaciones de un nuevo modo de hacer política llevaban ya mucho tiempo incubándose, y lo cierto es que la crisis económica fue únicamente la razón que las hizo explotar (DE CABO, 2013). Digamos que al colapso de las reglas de funcionamiento de un sistema que no generaba suficientes dosis de igualdad y bienestar social siguió la cuestión básica de «¿y por qué no lo cambiamos?». «¿Por qué no nos gobernamos de otra manera?». Y cuando esta pregunta surge no es fácil que se desvanezca, aunque haya más recursos a distribuir.

Las páginas que siguen son mi precaria respuesta.