

# Presentación

*El Consejo de Redacción de esta revista decidió, en su momento, que se elaborase un número monográfico sobre el Gobierno, cuya coordinación se me confió. Con algún retraso mayor del previsto, por el que pido disculpas a aquellos colaboradores que entregaron puntualmente sus trabajos, se ha podido, por fin, culminar el encargo. Vaya mi agradecimiento y el de la revista a cuantos han participado en esta tarea colectiva. Sobre el resultado de la misma el lector, en todo caso, juzgará.*

*Me parece que al presentar este número monográfico lo primero que debo aclarar son sus limitaciones. No se ha pretendido, en modo alguno, realizar un estudio completo y sistemático sobre el Gobierno, que hubiera requerido de mucho más espacio del que aquí podíamos dedicarle, aparte de ser una tarea más propia de tratados o manuales que de revistas especializadas. En la consciencia de ello se han dejado fuera de consideración en este número los problemas atinentes a la potestad reglamentaria y a las relaciones del Gobierno con el Parlamento, cuestiones de tal envergadura que hubieran exigido, por sí solas, números monográficos propios. La revista no desecha elaborarlos en el futuro, especialmente en lo que toca a la potestad reglamentaria.*

*Hay otra limitación más, derivada no del objeto, sino del método. Reconociendo la importancia, indudable, de los estudios politológicos sobre el Gobierno, parecía difícil, sin embargo, conjugar, dentro del mismo número monográfico, los enfoques jurídico y politológico, aunque sólo fuera por razones de espacio, que no son, desde luego, las únicas. De ahí que se optase por un tratamiento eminentemente jurídico, sin que ello signifique, como observará el lector, que los profesionales del Derecho pú-*

blico que han colaborado en este número olviden las implicaciones políticas de sus análisis jurídicos, especialmente en una materia como ésta.

Dicho, pues, a grandes rasgos, lo que en el número no hay, toca hablar ahora de lo que sí contiene: un conjunto de estudios sobre el significado del Gobierno como órgano constitucional, su estructura y sus funciones, sobre la distinción Gobierno y Administración, sobre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y sobre las relaciones entre éstos y el Gobierno de la Nación. De todos modos, como más adelante me ocuparé de detallar en cada uno de los trabajos, basta adelantar aquí, resumidamente, que el número se dedica a examinar el significado de la función de Gobierno en nuestro Estado constitucional, democrático y autonómico. Me parece que ese resumen enuncia bien el objetivo que pretendíamos cumplir. Porque se trataba justamente de ello: de enfrentarnos, aunque sea modestamente, con el reto que para el Derecho público de nuestro tiempo supone comprender, con categorías más propias del presente que del pasado, el status jurídico del tradicionalmente llamado Poder Ejecutivo.

Sin olvidar que en nuestro país ya se han realizado esfuerzos notables en esa dirección (entre otros, y por citar sólo obras de conjunto, el número monográfico 188 de esta misma revista, del año 1980, sobre la «Organización y funcionamiento del Gobierno»; el libro colectivo «El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía», Barcelona, 1985, y las Jornadas de Estudios, de 1986, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, publicadas en Madrid, 1988, sobre «Gobierno y Administración en la Constitución») lo cierto es que, a diferencia de lo ocurrido con los otros dos clásicos poderes del Estado, el Legislativo y el Judicial, profusamente estudiados por los iuspublicistas, el Poder Ejecutivo ha sido objeto de muy escasa atención doctrinal. La literatura jurídica española ha dedicado muchas páginas a la Administración, sin duda alguna, pero muy pocas, desde luego, al Gobierno.

Y resulta paradójico que así sea, cuando ocurre que hoy es el Gobierno el poder estatal más fuerte, el órgano al que la propia Constitución atribuye la dirección de la política interior y exterior. Paradójico, desde luego, lo es, pero también explicable. Al fin y al cabo no es más que el resultado de la inercia de viejas categorías que pesan demasiado sobre el Derecho público occidental, y más aún sobre el Derecho público español. La teoría jurídica del Estado democrático se construyó en Europa, y no podía ser de otra manera en aquel tiempo, como reacción frente al principio monárquico. Y esa reacción se tradujo en la concepción del Gobierno como mero Poder Ejecutivo, que actuaba por delegación del Parlamento. La Cámara, única proyección en el Estado del principio democrático, era, en verdad, el auténtico Poder, el poder originario e innovador. El Gobierno debía limitarse, en consecuencia, a cumplir las decisio-

nes de la Cámara, esto es, a ejecutar la ley, entendida ésta en el más puro sentido formal, de la misma manera que la Jurisdicción, concebida más como puro sentido formal, de la misma manera que la Jurisdicción, concebida más como Administración de Justicia que como auténtico poder, también debía limitarse a cumplir las decisiones parlamentarias, es decir, a aplicar la ley. El mejor ejemplo de ello lo encontramos en la III República francesa. El viejo poder regio planeaba como un fantasma en el Derecho público europeo; ser demócrata, en términos jurídicos, conducía, pues, a predicar la máxima limitación del poder del Gobierno.

Por supuesto que ese panorama experimenta unos cambios notables en la Europa del siglo XX, cuando las transformaciones económicas y sociales exigen de los Gobiernos una mayor capacidad de actuación. Sin embargo, tales exigencias encontrarán salida más por el camino de los hechos que del Derecho, con la única excepción, quizá, de lo que ocurre en Francia, donde la anterior omnipotencia parlamentaria provocará el reforzamiento constitucional del Poder Ejecutivo a partir de 1958. Ahora bien, ese reforzamiento no se articulará allí, jurídicamente, a través de un proceso de «racionalización» del parlamentarismo democrático, sino mediante el abandono parcial del modelo, adoptándose, de un lado, algunos rasgos del presidencialismo norteamericano y, de otro, algunas de las formas del antiguo principio monárquico. En ese sentido el caso francés renueva muy poco las viejas teorías, puesto que el afianzamiento y autonomización del Poder Ejecutivo en la Constitución de la V República, lejos de manifestarse como la proyección del principio democrático sobre la pujante dimensión actual de la función del Gobierno, lo que significará es, por el contrario, el injerto, en un régimen republicano, de añejas categorías propias del poder regio. Bajo una cobertura democrática, amparado en la elección y no en la herencia, es, no obstante, el principio monárquico el que subyace en esta operación constitucional de fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

En Alemania e Italia, donde los ejemplos de omnipotencia parlamentaria son menores y, en todo caso, quedan oscurecidos por un largo período de Estado totalitario con predominio absoluto del Poder Ejecutivo, resulta explicable que la restauración de la democracia, después de la segunda guerra mundial, esté inspirada más en la recuperación de la vieja idea del reforzamiento del poder parlamentario que en la nueva realidad de la pujanza del poder de Gobierno. El parlamentarismo «racionalizado» del presente conduciría, en la República Federal de Alemania, que no en Italia, a dotar al Gobierno de mayor estabilidad que en el viejo parlamentarismo, pero no a conferirle mayores atribuciones. Esa desconianza hacia el Poder Ejecutivo resulta también explicable en España, donde la experiencia del inmediato pasado no es la de una omnipotencia parlamentaria, sino la de un larguísimo período de autoritarismo gubernamental. Después del franquismo parece normal que ser demócrata, en

*términos jurídicos, supusiera predicar la mayor extensión del poder del Parlamento y la máxima limitación del poder del Gobierno.*

*Explicable, como se ve, pero cada vez menos comprensible en estos momentos, cuando ya no puede sostenerse que sólo el Parlamento sea el único órgano representativo del pueblo, puesto que la democracia de partidos hace también representativos, sin duda alguna, a los Gobierno, difuminándose, por ello mismo y en cierto grado, las fronteras entre régimen parlamentario y régimen presidencial. Curiosamente, una de las diferencias que aún subsisten entre ambos modelos quizás resida en que la capacidad de decisión de los parlamentos es mayor en los regímenes presidencialistas que en los parlamentarios. Hoy, en suma, y sin que ello signifique que merme la importancia crucial del Parlamento como institución de debate y control, el Gobierno se presenta como el órgano central en la toma de decisiones estatales. Situación aún más patente si tales decisiones se adoptan en el seno de las Comunidades Europeas.*

*Haber dejado a la teoría tan alejada de la práctica puede conducir a una doble y peligrosa consecuencia. Por un lado, como los hechos son los de una innegable potencia del Gobierno, la ausencia de reconocimiento jurídico de esa realidad lejos de frenar un poder así, más bien lo «desenfrena». Formalizar las competencias gubernamentales, o al menos articularlas teóricamente, supone siempre, entre otras cosas, limitarlas. De lo contrario, el riesgo no es que el Gobierno «gobierne al Parlamento», situación que, por sí sola, no tiene por qué significar el amordazamiento de la oposición, sino que el Gobierno «gobierne en Parlamento», además de gobernar en forma de Gobierno y Administración, lo que sí pondría bastante en cuestión la necesaria división de poderes. Por otro lado, y paradójicamente, la misma falta de formalización jurídica y articulación teórica puede conducir a la debilitación excesiva, o más exactamente, a la indigencia competencial del Gobierno no ya frente al Parlamento, sino frente a otro poder que sí es claramente independiente: el Poder Judicial. La ausencia de un reconocimiento jurídico del poder propio del Gobierno no alienta hoy el peligro del «gobierno parlamentario», sino del «gobierno de los jueces». Ambas consecuencias, perfectamente imaginables, representarían un notable quebranto para el Estado de Derecho y, por lo mismo, una disminución de garantías para los derechos y libertades de los ciudadanos.*

*Cuando se postula la necesidad de que la nueva teoría se acerque a la nueva realidad no se trata, en modo alguno, de defender la impunidad de la acción del Gobierno, su no sujeción a control alguno. En el Estado constitucional todos los poderes están sometidos al Derecho y todas las vulneraciones del ordenamiento, sea cual sea su origen, pueden ser controladas por los tribunales, una veces por los integrados en el Poder Judicial y otras por el propio Tribunal Constitucional. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con el poder «jurisdiccional», cuyo sometimiento*

*al Derecho significa que no puede lícitamente actuar por razones de oportunidad, los otros dos poderes, «políticos», tienen conferido, por la Constitución, en determinadas materias, un espacio abierto de actuación regida no por el principio de la necesidad, sino de la libertad política, apertura sin la cual no existiría el pluralismo democrático. Ello es muy claro en la acción política que se desenvuelve a través del instrumento de la ley: de ahí que la ley no sea exactamente desarrollo de la Constitución. Pero también ha de admitirse que ocurra en la acción política que se desenvuelve a través de puros actos de Gobierno, que son algo distinto de los actos administrativos, que emanan de la potestad de ejecución, o de los actos normativos que emanan de la potestad reglamentaria. Estos dos últimos tipos de actos gubernamentales exigen el control jurisdiccional; aquel tipo primero de actos de Gobierno, en cuanto que no afectan a los derechos de los particulares, tiene su más adecuada fiscalización en los controles políticos, que están a cargo no de los jueces, sino de los parlamentarios y de los electores.*

*Por otra parte, la división de poderes presupone una distribución de competencias entre los órganos constitucionales del Estado, de tal modo que uno de ellos no invada atribuciones de otro. En consecuencia, ni el Parlamento, ni el Gobierno, ni los jueces pueden, en nuestro ordenamiento, «hacerlo todo», no sólo porque el contenido de sus decisiones está limitado por la Constitución, sino porque, además la Constitución prescribe para cada uno de ellos unas «formas» características de actuación, un «tipo» determinado de actos que no pueden ser indistintamente producidos por cualquiera de los tres. Reconocer esto no es desvirtuar el régimen parlamentario pretendiendo que haya o deba haber «separación» estricta de todos los poderes, que ello es cosa bien distinta, sino asumir los cambios operados en el régimen parlamentario por el Estado social y democrático de nuestro tiempo.*

*Sobre ese fondo de problemas se sitúa la razón de ser del presente número monográfico, que sólo constituye, como se dijo antes, una modestísima y parcial contribución al reto intelectual que esos problemas plantean, tarea que ya está desempeñando, en los últimos años, un buen sector de la doctrina alemana e italiana.*

*Este número monográfico, por las dimensiones que ha adquirido, se presenta, en realidad, articulado en dos volúmenes: el número 215, que contiene los ESTUDIOS, y el volumen doble, números 216-217, dedicado a la DOCUMENTACION.*

*El volumen 215 se inicia con el trabajo de Luis LÓPEZ GUERRA, «Funciones del Gobierno y dirección política», donde se enuncia, desde el comienzo mismo, el punto crucial de la cuestión: entender hoy el significado de la función de Gobierno supone cambiar el viejo enfoque; esto es, dar el paso de «lo que no puede hacer el Gobierno» a «lo que sólo puede hacer el Gobierno». En el artículo se examina, de manera tan sa-*

gaz como equilibrada, la posición constitucional del órgano gubernamental, concibiéndose las tareas de «dirección política» como «auténtica reserva de Gobierno». Le sigue el trabajo de Luis María DIEZ-PICAZO, «La estructura del Gobierno en el Derecho español», donde se afrontan, de modo inteligente y polémico, tanto los variados problemas organizativos que se derivan de la regulación constitucional como, al hilo de ellos, algunas de las cuestiones también ya tratadas por LÓPEZ GUERRA, en especial la relativa a la «reserva de Gobierno». A continuación se encuentra el trabajo de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, «Gobierno y Administración: una reflexión preliminar», cuyo mismo título, y así lo confiesa el autor, quiere poner de manifiesto que no es más que una modesta introducción a un gran tema, introducción que lo único que «intenta» es «despejar algunas de las perplejidades» que ese tema a él le «suscita». Como observará el lector, en esta «breve introducción» lo que hay, y no podía ser de otra manera tratándose de quien se trata, es una incisiva, lúcida y sugerente cala en algunos de los problemas capitales que hoy se derivan de la relación Gobierno-Administración.

Pero el volumen dedicado a los ESTUDIOS no pretendía ser sólo un compendio de trabajos sobre el Gobierno como órgano constitucional, esto es, sobre el Gobierno de la Nación, sino que necesariamente había de dedicarse también al estudio del Gobierno de las Comunidades Autónomas. Al fin y al cabo la función «estatal» del Gobierno se realiza conjuntamente por ambos tipos de órganos. De ahí que se incluyan, por un lado, el trabajo de Benigno PENDAS GARCÍA, «Gobierno y forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas», donde se examina tanto el significado de los «Ejecutivos» autonómicos como la estructura y funciones de los mismos con un notable esfuerzo comparativo; y por otro, el trabajo de Luciano PAREJO ALFONSO, «El Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las autonomías territoriales; un problema de articulación», en el que, aparte de estudiarse con rigor la imbricación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, se formula una propuesta, tan incitante como innovadora, de articular esas relaciones a través de una modificación del Consejo de Estado que permitiese la ampliación de sus competencias y la incorporación de «Consejeros autonómicos» en la institución. El número se cierra con una selección bibliográfica sobre el Gobierno.

A su vez, en el volumen doble 216-217 se recoge la DOCUMENTACION, elaborada por la Subdirección General de Documentación y Publicaciones del INAP, cuya ayuda ha sido impagable. Comprende un repertorio sobre la evolución histórica de la regulación del Gobierno (nacional y regional) en la España contemporánea, una relación detallada sobre la composición del Gobierno en las últimas décadas y un «dossier» sobre la regulación actual del Gobierno en la República Federal de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Portugal, muestra que parecía su-

*ficientemente indicativa (pese al esfuerzo que suponía, hemos querido dar traducidos los correspondientes textos legales). Para la preparación de esta documentación, así como para la de la bibliografía antes aludida, se ha contado con la colaboración de la Sección de Documentación Científica del Centro de Estudios Constitucionales, que agradecemos muy sinceramente.*

*Aquí termina la tarea del presentador. Lo único que queda es agradecer, muy profundamente, al Secretario del Consejo de Redacción de la revista, Jesús PRIETO DE PEDRO, su decisiva y constante intervención en la elaboración de este número monográfico. A él se debe, en mayor medida que a mí mismo, el logro de haberlo, por fin, enviado a la imprenta.*

Manuel Aragón

Madrid, diciembre de 1989.





# Estudios

