

Funciones del Gobierno y dirección política

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. LAS FUNCIONES «PROPIAS» DE LOS PODERES DEL ESTADO. 2. LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN EL DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO. a) La legitimación democrática del Poder Ejecutivo. b) Poderes del Ejecutivo y garantías jurídicas. 3. FUNCIONES PROPIAS DEL EJECUTIVO Y REGIMEN PARLAMENTARIO. 4. LA FUNCION DE DIRECCION POLITICA Y SUS MANIFESTACIONES. 5. EL SIGNIFICADO DE LA «DIRECCION DE LA POLITICA». a) ¿La «función directiva» como fuente autónoma de competencias? b) Atribuciones gubernamentales con contenido «directivo». 6. LA DIMENSION DIRECTIVA DENTRO DE LAS ESPECIFICAS ATRIBUCIONES GUBERNAMENTALES. a) El «momento directivo» en las tareas de colaboración con otros órganos. b) La determinación del contenido de las tareas gubernamentales de dirección política. c) El contenido de la «dirección política»: dos ejemplos. 7. DIRECCION POLITICA Y PARLAMENTO. 8. LA GARANTIA DE LA RESERVA DE DIRECCION POLITICA DEL EJECUTIVO. a) Parlamento y reserva de acción de Gobierno. b) ¿Garantía de «reserva gubernamental» frente a los Tribunales?

1. INTRODUCCION. LAS FUNCIONES «PROPIAS» DE LOS PODERES DEL ESTADO

La determinación de la posición y límites respectivos de los diversos poderes del Estado aparece, desde los primeros momentos del constitucionalismo moderno, como un elemento esencial en la organización política; no sólo como garantía del buen funcionamiento de los poderes públicos y de la ausencia de superposiciones o conflictos funcionales, sino también —en cuanto establecimiento de límites de actuación— como garantía del ámbito de libertad de los ciudadanos. El principio de la división de poderes ha sido probablemente la base indiscutida del constitucionalismo, y una buena dosis de los esfuerzos de

la normativa constitucional y ordinaria, de la doctrina y de la jurisprudencia se ha empleado, en diversas épocas y contextos, en precisar y aclarar las características de la peculiar fórmula de división adoptada en cada caso concreto. El primer paso en estos esfuerzos suele consistir en enumerar cuáles son esos poderes, entendidos como órganos o conjuntos orgánicos del Estado, y ha habido un relativo consenso en admitir, junto a los tres poderes clásicos, en épocas más recientes, a la jurisdicción constitucional, y —con mayores dudas y reticencias— al órgano directo de la soberanía popular en el régimen democrático, esto es, el electorado, como sujeto del proceso electoral, o del referéndum; una modalidad de esta última concepción es la que se refiere al poder constituyente, que tiende a identificarse con el electorado o el sujeto del procedimiento de referéndum constitucional.

Menor consenso existe a la hora de determinar cuáles son las funciones que, en cada contexto concreto, corresponden a cada uno de esos poderes; y, desde luego, la atención que la doctrina constitucionalista ha prestado a cada uno de ellos no se ha visto equitativamente repartida.

Tradicionalmente, y por razones históricas a las que brevemente haremos referencia más abajo, podemos adelantar que el acento se ha puesto en precisar las atribuciones del Poder Legislativo (como muestra las continuas referencias en doctrina y legislación a la reserva de ley, como tema clásico en la literatura iuspublicista) y, más recientemente, del Poder Judicial (en cuestiones como el pleno sometimiento a la revisión jurisdiccional de las actuaciones administrativas, y la *judicial review* frente al Legislativo). La discusión de lo que podían hacer (o mejor dicho, de lo que *sólo* podían hacer) Parlamento o jueces ha sido el objeto preferente de las reflexiones doctrinales, y la determinación normativa de esas potestades, el objeto de parte considerable del Derecho Público positivo.

Aún a riesgo de simplificar cuestiones en forma alguna simples, cabría afirmar que en la doctrina constitucionalista se ha manifestado una tendencia continua hacia la interpretación extensiva de las competencias de los Poderes Legislativo y Judicial, y una correspondiente interpretación restrictiva de las competencias del Poder Ejecutivo. Sólo en tiempos más recientes ha venido a alterarse, al menos parcialmente, esa tendencia, y ello por dos vías. Primeramente (y en lo que se refiere a nuestro país con cierta claridad) al aumentar la atención de la doctrina hacia el Poder Ejecutivo, su configuración y funciones, tanto en su vertiente administrativa como gubernamental; y más señaladamente en la doctrina comparada, al apuntarse una consideración no restrictiva de las competencias del Ejecutivo, de forma que la pregunta a contestar sería, no ya lo que no puede hacer el Gobierno (típica de los trabajos relativos a la reserva de ley) sino qué puede hacer el Gobier-

no y, más concretamente, qué es lo que sólo puede hacer el Poder Ejecutivo, dentro de un ámbito cerrado a los demás órganos constitucionales.

Dado el carácter pluri- o multifuncional del Poder Ejecutivo, la respuesta a esa pregunta debe abarcar muchas dimensiones. En las líneas que siguen nos centraremos en un aspecto forzosamente parcial de la cuestión: el ámbito propio de acción del Poder Ejecutivo —a la luz de la normativa española— en el ejercicio de la dirección política que le atribuye el artículo 97 de la Constitución.

2. LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN EL DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO

Como punto de partida es necesario señalar que el estudio de los poderes propios del Ejecutivo, y de la autonomía de que éste pueda disponer frente a otros órganos constitucionales no es un tema favorito del Derecho Público; incluso, podría señalarse como un tema «sospechoso» desde una perspectiva basada en los valores del Estado de Derecho. No parece cierta la afirmación, muchas veces repetida, de que son particularmente escasos los análisis académicos relativos al órgano gubernamental: la misma frecuencia de esta queja convierte en dudoso su contenido (1). Pero sí parece cierto que el interés de la literatura (y, podríamos añadir, de la normativa constitucional) se ha centrado sobre todo en los límites del Poder Ejecutivo, en lo que éste no podía hacer, o bien en los controles a que debía someterse su actuación, más que en el establecimiento y delimitación (como han efectuado las Constituciones, las Leyes reguladoras del Poder Judicial o los Reglamentos Parlamentarios respecto de otros órganos) del ámbito de las potestades propias. La escasez de normas constitucionales relativas a las potestades del Ejecutivo es un fenómeno presente en todo el constitucionalismo histórico, y no sólo en el español.

No es ningún misterio la razón que explica esa situación, y ha sido expuesta en abundantes ocasiones (2). La evolución del constitucionalismo en el continente europeo ha sido en gran parte protagonizada por el incremento del poder político de la representación popular —el

(1) Prueba de ello, al menos en el momento actual, puede ser la amplia gama de trabajos sobre el Gobierno en los dos volúmenes que recogen las intervenciones en las Jornadas sobre el Gobierno y Administración, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y publicadas por el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1988, bajo el título *Gobierno y Administración*, a que nos referiremos en estas páginas.

(2) El autor de estas líneas ha tenido oportunidad de referirse a este tema en «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, (mayo-agosto 1988), pp. 71-97.

Poder Legislativo— y el correlativo descenso de los poderes de la institución monárquica, del Rey y el Gobierno del Rey. La identificación, general en la historia constitucional, de las Asambleas legislativas con la representación del pueblo (en cualquier forma y con la amplitud con que «pueblo» se definiera) se tradujo en la indiscutible tendencia, hasta bien entrado este siglo, a recalcar su papel en la doctrina y a proteger (frente al poder ya establecido del Rey) sus potestades en la legislación, constitucional u ordinaria. La vinculación de la institución parlamentaria a la legitimidad popular/democrática conducía —como no podía ser de otra forma— a contemplar las relaciones entre poderes desde la perspectiva parlamentaria, incluso cuando —como en Francia— había desaparecido la legitimidad monárquica.

Hay, junto a esta razón política, otra razón de tipo jurídico/doctrinal. La oposición entre Sociedad y Estado, típica del pensamiento constitucional germánico, de honda influencia en toda Europa, se traducía en la separación de dos ámbitos. Uno, el perteneciente al mundo del Derecho, y sometido por tanto a la norma y al control judicial, que comprendía las relaciones entre los ciudadanos, y entre el Estado y el ciudadano como tal; otra, perteneciente al ámbito de la política, que englobaba la organización del poder y las relaciones de sujeción especial (3). Este último ámbito aparecía personificado en la organización del Poder Ejecutivo, máximo exponente de la acción política en la monarquía constitucional. La acción de gobierno era acción política, no sujeta por tanto al Derecho. Lógicamente, la expansión de las garantías jurídicas del ciudadano, y la realización plena del Estado de Derecho implicaban la reducción de ese ámbito libre de acción «política», e incluso la misma desaparición de una «reserva» del Ejecutivo libre del control jurisdiccional. Los poderes del Ejecutivo eran, por su origen histórico, residuales e ilimitados; por eso mismo no era necesario —ni conveniente, desde la perspectiva de la evolución del Estado de Derecho— catalogarlos y convertirlos en poderes de atribución expresa, rodeándolos así de un aura de intangibilidad frente a jueces y Parlamento.

La situación es, sin duda, hoy en día muy otra y aboga, en opinión del que esto escribe, en favor de que se acoten y precisen con claridad al menos las tareas esenciales de la acción estatal reservadas al Poder Ejecutivo. Por un lado, es ya un lugar común —del que es difícil discrepar— la necesidad, dada la importancia de la intervención estatal en la vida social y económica, muchas veces en plazos perentorios, de que quede garantizado un campo de acción del Poder Ejecutivo para

(3) En palabras de D. JESCH, «en cambio no pertenecían al Derecho las relaciones comprendidas dentro del ámbito interno del propio Estado, las cuales caían en la esfera del No-Derecho. Dicha esfera abarcaba sobre todo las llamadas relaciones de sujeción especial y una parte de las normas de organización». *Ley y Administración*. Madrid, 1978, p. 21.

solventar los múltiples problemas y crisis que caracterizan a la sociedad industrial. La delimitación de lo que el Poder Ejecutivo puede y no puede hacer no es sólo un mero divertimento intelectual. Pero hay otras razones que justifican una investigación en ese sentido, política y jurídica.

a) *La legitimación democrática del Poder Ejecutivo*

Desde la perspectiva política ha desaparecido una de las causas que, posiblemente, explicaban la renuencia doctrinal y normativa a fijar un campo de acción propio del Gobierno; la consideración de éste como un órgano estatal desprovisto de legitimación popular y, en consecuencia, situado en una posición dependiente respecto a las Cámaras parlamentarias, frente a las que no podía reclamar un ámbito de reserva, ya que ello podría suponer un límite al mismo principio democrático. En efecto, la fuerza expansiva de las potestades parlamentarias, como expresión de la expansión del principio de legitimidad democrática frente a otros tipos de legitimidad (monárquica, aristocrática o carismática) en la evolución del Estado constitucional, tenía forzosamente que desaparecer cuando, como es ahora norma general en el contexto europeo, el principio democrático viniera a monopolizar la legitimidad de todos los poderes del Estado (4). Las vías en que se ha llevado a cabo esta democratización de las diversas instancias estatales y la vinculación del Ejecutivo a la legitimación popular han variado según los contextos: bien por vías como la introducción y empleo del referéndum o la elección directa de la Jefatura del Estado, bien en forma más general, mediante la acción, constitucionalmente reconocida, de los partidos políticos, acción que viene a convertir al proceso electoral en una forma de seleccionar —y legitimar— no sólo la representación parlamentaria, sino también a los órganos del Poder Ejecutivo. En todo caso, y como se reconoce hoy en forma general, la división de poderes del Estado constitucional, antes basada en una distinta legitimación de cada uno de ellos, se ha convertido en un reparto de las competencias del Estado entre órganos fundados en una misma legitimación (5). Ello impide ya partir de una presunción de competencia en favor de ninguno de los poderes del Estado y, por tanto, se

(4) Sobre el significado actual del principio democrático, nos remitimos a M. ARAGÓN, *Constitución y Democracia*. Madrid, 1989, esp. pp. 101 y ss.

(5) «En el actual Estado democrático, en el que la totalidad del poder del Estado procede del pueblo, la separación de poderes se convierte en reparto de competencias, que atribuye la realización de las tareas del Estado a órganos diversos, que mutuamente se controlan y complementan». H. MAURER, «Der Verwaltungsvorbehalt», en: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 43, Berlín, 1985, p. 151.

hace necesaria una mayor precisión, para evitar disfuncionalidades y conflictos, del reparto constitucional de atribuciones.

b) *Poderes del Ejecutivo y garantías jurídicas*

A esta dimensión política, justificadora de una interpretación no restrictiva de las funciones del Poder Ejecutivo (o, si se quiere, de las funciones gubernamentales) viene a unirse una dimensión jurídica, en cuanto que ha podido afirmarse que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, traducido en la reserva expresa al mismo de determinadas funciones en exclusiva puede suponer el aumento de las garantías, tanto de los derechos del ciudadano como, en los sistemas de autonomías territoriales, de los entes federados o de las regiones autónomas (6).

En cuanto a lo primero (garantía de los derechos individuales) se ha podido señalar que, si bien la reserva de ley supone efectivamente una garantía indiscutible de los derechos constitucionales, en determinados supuestos puede disminuir esa garantía como consecuencia de la ampliación del ámbito de la ley. Concretamente, se ha planteado la cuestión de si, en el supuesto de actuaciones singulares que afecten a uno o unos pocos individuos, no queda el ciudadano más protegido si esa actuación se realiza por el Poder Ejecutivo, que si se lleva a cabo, mediante ley singular, por el Parlamento. En el primer caso (actuación del Ejecutivo) cabrá la revisión de la legalidad y constitucionalidad de esa actuación del Ejecutivo por parte de los Tribunales ordinarios. Pero en el supuesto de actuación mediante ley singular parlamentaria, la protección frente a ella de los derechos de los afectados no encontrará más vía (si es que existe) que la más compleja, dificultosa y dilatada de la jurisdicción constitucional. También desde esta perspectiva, lo que se ha denominado la «profundidad» de la regulación legal no deja de plantear problemas respecto a si hay un límite —definido por las potestades del Poder Ejecutivo— al alcance de la ley y, en tal caso, sería imprescindible definir cuáles son, y en qué se fundan, esas potestades.

(6) La cuestión relativa a la existencia de una «reserva a la Administración» o «reserva al Ejecutivo» derivada del reparto constitucional de competencias en Estados de régimen parlamentario (en los de régimen presidencial el tema se plantea obviamente en forma muy distinta) está siendo objeto de una cierta atención en los últimos años. En la doctrina alemana, el informe o ponencia presentado por HARTMUT MAURER, al que hemos hecho referencia en la nota 5, podría ser ejemplo de ello; también, para seguir con ejemplos, R. STETTNER, «Der Verwaltungsvorbehalt», en: *Die Öffentliche Verwaltung*, 15, agosto 1985, pp. 611-622. En España, puede encontrarse un resumen de la discusión en la doctrina germánica en A. EMBID IRUJO, «La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana», *Revista de Administración Pública*, 115, enero-abril 1988, pp. 403-423, con abundante bibliografía. También, A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, «La función legislativa y la reserva de administración: notas sobre un concepto», en: *Las Cortes Generales*. Madrid, 1987, vol. II, pp. 1445-1453.

Por lo que respecta al segundo aspecto (la garantía de las competencias de entes territoriales infraestatales) ha de recordarse que, bien en el ordenamiento constitucional, bien (en el caso español) en Estatutos autonómicos, viene a reservarse, en determinadas materias, la función ejecutiva, a entidades regionales o federadas. La delimitación precisa de hasta dónde llega esa función aparece así como una garantía frente al poder central, ya que el aumento de la densidad o profundidad de la legislación (englobando aspectos que anteriormente aparecían como de mera ejecución) de competencia estatal supondría una correlativa disminución del ámbito reservado a las instancias federadas o autonómicas.

La cuestión, pues, de si existe una reserva del Poder Ejecutivo (o si se quiere, una «reserva de Gobierno») ha perdido en gran parte el carácter «sospechoso» o irrelevante que en su momento pudo tener. Lo que conduce a preguntarse si esa construcción es aplicable a nuestro régimen constitucional y, si tal fuera el caso, hasta dónde podría llegar esa reserva.

3. FUNCIONES PROPIAS DEL EJECUTIVO Y REGIMEN PARLAMENTARIO

En lo que se refiere a las instituciones centrales del Estado podría cuestionarse la utilidad de este tipo de delimitaciones en un régimen parlamentario, en que se produce una interdependencia por integración entre los poderes ejecutivo y legislativo. En un régimen de separación rígida de poderes, de tipo presidencial —como es el caso de la Constitución norteamericana— los procedimientos separados y autónomos de elección de Ejecutivo y Legislativo, y la consecuente independencia de ambas instancias en cuanto a su formación y renovación, así como, eventualmente, respecto a sus orientaciones políticas pueden plantear problemas de coordinación, por lo que se hace imprescindible precisar con exactitud los respectivos ámbitos competenciales de Presidente y Congreso, ante la mayor posibilidad de conflictos entre los dos poderes. Pero en un régimen de tipo parlamentario, y según la concepción predominante durante algún tiempo, esa necesidad no tendría por qué darse. Si se concibe, en este tipo de régimen, que el Poder Ejecutivo es una emanación natural de la mayoría parlamentaria, se deduce que se producirá una integración de la voluntad gubernamental y la voluntad de esa mayoría, de manera que los conflictos Ejecutivo-Legislativo, o no se producirán, o, si se producen, se resolverán no por la delimitación de sus respectivas competencias, sino según los mecanismos de la confianza y responsabilidad parlamentaria, o, en su caso, mediante la apelación al electorado y la formación de una nueva

representación de la voluntad popular. Desde esta perspectiva, el planteamiento de conflictos competenciales entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo aparece como muy improbable y, en todo caso, sujeto a una resolución por parte del Parlamento: tanto por los motivos ideológico/tradicionales arriba apuntados (la instancia parlamentaria se encuentra más cercana a la fuente de la legitimación democrática), como por motivos prácticos (el Parlamento puede, caso de conflicto, alterar la misma composición del Ejecutivo mediante la retirada de su confianza).

No obstante, estas consideraciones no son ya aplicables, ni, genéricamente, a las versiones actuales del régimen parlamentario, ni, más específicamente, a la particular versión que la Constitución española ofrece de la «Monarquía Parlamentaria» consagrada en su artículo 1. Si bien resulta innegable la necesidad de una integración inicial y básica de las voluntades parlamentaria y gubernamental (imprescindible para que pueda hablarse de «régimen parlamentario») como se muestra en la exigencia de una votación de investidura parlamentaria del Presidente del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados (aun cuando baste para ello una mayoría simple de sus miembros, en el supuesto del art. 99.3 CE *in fine*), no es posible negar que tal integración aparece muy relativizada por las medidas adoptadas por la misma Constitución en nuestra particular versión del «parlamentarismo racionalizado» que, claramente, tiende a asegurar la continuidad del Gobierno y la autonomía de su Presidente. La regulación constitucional hace posible (y aún altamente posible) la formación y el mantenimiento de un Gobierno cuya orientación política no sea compartida por la mayoría de la Cámara. Por un lado, y como se dijo, es posible, en principio, que la investidura gubernamental se realice sobre la base, únicamente, de una minoría del Congreso. Pero, además, los obstáculos a la exigencia de responsabilidad política gubernamental a iniciativa del Congreso, plasmados en el procedimiento de la moción de censura constructiva del artículo 113 CE, suponen que es perfectamente previsible la coexistencia, por un lado, de un Gobierno con una orientación política distinta de la presente (o, mejor dicho, las presentes) en la mayoría de la Cámara; y, por otro, de una mayoría que, discrepante o aun contraria a esa orientación política, no se encuentre capacitada (por la división de sus miembros) para sustituir a ese Gobierno por otro mediante la propuesta de un candidato común. En tal situación, que conduciría a unas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo más próximas a las existentes en el modelo presidencial (7) (en el que no

(7) Se ha apuntado, así, una cierta convergencia del papel del Parlamento en los modelos parlamentario y presidencialista: ver, así, F. RUBIO LLORENTE, «El Control Parlamentario», en: *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, pp. 83-103, esp. pp. 98-99. No han faltado tampoco autores que hayan señalado la «presidencialización» del actual sistema constitucional espa-

se da la interdependencia por integración), si surgieran conflictos de competencias entre ambos poderes, no serían en todo caso resolubles por los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, de difícil puesta en marcha; por lo que su solución habría forzosamente de buscarse mediante procedimientos de interpretación constitucional por órganos *ad hoc*, de tipo jurisdiccional.

Pues bien, y curiosamente, ello aparece traducido en forma expresa en nuestro ordenamiento positivo. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en uso de la habilitación genérica concedida en el artículo 161 CE («El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer (...): *d*) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas») regula los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (Capítulo III, del Título IV) y, entre ellos, los que opongan al «Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial» (art. 59.3). Se reconoce, por tanto, la existencia de ámbitos de atribuciones propias, reservados a los órganos constitucionales (el Gobierno entre ellos), así como la posibilidad de conflictos competenciales entre esos órganos y, en consecuencia, la necesidad de una solución jurisdiccional, esto es, fuera de los mecanismos de responsabilidad política típicos del régimen parlamentario.

Se hace así necesario verificar el alcance y la existencia de un ámbito propio del Poder Ejecutivo, que incluya competencias vedadas a los demás órganos del Estado, lo que requeriría, en nuestro ordenamiento, una rigurosa delimitación, aún por hacer. Este ámbito reservado se proyecta frente a todos los demás poderes del Estado; pero también, sin duda y dada la tradición histórica del parlamentarismo, resulta particularmente compleja su precisión frente al Poder Legislativo. Ello, por otra parte, representa una nueva perspectiva: los respectivos límites de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y los ámbitos reservados a cada uno de ellos, han sido continuo objeto de la discusión política, si bien —como indicamos— la atención se dirigía a la precisión de los poderes *del Parlamento*; mientras que, en los momentos actuales, va cobrando cada vez más importancia la perspectiva contraria (o complementaria), esto es, la determinación de cuál sea la *reserva del Ejecutivo*.

La tarea, ciertamente, como dijimos más arriba, se plantea en múltiples aspectos, dada la multifuncionalidad del Poder Ejecutivo. Así, podemos mencionar la posibilidad de una *reserva de Administración*, como ha sido el caso en la doctrina alemana; o de una *reserva de actos*

ñol»: así, M. JIMÉNEZ DE PARGA, en *Parlamentarismo formal y presidencialismo real*, ponencia presentada al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, (mecanograf.: Madrid, sept. 1988).

singulares o de ejecución, en relación con el problema, ya tratado, de la defensa de los particulares frente a normas singulares; o bien de una *reserva de Gobierno*, en cuanto órgano constitucional específico. Se trata de cuestiones aún sin decidir en muchos casos y que requieren, en ocasiones, prescindir de concepciones tradicionales que —posiblemente— hayan agotado su utilidad. Pero, como también señalamos más arriba, hay un aspecto de esta problemática en que parece apuntarse, con mayor claridad, una decisión constitucional en favor de un ámbito reservado al Poder Ejecutivo y, más concretamente, al Gobierno: el aspecto referido a las tareas de *dirección política*. Aquí puede hablarse, con mayor seguridad, de una auténtica *reserva de Gobierno*: sobre este punto versarán las reflexiones que siguen.

4. LA FUNCION DE DIRECCION POLITICA Y SUS MANIFESTACIONES

La división tradicional de poderes, que tiene esencialmente una dimensión orgánica (esto es, se traduce en la presencia de tres complejos orgánicos, Parlamento, Poder Ejecutivo y Tribunales) se ha podido interpretar, en ocasiones, desde una perspectiva funcional, reduciendo las funciones del Estado a legislación, ejecución y jurisdicción y, consiguientemente, subordinando las dos últimas a los resultados de la primera. Esta posición, que se expresa en algunos de los primeros textos constitucionales, se mostró pronto como eminentemente insatisfactoria, ante los datos de la vida política real. Reducir a tres las funciones del Estado suponía dejar fuera de la clasificación tareas como las de control o arbitraje, y la doctrina constitucional fue pronto consciente de ello. Pero suponía también el olvido de una función tradicionalmente conocida por los tratadistas de la política, y que se configuraba en forma muy distinta de la función ejecutiva: la función de *gobierno*, que versaba sobre la orientación y dirección general de la comunidad política, la fijación de objetivos y metas y la superación de las situaciones de crisis que exigían una acción inmediata.

Esta función —el *gubernaculum* medieval, que contemplaba el cuidado de la comunidad como un todo y que se efectuaba mediante técnicas jurídicas diversas, que incluían la normativa y la jurisdiccional— aparecía, ciertamente, en cuanto atribución tradicional del Rey, como sospechosa ante las primeras versiones revolucionarias del constitucionalismo, al menos en el contexto europeo. No resulta así extraño que se tratase de desterrar este aspecto de entre las funciones que se atri-

buían al Rey y a su Gobierno, reducidos idealmente a meros ejecutores de las decisiones del Poder Legislativo (8).

Pero, como pronto pudo observarse (al menos desde la reacción a la Constitución jacobina de 1793), la función directiva gubernamental no puede suprimirse de la práctica política, ni ignorarse sus consecuencias jurídicas. Pronto se puso en duda la posibilidad de que los tres poderes del Estado vinieran, sin necesidad de otros estímulos, a coordinar espontáneamente su acción «por la misma naturaleza de las cosas». La necesidad de una instancia expresamente encargada de lograr esa coordinación, con vistas a lograr los objetivos de gobierno previamente establecidos, y que actuase mediante un tipo o categoría específica de actos se tradujo, a lo largo del constitucionalismo, en diversas manifestaciones legales, jurisprudenciales o doctrinales. Prueba de ello es, por ejemplo, la continua y candente cuestión de los actos políticos o de gobierno, esto es, aquellas actuaciones del Poder Ejecutivo no reconducibles, empero, a la mera ejecución de normas legales ni, en consecuencia, revisables jurisdiccionalmente a la luz de éstas como único parámetro; cabe indicar que incluso en las posiciones más favorables al control jurisdiccional de los actos del Ejecutivo, se admitió, al menos, la necesaria existencia de unos actos de gobierno o políticos como «actividades estatales auxiliares». Y en la doctrina, desde los años 20, en que las crisis políticas y económicas de la primera posguerra hicieron patente la necesidad de una acción directiva consciente y continua de las funciones estatales, se ha puesto abundantemente de relieve la importancia de la función de dirección —*Staatsleitung* en la doctrina alemana, *indirizzo politico* en la italiana (9).

La función directiva aparece, generalmente, asociada a la función de gobierno y atribuida, lógicamente, al órgano gubernamental: aun cuando —como veremos más abajo— no es ésta la única posición posible, puesto que se ha podido hablar de una función directiva como compartida entre diversos órganos constitucionales, o bien de una atribución específica de esa función al Parlamento. En el caso español, la cuestión queda en gran parte resuelta por las disposiciones constitucionales y, concretamente, por la tajante previsión del artículo 97 CE, en su primer inciso: «El Gobierno dirige la política interior y exterior.» Ahora bien, esta disposición, si facilita en gran parte, como se ha indicado, el análisis de dónde se sitúa la función directiva, no deja de presentar dificultades de interpretación, al menos en dos aspectos.

(8) Permítase, en este respecto, al autor remitirse a un trabajo previo suyo, «La posición constitucional del Gobierno» en *El Gobierno y la Administración*. Madrid, 1988, vol. I, pp. 17-33.

(9) La literatura sobre la *función directiva*, como una de las funciones del Estado es muy amplia. Permítasenos referirnos aquí únicamente a dos obras, que proporcionan una útil visión de conjunto al respecto: *Indirizzo Politico e fiducia*, de A. MANNINO, Milán, 1973 y *Corso Costituzionale di Diritto Pubblico*, de G. FERRARI. Milán, 1976.

Por un lado, cabe preguntarse si es posible extraer de ella consecuencias concretas en cuanto al ámbito competencial del órgano gubernamental, de modo que configure una esfera propia de la acción del Gobierno, y únicamente de él; y, en segundo lugar, y de forma interrelacionada, si la cláusula inicial del artículo 97 CE representa o no una atribución en exclusiva al Gobierno de esa *función directiva*.

Ha de destacarse una peculiaridad, que resulta de relieve a este respecto, del texto constitucional. Ciertamente se atribuyen a órganos constitucionales distintos del Gobierno funciones concretas que, sin duda, contienen un elemento de dirección política: no han faltado análisis que pongan de manifiesto el papel destacado de la actividad legislativa a la hora de fijar la orientación política de la comunidad, y afirmaciones similares pueden encontrarse respecto a otros órganos, como los de la jurisdicción constitucional (10). Pero al Gobierno, en forma expresa y general, se atribuye una función de «*dirección de la política interior y exterior*», como tarea propia y definida. Y cabe por tanto preguntarse qué supone, por sí misma, esa atribución y qué viene a añadir (o si viene a añadir algo) a las restantes previsiones constitucionales definitorias de las potestades gubernamentales.

5. EL SIGNIFICADO DE LA DIRECCION DE LA POLITICA

Para llevar a cabo esta tarea resulta preciso, como paso previo, precisar qué se entiende por «dirección». Y, al menos, parece que la función de dirección implica una capacidad de impulso originario, de creación, que se atribuye a un órgano y no a otros, y que puede calificarse de política en cuanto innovadora y creadora y no meramente ejecutora de mandatos de otros. Precisamente el mismo artículo 97 CE viene a contraponer la función directiva, en su primer inciso («El Gobierno *dirige* la política interior y exterior (...)») a la función ejecutiva en el siguiente («*Ejerce* la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes»). Capacidad de innovación e iniciativa aparecen así como contenido mínimo de la dirección, en contraposición a la ejecución.

¿Cómo trasladar esa «cláusula directiva» del primer inciso del artículo 97 CE al plano de las competencias gubernamentales? En principio, caben dos vías de aproximación al problema. Se puede tratar de extraer consecuencias concretas del artículo 97 considerado en sí mismo y aisladamente del resto de los preceptos constitucionales; o, al-

(10) Por ejemplo, una voz tan destacada como la de don Manuel GARCÍA PELAYO, primer Presidente del Tribunal Constitucional español, en «El estatus del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, 1981, pp. 11-34, esp. pp. 22 y ss.

ternativamente, cabe tratar de interpretarlo en relación con otros preceptos que confieren atribuciones específicas al órgano gubernamental, para delimitar y precisar su alcance.

a) *¿La «función directiva» como fuente autónoma de competencias?*

La primera vía ofrece notables dificultades y dudosas perspectivas de utilidad. Siguiendo esa dirección de la investigación, la cuestión a resolver sería si, aún sin conexión con atribución competencial alguna presente en el texto constitucional, es posible reconocer al Gobierno en virtud de la cláusula de dirección de la política del artículo 97 CE un ámbito propio de poder, tanto en el sentido de que el Gobierno podría llevar a cabo determinadas actuaciones, sin necesidad de habilitación de otros órganos, como, más estrictamente, de que *sólo* el Gobierno podría llevarlas a cabo. Se trataría, pues, de indagar sobre la existencia de lo que la doctrina norteamericana ha denominado *resulting powers*, o, la alemana, competencias *Kraft Natur der Sache*. ¿Pueden deducirse, a partir del artículo 97 CE, inciso primero, y a la vista de la dinámica y estructura fundamental de la Constitución, habilitaciones y reservas de actuación del Poder Ejecutivo?

Este tipo de planteamientos, por su misma generalidad, difícilmente puede llevar a conclusiones útiles. Ciertamente, y por lo que se refiere a si la cláusula de dirección política habilita al Gobierno para llevar a cabo actuaciones en materias o situaciones no previstas en la Constitución y las leyes, no puede excluirse que, efectivamente, se presenten situaciones en que resulte necesaria, en un estado de vacío normativo, una acción estatal que, «por la naturaleza de las cosas», hubiera de llevarse a cabo por el Poder Ejecutivo. Pero es difícil ir más allá de tal constatación, al referirse a eventos de dudosa previsión. Desde luego, los límites de esa acción gubernamental se encontrarían en la reserva de ley, por un lado (esto es, no podría incidir en ámbitos reservados a la ley), y en la primacía de la ley, por otro (esto es, impidiendo la actuación *contra legem*: si hubiera ley aplicable, no surgiría una posibilidad de actuación gubernamental independiente).

Más dificultoso es aún el deducir la posibilidad de una eventual «reserva de acción gubernamental» sobre la base de la cláusula de dirección política. Ello supondría excluir, *a priori*, un conjunto de materias de la competencia de otros órganos, dejando en manos del Gobierno una competencia residual de dirección política; todo aquello no atribuido específicamente a un órgano constitucional, y que implicara una actividad de dirección política, correspondería (si se aceptase tal posibilidad) únicamente al Gobierno. Pero ello se opondría directamente al principio de primacía de la ley, y vendría a suponer que el poder

legislativo debería reducirse, en su actuación, a un elenco limitado de materias (las que no implicaran un poder de dirección política). Y esa posición no encuentra apoyo constitucional. Una cosa es la acción gubernamental en ausencia de ley, y otra cosa es que esa acción *excluya* la del Poder Legislativo, sin apoyatura constitucional explícita.

b) *Atribuciones gubernamentales con contenido «directivo»*

Aparece por tanto, en principio, más fructífero seguir la vía alternativa: es decir, examinar el conjunto de tareas expresamente atribuidas por la Constitución al Gobierno (tratando así de llenar de significado el concepto de «política interior y exterior» del artículo 97 CE), tareas que, en muchos casos, han de realizarse en colaboración con otros órganos constitucionales, para determinar qué consecuencias resultan de la cláusula de «dirección política», y para precisar hasta dónde llega, en cada caso, el ámbito de la actuación gubernamental y, si existe, el área reservada al Ejecutivo frente a otros órganos constitucionales. Se trataría, así, primeramente, de determinar si la actividad gubernamental en cuestión es «ejecutiva» o «directiva»: para, a continuación, y si fuera de este último tipo, delimitar su contenido, por así decirlo, intocable. Sobre el método para tal delimitación nos extendemos más abajo: y posiblemente, así sea de mayor utilidad de «cláusula directiva» del artículo 97 CE.

Ahora bien, la exposición pormenorizada de las funciones constitucionalmente asignadas al Gobierno, la delimitación de sus dimensiones ejecutiva o directiva, y la precisión del alcance de esta última supondría, ciertamente, un estudio de extensión muy superior a la que aquí se pretende. En trabajos de otros estudiosos del tema (11), y del mismo autor de estas líneas (12), se ha tratado de clasificar, siquiera sea en forma esquemática, los diversos contenidos de las funciones gubernamentales y, más específicamente, de la función directiva o de gobierno. Sin pretensión de efectuar un listado exhaustivo, pueden indicarse, dentro de esta función, un conjunto de tareas genéricamente aceptadas como «políticas», y en que predomina una dimensión directiva:

— Primeramente, la «dirección de la política exterior» se concreta en las previsiones del Capítulo III del Título III, De los Tratados Internacionales, y ello en dos formas. Por un lado, al reservarse al Gobierno las fases de iniciativa y negociación en el procedimiento de ela-

(11) Por ejemplo, I. DE OTTO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, 188, 1980, pp. 139-182, esp. pp. 179-181.

(12) LÓPEZ GUERRA, L., «La posición constitucional...» cit.

boración de acuerdos internacionales; por otro, y yendo más allá, al preverse un ámbito en el que el Gobierno podrá llegar a acuerdos de este tipo sin necesidad de una ulterior aprobación parlamentaria. Si esta aprobación es necesaria, se efectuará mediante una «autorización» (arts. 93 y 94.1 CE) de la actividad del Ejecutivo; si no lo es, será suficiente que las Cortes Generales sean «inmediatamente informadas» de esa acción (art. 94.2).

— La dirección de la política interior asume, como era de esperar, manifestaciones mucho más diversas. Por una parte, una dimensión clásica de la función de gobierno, como es la adopción de decisiones en circunstancias de crisis, respecto a lo cual (art. 116 CE) la regulación constitucional configura claramente una *vis directiva* gubernamental, al dejar en manos del Ejecutivo la iniciativa en todo caso para la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (y, en el primer caso, la iniciativa y la efectiva declaración). En segundo lugar, la Constitución prevé variados supuestos de actuación directiva e impulsora del Gobierno respecto a diversos órganos estatales: respecto del Legislativo, disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones (art. 115 CE), iniciativa legislativa (art. 87.1 CE) y presupuestaria, ésta en régimen de exclusividad (art. 134.1 CE). Respecto del conjunto del cuerpo electoral, la propuesta de convocatoria de referéndum (art. 92 CE). Respecto de otros órganos, la propuesta de Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159 CE), la legitimación para iniciar procesos constitucionales (art. 162 CE), la propuesta para el nombramiento de Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE). Igualmente, respecto de las Comunidades Autónomas, la adopción de las medidas previstas en el artículo 155 y, en forma más genérica (dentro de esta dimensión directiva), la dirección de la Administración y la defensa nacional (art. 97 CE).

6. LA DIMENSION DIRECTIVA DENTRO DE LAS ESPECIFICAS ATRIBUCIONES GUBERNAMENTALES

Se han enumerado, en la precedente exposición, tareas gubernamentales en las que predomina una dimensión de dirección política, innovativa y creadora del Gobierno. Y es posible percibir que, aunque se trate de una enumeración que no pretende ser exhaustiva, sino meramente ejemplificativa, incluye actividades formal y materialmente muy heterogéneas. Por un lado, varía notablemente el grado de autonomía del Ejecutivo, al exigirse la mayor o menor colaboración de otros órganos; por otro, e independientemente de tal grado de autonomía, varía la precisión de las previsiones constitucionales a la hora de especificar en qué consiste, o cuál es el contenido de esas tareas gubernamentales. Conviene, pues, examinar estas dos cuestiones.

a) *El «momento directivo» en las tareas en colaboración con otros órganos*

La gran mayoría de las tareas a que se ha hecho mención no constituyen una función acabada, en la que el Gobierno inicie, lleve a cabo y perfeccione una actividad del Estado; por el contrario, se trata de fases de procesos en que colaboran otros órganos, singularmente el Poder Legislativo. Así, la conclusión de los tratados previstos en el artículo 94.1 CE requiere la autorización de las Cámaras; la iniciativa legislativa y presupuestaria es sólo un paso en el procedimiento legislativo correspondiente; la declaración del estado de excepción requiere una previa autorización del Congreso, y la declaración del estado de sitio se realiza formalmente por este último órgano, a propuesta exclusiva del Ejecutivo; la propuesta de referéndum ha de ser autorizada por las Cortes.

La atribución constitucional que correspondería en exclusiva al Ejecutivo ha de considerarse, pues, limitada a la *fase concreta* del procedimiento de que se trate. Ahora bien, ello implica que, en esa fase, el Ejecutivo no podrá verse sustituido en su función por otro órgano del Estado. En la política exterior, la iniciativa y negociación de los Acuerdos aparece exclusivamente reservada al Gobierno, independientemente de la existencia de un eventual impulso de las Cámaras; en el procedimiento presupuestario, el proyecto de Presupuestos ha de ser forzosamente elaborado por el Gobierno, sin que quepan aquí las proposiciones parlamentarias de Presupuestos alternativos, ni siquiera el planteamiento, por la vía de las enmiendas, de una política presupuestaria que sustituya a la gubernamental debido a las facultades de encauzamiento de la discusión que se otorga al Gobierno. Siguiendo con estos ejemplos, una negociación de un acuerdo desarrollada por un órgano parlamentario, o unos Presupuestos que no tengan su origen y líneas básicas en el Ejecutivo, no tienen lugar en nuestro sistema: son materias reservadas a la acción gubernamental (aun cuando representen sólo fases de un procedimiento más amplio) y dentro de la función de dirección política general que se concreta en tareas específicamente previstas.

b) *La determinación del contenido de las tareas gubernamentales de dirección política*

La segunda cuestión a considerar es la referente a la precisión con que la norma constitucional determina las tareas en que le corresponde al Poder Ejecutivo una función directiva. En la lista que ofrecemos

destaca la diversidad de grados al respecto. En algunos casos, queda claro hasta dónde llega la capacidad directiva gubernamental, sin excesivos resquicios para la interpretación (así, en lo que se refiere a la iniciativa en estados de crisis); en otros quedan amplias zonas en sombra (así, en cuanto a los Tratados Internacionales, es necesario interpretar qué puedan ser los acuerdos «de carácter político» recogidos en el art. 94.a) que requieren la autorización de las Cortes; o, en cuanto al Presupuesto, resulta problemática la interpretación del art. 134.2 en cuanto encierra una reserva al Ejecutivo de determinadas materias); finalmente, hay tareas que no aparecen definidas en absoluto en cuanto a su contenido concreto (así, la dirección de la Administración civil y militar y la defensa del Estado del art. 97).

El problema de cómo determinar el contenido concreto de atribuciones constitucionales de tipo genérico se ha planteado repetidamente, en muy diversos contextos. Así, en los regímenes de tipo presidencial o de separación «rígida» de poderes, la cuestión se ha centrado en los ámbitos propios del Ejecutivo y el Legislativo. Pero también se ha suscitado el problema, tanto en contextos presidenciales como parlamentarios, en relación con otra dimensión constitucional: la referente a la delimitación del reparto competencial efectuada por la Constitución entre entes territoriales. La imposibilidad evidente de que el texto constitucional pueda enumerar exhaustivamente todas las materias incluidas en un ámbito competencial determinado (del Estado Central, de los Municipios, de los entes federados) y el surgimiento de nuevos objetos de la acción de los poderes públicos, por el desarrollo económico y tecnológico han conducido en múltiples ocasiones a la aparición de sectores materiales sin una ubicación competencial expresa, por lo que ha sido necesario recurrir a técnicas diversas para su atribución a uno u otro sujeto competencial.

Una de esas técnicas —que ha dado lugar a una amplia literatura (13)— ha sido la consistente en emplear el concepto de *competencias tácitas*, que comprenderían, tanto aquellas que resultasen forzosamente, por su carácter instrumental, de las expresamente previstas en la Constitución (competencias por conexión) como las que derivaran, no tanto de ámbitos competenciales concretos, como de la misma posición atribuida en la Constitución al sujeto competencial en cuestión (competencias en virtud de la *naturaleza de las cosas*). El concepto ge-

(13) Una interesante exposición de la técnica de las competencias tácitas puede encontrarse en la tesis doctoral de M. BARCELÓ i SERRAMALERA, *El Tribunal Constitucional Federal Alemán: criterios jurisprudenciales en la resolución dels conflictes federals entre el Bund i els Länder*, Universidad Autónoma de Barcelona, 1988, pp. 368-390. De entre la amplia bibliografía allí citada, resultan particularmente relevantes para el tema, E. KÜCHANHOFF, «Ausdrücklichen stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundes-staatlichen Kompetenzverteilung», AöR 82, 1957, pp. 413-479, y H. J. WIPFELDER, «Die Theoreme "Natur der Sache" und "Sachzusammenhang" als Verfassungsrechtliche Zuordnungsbegriffe». DVBL, 1982, pp. 477-486.

nérico de *implied powers*, poderes implícitos, ha sido así utilizado frecuentemente por la doctrina norteamericana para construir el papel de los órganos de la Federación frente a los Estados, y sobre bases similares el papel del Ejecutivo frente al resto de los poderes federales.

La aplicación de esta técnica para delimitar, no ya ámbitos competenciales de distintos entes territoriales, sino esferas de actuación reservadas a órganos constitucionales (con el mismo ámbito territorial) y, más concretamente, las esferas de actuación reservadas al Poder Ejecutivo comporta el preguntarse cuáles son las competencias inherentes o anejas (*Kraft Zusammenhang*) a las atribuciones constitucionalmente encomendadas al Gobierno, habida cuenta de su función directiva. Dada una atribución más o menos imprecisa (por ejemplo, dirección de la Administración civil y militar; o la prevista en el art. 131.2), ¿qué implica al respecto la cláusula de dirección política? Parece que la contestación habrá de ser que el Gobierno habría de contar con las facultades instrumentalmente necesarias para llevar a cabo, desde una posición directiva, las tareas que constitucionalmente se le encomiendan.

Un ejemplo evidente de la aplicación de este tipo de enfoque pudiera ser la cuestión de qué consecuencias necesarias «por conexión» se derivan de la cláusula de dirección política en relación con la atribución al Gobierno de la dirección de la Administración civil y militar, en cuanto a la competencia para la libre designación de altos puestos administrativos. Pues bien, una «dirección política» resulta impensable sin la potestad de seleccionar personas de confianza para ocupar determinadas posiciones claves, bien en forma incondicionada (esto es, sin que se requieran condiciones formales previas para la designación: caso de los cargos políticos de libre designación), bien entre los que ostenten determinadas cualidades administrativas (selección entre funcionarios con un amplio margen de discrecionalidad) (14). Desde esta perspectiva, y aun sin atribución constitucional precisa, la capacidad de nombramiento o designación de los titulares de determinadas posiciones aparece como contenido implícito de la dirección de la Administración, puesto que ésta se configura (al menos parcialmente) dentro de la esfera general de dirección política. En consecuencia, y una vez admitida una esfera de libre designación, una norma o actuación de otro órgano que redujera esa esfera indebidamente, o bien que la suprimiera o incidiera en ella mediante actos singulares (esto es, nombramientos singulares, o remociones de titulares de altos cargos) invadirían el ámbito de reserva gubernamental. En otros términos, correspondería únicamente al Gobierno la designación de los titulares de

(14) Ver a este respecto M. BAENA DEL ALCÁZAR, «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en: *Gobierno y Administración en la Constitución*; cit., vol. I, pp. 331-360.

puestos de dirección administrativa, cuando éstos comportasen también una dirección política.

Ciertamente, este tipo de problemas aparece como más probable en regímenes con separación rígida de poderes, en que, al lado de la Administración dependiente del Poder Ejecutivo, puede tenderse a crear un conjunto de órganos de tipo administrativo dependientes de las Asambleas legislativas. Pero también en contextos parlamentarios —y concretamente en el español— no faltan ejemplos de entrenamiento, o al menos vecindad próxima, de esferas de actuación parlamentaria y gubernamental en materia de nombramientos, como son aquellos supuestos en que, en entes públicos, se prevén órganos de participación o control parlamentario, que han de coordinarse con órganos de dirección administrativa.

c) *El contenido de la «dirección política»: dos ejemplos*

Sirvan como una muestra de este fenómeno las previsiones de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión (15). Ha de partirse necesariamente de que la Constitución prevé «el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público» (art. 20.3 CE); lo que (entre otras soluciones) puede suponer la presencia de órganos o instancias de control en la estructura organizativa de esos medios de comunicación, que hagan posible la intervención parlamentaria. En el Estatuto de la Radio y la Televisión, y dentro del «Ente Público RTVE», se configura, en cumplimiento de las previsiones constitucionales, un Consejo de Administración (arts. 7 a 9) «compuesto por doce miembros, elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso, y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales», Consejo que (junto con la actuación de una Comisión Parlamentaria) parece que debe entenderse como basado en la exigencia de «control parlamentario» del artículo 20.3 CE. Ahora bien, y junto al Consejo, se prevé en el Estatuto la figura de un «Director General del Ente Público (arts. 10 y sigs.), nombrado por el Gobierno.

La relación entre los órganos de origen parlamentario y los de origen gubernativo aparece así, como muestra de los límites entre la «dirección política gubernamental» y el «control parlamentario». Cabe

(15) En relación con el tema aquí tratado, son de especial interés las observaciones contenidas en el volumen I de *Gobierno y Administración en la Constitución*, cit., de F. RUBIO LLORENTE, en: «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», pp. 143-164, esp. pp. 162 y ss., y A. GUATTA MARTORELL, «Las "otras" Administraciones del Estado», *idem* pp. 851-874, esp. pp. 872 y ss.

preguntarse, por ejemplo, si sería admisible y congruente con la reserva de dirección política gubernamental, que la Ley suprimiese la figura del director, o si previene que éste habría de ser nombrado por el Consejo, o pudiera ser depuesto o destituido por él. Y, desde la perspectiva de la atribución al Gobierno de la dirección de la política, ello resultaría difícilmente aceptable, ante la evidente dimensión política de la Radio y Televisión Pública, incluso dentro del mandato del artículo 4.ª) del Estatuto referente a la «objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones». Ha de destacarse, a este respecto, que el legislador de 1980 tuvo bien claros los límites entre la dirección y el control, como se deduce de la independencia del nombramiento del director respecto del Consejo, si bien habrá de oír a éste para el nombramiento, y «podrá» cesar al director «a propuesta del Consejo de Administración adoptada por mayoría de dos tercios» (art. 12.2). La expresión «podrá» es reveladora, en este contexto.

Cabe oponer al aducido un ejemplo de monopolio parlamentario de la designación de un organismo administrativo, si bien integrado en una Administración *sui generis* como es la Administración electoral: nos referimos, claro está, a la Junta Electoral Central, regulada hoy en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. En este órgano, y pese a la dirección de la Administración atribuida al Gobierno, no hay intervención alguna de éste en el mecanismo de designación de Vocales (designados, bien por el Consejo del Poder Judicial, bien por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados), ni en el de designación de su Presidente. Pero, a la luz de lo ya visto, ello resulta explicable, si se descarta el carácter político de la Junta Electoral que, por la naturaleza de sus funciones y del mismo proceso electoral, sólo podrá actuar con criterios de estricta legalidad e imparcialidad. En este ámbito, pues, no se inserta la «dirección política», ni opera, pues, la reserva a la acción gubernamental.

7. DIRECCION POLITICA Y PARLAMENTO

Las consideraciones que se acaban de hacer llevan a examinar una cuestión que ha tenido (sobre todo hace unos años, pero aún hoy) una cierta actualidad en el pensamiento político, y a la que hicimos breve referencia más arriba. Admitida la existencia y necesidad de una función de dirección política, ¿por qué ha de radicarse forzosamente en el órgano gubernamental? ¿Por qué no también —e incluso preferentemente— en otros órganos como el Parlamento, en razón de su mayor proximidad a las fuentes de legitimación democrática?

Partiendo de la cláusula del artículo 97 «El Gobierno dirige la política interior y exterior» difícilmente puede concluirse que de ella derive una exclusiva gubernamental en lo que se refiere a la dirección política del Estado. Pues, sin duda, la actividad de otros órganos del Estado representa un papel destacado en la orientación política de la Comunidad, en cuanto a la determinación de las metas a alcanzar y los medios para lograrlas. Ello ha podido afirmarse, por ejemplo, respecto de la jurisdicción constitucional o, con mayor atención de la doctrina, respecto de los órganos legislativos (16). Sin necesidad de una cláusula expresa resultan evidentes, a partir del mismo texto constitucional, las dimensiones de dirección política de la actividad de órganos distintos del Gobierno.

La función parlamentaria de dirección política ha sido reivindicada en ocasiones, tanto por la doctrina extranjera (singularmente la italiana) como, en ocasiones, por la nacional; y, en este último supuesto, sobre diversas bases. Por un lado, por la innegable virtualidad de determinadas actuaciones parlamentarias en cuanto a la dirección política del Estado; por otro, sobre la base de la «superioridad» natural del órgano parlamentario en cuanto directamente vinculado a la legitimidad popular (democrática, frente a la legitimidad «indirecta» del órgano gubernamental); finalmente, con fundamento en determinadas previsiones que encomiendan una función de dirección política al Parlamento (17).

Esta perspectiva, no obstante, no deja de presentar puntos dudosos, que difícilmente pueden contrarrestar los mandatos constitucionales citados y la interpretación propuesta: 1) La existencia de tareas parlamentarias que implican una orientación política en la formación de la voluntad estatal es innegable; pero ya se apuntó que ello no se traduce en un mandato general —con las consecuencias que ello pueda comportar— como el contenido en el artículo 97 CE. Si bien es indiscutible que existen tareas concretas con un contenido de dirección política, no resulta del texto constitucional la atribución a las Cortes de una genérica función de dirección política; 2) con respecto a la alegada «superioridad democrática» del Parlamento, ya se indicó que, basándose en el orden constitucional en la proclamación de que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan *todos* los poderes del Estado (y en consiguiente, en el monopolio de la legitimación por el principio democrático), la división de poderes deja de ser una separación de legitimidades para convertirse en un reparto de

(16) Por ejemplo, I. MOLAS e I. PITARCH, en *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid, 1987, esp. p. 30, siguen la línea mantenida por A. MANZELLA en *Il Parlamento*. Bolonia, 1977.

(17) O el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: que prevé que «El Parlamento (...) impulsa y controla la acción política y de gobierno».

competencias, en el que queda fuera de lugar la invocación de una diferencia de legitimidad entre los poderes; 3) en cuanto a la existencia de previsiones normativas específicas que configuran facultades «directivas» como pueden ser las referentes al procedimiento concreto de las mociones no de ley, si bien no puede discutirse su —eventual— importancia política, parece evidente que no pueden comportar consecuencias jurídicamente exigibles; si su no cumplimiento puede dar lugar a una responsabilidad política ante las Cámaras, ello se sitúa ya en un plano de oportunidad (no en un juicio constitucional) a apreciar por aquéllas. Y por lo que atañe a normas que confieren expresamente una función directiva, ha de destacarse que, hasta el momento, se reducen a la esfera autonómica (así, el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y no resultan por tanto aplicables al análisis del sistema de configuración de los poderes del Estado en su nivel global.

No sería posible, pues, atribuir al Parlamento una función genérica de dirección política que le habilitase para sustituir al Poder Ejecutivo en aquellas tareas que, aun cuando no aparezcan expresamente mencionadas en la Constitución, le corresponden, por conexión, o por la «naturaleza de las cosas», en virtud de la cláusula del artículo 97 CE. Pero ello nos lleva a la pregunta, inevitable, de cuáles son los medios de que el Ejecutivo dispone para garantizar su «reserva de dirección».

8. LA GARANTIA DE LA RESERVA DE DIRECCION POLITICA DEL EJECUTIVO

El reconocimiento y garantía de un contenido material propio de la función de dirección política del Poder Ejecutivo (bien a la luz de las tareas expresamente encomendadas al Gobierno, bien como atribuciones necesariamente conexas o inherentes a esas tareas) se traduce en el reconocimiento de un área de actuación reservada a ese poder, con características distintas de las correspondientes a las áreas de acción derivadas de otras funciones, como la ejecutiva o la reglamentaria. Esas características podrían resumirse, como se señaló más arriba, en la misión de *impulso originario* o de *creación* e iniciativa, sin subordinación (ni por tanto posibilidad de evaluación o enjuiciamiento jurídico) a directrices externas.

Consecuencia de este punto de partida sería, primeramente la —obvia, si se admite la línea razonadora apuntada— existencia de un ámbito reservado a la acción del Gobierno, del que se excluiría la intervención de otros órganos constitucionales. Y, por consiguiente, y como obligado colofón, la ilegitimidad constitucional de esa intervención, caso de producirse.

Más arriba se han señalado ejemplos concretos de materias en las que, a la luz de las normas constitucionales, podría apreciarse la exis-

tencia de esa «reserva de Gobierno» en virtud de su función de dirección política (aparte de las que pudieran derivarse de otras funciones que se encomienden al órgano gubernamental). Una discusión, siquiera fuera sumaria, sobre el alcance y peculiaridades de la «acción de Gobierno» en cada una de ellas debería ser objeto de un trabajo mucho más amplio que éste, y que, posiblemente, estaría condenado a ser siempre incompleto. Sin embargo, sí cabe realizar algunas consideraciones respecto, no de las materias en sí, sino de los límites que, de tales materias, podrían resultar respecto a las formas de actuación de otros órganos estatales.

a) *Parlamento y reserva de acción de Gobierno*

La literatura constitucionalista se ha centrado, como tema tradicional, en la delimitación de las respectivas áreas de actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y, como se vio, usualmente desde la perspectiva de las garantías del ámbito competencial del primero. Contemplando el mismo tema, desde la vertiente contraria (esto es, poniendo el acento en las garantías de la acción gubernamental frente a la intervención parlamentaria) pueden distinguirse, al menos, dos posibilidades de que dispone el Poder Ejecutivo para reaccionar frente a extralimitaciones del Legislativo, posibilidades de reacción que responden a las diversas formas de actuación del Parlamento y que resultan de aislar, por una parte, la actuación legislativa de éste y, por otra, las otras formas (no legislativas) de manifestarse la voluntad parlamentaria. Esta diferenciación resulta útil desde el punto de vista de los posibles remedios frente a la eventual actuación *ultra vires* del órgano parlamentario.

Efectivamente, aparecen en el ordenamiento español, y en lo que se refiere a las relaciones entre poderes, dos vías de resolución de conflictos constitucionales; por un lado, la ya señalada —prevista en el artículo 59 de la LOTC—, el conflicto de competencias entre órganos constitucionales; por otra, la vía genérica del control abstracto de inconstitucionalidad de disposiciones con fuerza de ley. Independientemente de si ambas vías presentan o no ámbitos o zonas superpuestas en cuanto a sus posibles objetos (cuestión en la que no entraremos), cada una de ellas ofrece un procedimiento de protección, en favor del Ejecutivo, frente a actuaciones formalmente distintas del Parlamento. En el caso del recurso de inconstitucionalidad, frente a actuaciones legislativas; en el del procedimiento de conflictos entre órganos constitucionales, frente a actuaciones de otro tipo.

Comenzando por éstas, no aparece inconcebible que, en las áreas de dirección política arriba indicadas, el Parlamento (o alguno de sus

órganos) incidiera en el ámbito de reserva gubernamental mediante actos concretos, por ejemplo, de iniciativa presupuestaria (frente a la reserva que resulta del art. 134) o de iniciativa en política exterior (frente a lo dispuesto en el art. 97) o de nombramiento de altos cargos políticos o administrativos (frente a la competencia tácita gubernamental ex art. 97, como se vio). La vía jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional que representa el procedimiento de conflictos resultaría, en tal caso, un medio de defensa del ámbito de reserva gubernamental (18).

Supuesto distinto sería aquel en que la innovación de ese ámbito competencial se llevara a cabo mediante una actuación legislativa. Cabría considerar la posibilidad del planteamiento de conflictos competenciales frente a los diversos actos parlamentarios integrantes del trámite legislativo, e incluso el planteamiento de la vía conflictual frente al resultado final del proceso, esto es, el texto legislativo. Pero ello no excluye la vía del recurso abstracto, entre otros motivos porque es concebible que quien estimara que una medida legislativa vulnerara los límites del ámbito reservado al Poder Ejecutivo fuera, no el Gobierno, sino algún otro de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

b) *¿Garantía de «reserva gubernamental» frente a los Tribunales?*

El segundo aspecto a considerar aquí —y quizá el más espinoso—, en relación con la función gubernamental de dirección política, como configuradora de un ámbito de «reserva del Ejecutivo» es el referente a si esa reserva se proyectó también frente a instancias jurisdiccionales: más explícitamente, si supone la existencia de un espacio de acción gubernamental exento de revisión jurisdiccional (19).

Como es sabido, la base de tal discusión partió en su momento de la afirmación —bien por la Jurisprudencia de los Tribunales, bien por la norma positiva, como es el caso del artículo 2.b) de la Ley Española de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956— de que ciertos actos gubernamentales, por su mismo contenido de cariz *político* y no meramente ejecutivo, quedaban excluidos de la revisión jurisdiccional, previéndose en consecuencia una inadmisión

(18) Sobre esta vía procesal, el estudio más detallado es el de F. J. GARCÍA ROCA, *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, 1987.

(19) Para un análisis de la cuestión en la fase constitucional, y una visión de la literatura al respecto, nos remitimos a los trabajos publicados en el volumen *El Gobierno en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, 1985, de M. A. APARICIO, «¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?», pp. 185-200, y E. ALONSO GARCÍA, «El ámbito de decisión política y técnica del Gobierno, exento de control jurisdiccional», pp. 51-61.

in limine litis por los Tribunales de cualquier reclamación o queja de terceros. Se establecía así una *zona exenta*, que se definía (partiendo de ese carácter político) por cambiantes criterios, atendiéndose unas veces a los sujetos, otras a los intereses protegidos o fines perseguidos, pero siempre desde la perspectiva del carácter político de los actos inenjuiciables.

Posiblemente —como apuntamos— sea esta posición una de las causas que han convertido en un tema sospechoso, y quizá peligroso, en la literatura constitucional, el referente al ámbito de reserva gubernamental y no es éste, obviamente, el lugar para realizar un estudio detallado al respecto (19). Baste indicar que, al menos en el contexto español, la sombra de sospecha (en cuanto restricción al principio del Estado de Derecho) que cabría abrigar al respecto, desaparece ante la tajante afirmación del artículo 24 CE, desarrollada abundantemente por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, que establece el derecho a la tutela judicial efectiva de *todas las personas* sin que, *en ningún caso*, pueda producirse indefensión. Si a ello se unen las previsiones relativas al pleno sometimiento de la actuación administrativa a la ley y el Derecho, y el control —sin excepciones— de los Tribunales sobre esa actuación (arts. 103 y 106 CE) no queda resquicio constitucional por donde pueda introducirse una posibilidad de incidencia del Poder Ejecutivo (en sus diversas funciones, y entre ellas la política) sobre derechos e intereses de los ciudadanos sin que sea posible la correspondiente reacción ante los Tribunales.

¿Debe, por tanto, admitirse que éstos puedan enjuiciar actos de evidente contenido de dirección política, esto es, según se vio, de carácter eminentemente creador y guiado por criterios de oportunidad, sin que haya así un parámetro normativo con arreglo al cual juzgarlos? Debe tenerse en cuenta que no se plantea esta cuestión referida a todo «acto político», sino en las específicas actuaciones de *dirección política*, que se han examinado, esto es, en ejercicio de funciones constitucionalmente previstas (de modo expreso o tácito) que implican, usualmente, la iniciativa en relaciones con otros órganos (así, la iniciativa presupuestaria, o la disolución de las Cortes), o con la Administración (nombramientos de puestos directivos), o en relaciones internacionales (dirección de la política exterior). ¿Podrían, eventualmente, los terceros particulares que se consideraran afectados o perjudicados en sus derechos e intereses por medidas de este tipo, someterlas a revisión judicial?

Limitémonos aquí a señalar, a este respecto, que resulta, en abstracto, difícil imaginar supuestos en que se dieran las condiciones usuales de procedibilidad exigibles en las vías judiciales ordinarias, para iniciar reclamaciones en estas vías frente a actuaciones gubernamentales de dirección política como las mencionadas. Sin necesidad de invoca-

ción de la excepción del «carácter político» de determinados actos del Ejecutivo, los obstáculos procesales derivados de la exigencia de unas condiciones previas de legitimación y de la existencia de un interés protegible, harán sin duda difícil el enjuiciamiento jurisdiccional de este tipo de actos. Ahora bien, y dicho ésto, no puede excluirse en modo alguno la existencia de supuestos en que, dándose al menos una apariencia razonable de legitimación del actor (como titular de un interés jurídicamente protegible y presuntamente dañado) sea necesario verificar si, efectivamente, a causa de la actuación gubernamental de dirección política, han sido afectados o lesionados derechos o intereses de terceros; y, en consecuencia, si esa lesión aparece como legítima o ilegítima. Ante la tajante afirmación del artículo 24 CE, no puede (por virtud de un supuesto o real «carácter político» de la acción gubernamental) quedar desprovisto de tutela judicial el derecho o interés en su caso invocado. Desde esta perspectiva, desaparece uno de los obstáculos tradicionales al reconocimiento de la existencia de un área de dirección política reservada al Ejecutivo; el recelo (o el temor confirmado) de que ese reconocimiento supusiera también el de un área de actuación inmune al control jurisdiccional (20). Otra cosa es la forma de instrumentación concreta de ese derecho cuando se invoque, por parte del Ejecutivo, la existencia de intereses cuya garantía (piénsese, por ejemplo, en los protegidos por el «secreto oficial») le corresponde. Pero se trata ya de una cuestión a resolver por el legislador: posiblemente también en este supuesto la técnica de conflictos entre órganos constitucionales pudiera ser de utilidad.

(20) Ello lleva a concluir que tal «carácter político» no puede impedir un examen de fondo del caso por los órganos jurisdiccionales. Ahora bien, y en forma forzosamente simple en este lugar, debe señalarse una peculiaridad de este examen. La acción política —y la dirección política— aparecen, por definición, como actividades creadoras, esencialmente libres y, en consecuencia, imprevisibles. Y tal imprevisibilidad aparece como característica a tener en cuenta por quienes se coloquen, voluntariamente, en situaciones que queden a merced de decisiones gubernamentales de ese tipo. Se produce así una asunción de riesgos —normales y conocidos— derivados de la libertad de actuación y dirección política, que convertirá en difícilmente aceptable, en muchos supuestos, una pretensión dirigida, por ejemplo, a exigir reparación por lesiones económicas derivadas de la política internacional, o de la convocatoria de elecciones. Razones, pues, tanto de procedibilidad como relativas al eventual examen de fondo, hacen dudoso que puedan convertirse en objeto de censura judicial las decisiones adoptadas en virtud de la función de dirección política (y nótese que no nos referimos ahora a otras funciones como la ejecutiva o la reglamentaria). Así y todo, no cabe excluir que, en algún caso, efectivamente esta función se traduzca en auténticas vulneraciones ilegítimas de derechos e intereses; y en tal caso, y en virtud del artículo 24 CE, no podría, evidentemente, hablarse de una «reserva de gobierno» vigente, también, frente al Poder Judicial.