

EL GOBIERNO Y LA FUNCION DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

LUIS SANCHEZ AGESTA

I

En los últimos 40 años ha habido una profunda crisis en las Ciencias Políticas por la presencia, junto a los estudios clásicos de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, a los que se sumaba ocasionalmente una historia de las ideas, de una Ciencia Política en sentido estricto que invadía todos los ámbitos tradicionales de estas otras Ciencias, con una serie de características de las que sólo recordaremos su insistencia en el estudio de los procesos políticos y en la invocación de nuevos métodos, con frecuencia inspirados en la experiencia. Esta presencia de una Ciencia Política se manifestó desde un primer momento como una verdadera crisis científica que creaba confusión (1) y suscitaba disputas entre lo que se consideraba más moderno en cuanto denunciaba como anticuado el trabajo de muchas generaciones.

Hoy esta polémica se ha serenado. Y para quienes aceptan la legitimidad de los antiguos métodos dogmáticos y aceptan al mismo tiempo el interés de los nuevos métodos y las nuevas contrucciones de la Ciencia Política, ha significado una fecundación científica que añade nuevas áreas del saber y que nos permite comprender mejor muchos problemas de la dogmática clásica y de su relación con este nuevo análisis de los procesos

(1) D.B. Truman, *Desillusion and Regeneration. The quest for a discipline*, en *The American Political Science Review*. LIX, nº 4, Dic. 1965, revela la confusión que existía incluso en la sistematización y la acotación de problemas de una "ciencia política".

políticos que preceden y acompañan al Derecho y nos permiten valorar su cumplimiento. No es sincretismo o mera yuxtaposición de saberes, sino síntesis interdisciplinaria entre la sociología, la historia, la ciencia política estricta, la economía y la dogmática jurídica. A la hora de señalar algunos puntos de esta nueva actitud que con un espíritu sintético trata de comprender los frutos de ambas líneas de investigación, habría que señalar entre otros resultados la definición de “regímenes políticos” como estructuras coherentes de ideas, normas jurídicas y hechos sociales y económicos que adquieren un perfil definido en la medida en que iluminamos el Derecho con esos procesos políticos nacidos de la experiencia que dan todo su sentido a un ordenamiento de Derecho.

Otro de estos frutos de este feliz encuentro de la Ciencia Política nueva con el conocimiento del Derecho, es el nuevo análisis de las funciones del Estado que hoy estamos en condiciones de realizar. A lo largo del siglo XIX y en los primeros 50 años del siglo XX, no sólo la Dogmática jurídica, sino incluso otras actitudes metodológicas fundadas en una tradición que arrancaba de Aristóteles y fue revitalizada por la doctrina de la división de poderes desde Locke hasta Montesquieu, distinguía como funciones del Estado un cuadro de funciones, que correspondían a la aprobación de normas, la ejecución administrativa de las mismas, o su aplicación contenciosa por los Tribunales. Al poder legislativo, ejecutivo y judicial corresponden efectivamente la función de establecer la ley, de proceder a su aplicación para atender a los fines generales, o de resolver, aplicándolas las cuestiones litigiosas. La Ciencia Política ha iluminado todo el proceso anterior al establecimiento de normas e incluso las incidencias con que tropieza su ejecución o aplicación contenciosa. Y ha ampliado, hoy ya con cierta solidez, una distinción entre *funciones políticas del Estado* y *funciones jurídicas* que no se circunscriben ya a la acción de legislar, ejecutar y juzgar. Recuérdese, por ejemplo, el esquema de Easton, que trata de analizar cómo desde los grupos y a través de los partidos se articulan y agregan intereses para presentar demandas al poder político que después las traducirá en normas como respuestas a esas exigencias de la sociedad; o los análisis de Lasswell sobre el proceso de decisión en que la norma se configura, se desarrolla y se vigila su cumplimiento. Hay hechos anteriores, simultáneos o posteriores al proceso jurídico que afectan a éste y que nos permiten comprenderlo mejor. Esta distinción que tiene en cuenta los ingredientes políticos con que el Derecho se forma, se desarrolla y se cumple, se reforma o se renueva, nos permite una visión más cabal de la acción del Estado, distinguiendo esas funciones políticas que contribuyen a crear, discutir y aplicar las normas y las funciones jurídicas con que la norma es formulada y aplicada de acuerdo con la lógica jurídica.

Hay que apresurarse a decir que estamos en un terreno nuevo, en que no hay un consenso en la doctrina, y ni siquiera en las fórmulas constitucionales, que prevén esta acción política dinámica con que el derecho se formula y se renueva; pero, sin duda hay algunos puntos en los que sí podemos movernos con más solidez y soltura al describir algunas de estas funciones políticas que vienen a completar las funciones jurídicas del Estado. Un ejemplo característico es la función de gobierno, que ya hace muchos años que fue presentida por las mismas sentencias de los Tribunales que rehusaban fallar, alegando que se hallaban ante problemas de Estado o problemas de gobierno, que no podían ser resueltos bajo el cuadro de una norma jurídica, e incluso por algunos autores que por lo menos incidentalmente hacían mención de una función gubernamental que parecía adivinarse en el cuadro de las funciones jurídicas tradicionales.

Por otra parte, el estudio de los regímenes parlamentarios y la comprensión de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento ha puesto también de relieve que en esos regímenes, la función del Parlamento no era tanto una estricta función jurídica de legislar, como una función política de controlar, designada con este término que incluso se ha popularizado entre el hombre de la calle. El hecho de que con frecuencia se señale que no es el Parlamento, sino aquella parte de los miembros de un Parlamento a los que se designa como "oposición", la que ejerce esa función, dato que procede del saber político y de que apenas es consciente la formulación de textos constitucionales, ha venido a hacer aún más claro la sustantividad de esa función política como distinta de la función jurídica. La ley la aprueba en efecto el Parlamento por una mayoría de quienes siguen al Gobierno, pero es la "oposición", es decir, aquellos parlamentarios que normalmente votan en contra de esa aprobación de la ley, la que ejerce esa función de control, limitando, discutiendo y quizá, incluso participando con sus enmiendas, en una ley que el Gobierno ha propuesto. Que esta serie de actos suponen también una función distinta y añadida a la de aprobar la ley, es un hecho patente, que nos obliga a discernir esa función política de *control* como distinta de la función legislativa que la formula y aprueba. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero nos basta con destacar estos dos que son quizás aquellos en los que hay un relativo consenso en la doctrina de hoy, a la hora de analizar la acción del Gobierno y el Parlamento en esa doble vertiente política y jurídica.

II

Después del Título III que estudia bajo el epígrafe “De las Cortes Generales” el órgano y la función legislativa, el Título IV bajo el enunciado “Del Gobierno y de la Administración” desarrolla la función ejecutiva que desglosa en dos funciones a los que atienden órganos que parecen insinuarse como diferentes en el mismo Título: El Gobierno y la Administración.

Esta distinción significa una importante novedad en nuestro Derecho Constitucional porque esta definición del sentido estricto y de una manera consciente, de un órgano y una función de gobierno no se ha comprendido por la doctrina ni se formula hasta un momento muy tardío en nuestros textos constitucionales. La Constitución de Cádiz, ciertamente, dedicó su capítulo III del Título II, al “Gobierno”, pero la palabra “Gobierno” tiene aquí un sentido muy general, como referencia a toda la organización de poderes y a las tareas que se le encomiendan”. El objeto del “Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”, dice el artículo 13. Y los artículos siguientes, 14 a 27, definen ese “gobierno” como una monarquía hereditaria y trazan las líneas generales de la división de poder, atribuyendo la potestad de hacer las leyes a las Cortes con el Rey, la de ejecutarlas al Rey y la de aplicarlas en causas civiles y criminales, a los Tribunales.

Porque como ha advertido Pérez Serrano, el término “Gobierno” puede significar cosas muy diversas. Y en este caso, aludía al complejo de órganos e instituciones que dirigían la actividad del Estado y a esta misma actividad. Quizá este sentido es el que justifica que durante mucho tiempo se haya apoyado en la expresión “formas de gobierno” la clasificación de diferentes estructuras de los órganos e instituciones del Estado o, en general, de las constituciones. Hoy, en cambio, aunque todavía se recuerde ese sentido, empleamos el término “gobierno”, bien para referirnos a todos los órganos de lo que se llama también con cierta imprecisión “poder ejecutivo”, que comprende la Jefatura del Estado, el Consejo de Ministros y la Administración; bien, más concretamente, para designar al Consejo de Ministros, en general, o más precisamente, el mismo Consejo de Ministros en cuanto es un órgano de dirección política que asume una función específica en el régimen parlamentario.

Este último es el sentido más próximo al enunciado en nuestra Constitución. Por lo pronto, hay que advertir que tiene un título separado

de la Jefatura del Estado, que se considera en el Título II, bajo el enunciado de “la Corona”, discerniendo a ésta como símbolo del Estado y que arbitra y modera el funcionamiento regular de los poderes públicos de la función ejecutiva; y también se separa netamente dentro de esta función ejecutiva el “gobierno” de la “administración”.

El Título V, a su vez, enuncia “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, destacando así la importancia del Gobierno y su relación con las Cortes, en un régimen parlamentario. Estamos, pues, ante un concepto específico del Gobierno, como órgano de un régimen parlamentario, cuya composición y límites, como órgano de una función, se especifican con cierta seguridad y que sólo en algunos puntos tienen unos límites borrosos.

1. Decíamos antes, y conviene recordarlo, que el paso de ese concepto general del artículo 13 de la Constitución de Cádiz a este concepto específico, ha sido lento y difícil. La verdad es que la mayor parte de nuestras Constituciones aún cuando mencionaran incidentalmente a los ministros e incluso tempranamente en el Estatuto Real de 1834 al “Presidente del Consejo de Ministros” (arts. 37 y 40), e incluso al Gobierno que parecía identificarse con ese Consejo de Ministros en el artículo 50, apenas han tomado conciencia de la sustantividad de este órgano y de sus funciones, que estaba fundido con el Rey en el ejercicio de los poderes ejecutivos. Así, el artículo 61 de la Constitución de 1837, al mencionar a los ministros, se limitaba en dos artículos a establecer la necesidad del refrendo y la posibilidad de que los ministros fueran senadores o diputados; y a regular la presentación por el “gobierno” del presupuesto, sustituyendo al Secretario del Despacho de Hacienda, que en la Constitución de Cádiz debía presentarlos en nombre del Rey. Estos preceptos no son modificados en la Constitución de 1845, ni incluso en el proyecto non nato de 1856. La Constitución de 1869 sí amplía estos artículos hasta cuatro (87 a 90), pero sin alterar sustancialmente su contenido y sólo en el Título II de los poderes públicos, al atribuir al Rey el poder ejecutivo añade “que lo ejerce por medio de sus ministros” sin embargo, todavía la responsabilidad de los ministros que se enuncia en el artículo 89, es estrictamente penal. El gobierno como tal gobierno es sólo mencionado al atribuirle el derecho o deber de presentar los presupuestos y el balance de cuentas y la posibilidad de que se le autorice por una ley para disponer de las propiedades del Estado.

Esto no quiere decir que en la vida política española, a lo largo de todos estos años, no haya habido una conciencia relativamente clara de la personalidad del Gobierno como cuerpo, e incluso una conciencia de

esa actuación del Gobierno cubriendo la responsabilidad del Rey y, en consecuencia, de la responsabilidad política específica con que el gobierno se vinculaba a las Cortes, típica de la monarquía constitucional y parlamentaria, sino que el Gobierno se confundía de tal forma con la personalidad y los poderes y prerrogativas del Monarca, que no se hizo una distinción neta entre Rey y Gobierno. No obstante, la práctica de un régimen parlamentario al margen de la letra de la Constitución se inicia desde 1834. Ya de hecho en las mismas Cortes del Estatuto Real, Martínez de la Rosa, Presidente del Consejo de Ministros, reivindica la responsabilidad de todas y cada una de las palabras del discurso que ha leído la Reina, así como de todos los proyectos legislativos que han sido enunciados en el discurso y que constituyen la política del Gobierno. El mismo Martínez de la Rosa, unos días más tarde, planteó lo que entonces se llamaba “una cuestión de gabinete”, que era literalmente en labios del Ministro, una “cuestión de confianza”. Y cuando la regente María Cristina disolvió los estamentos, en el mensaje que precedió a la disolución alude a esta relación de confianza, que debe existir entre el Gobierno y las Cortes y que considera que en esa ocasión se ha quebrado.

Hay que decir que la Constitución de 1876, aunque siguió esa misma tradición en la letra del texto constitucional, en la práctica esta sustantividad de un Gobierno responsable ante las Cortes constó públicamente desde el primer momento en que iniciaron sus sesiones las Cortes nacidas bajo aquella Constitución. Cánovas del Castillo, a la sazón Presidente del Gobierno, en su primer discurso ante la Cámara, dijo que encabezaba “el Gobierno porque le había nombrado el Rey, pero desde el momento en que las Cortes se habían constituido, necesitaba también la confianza de la Cámara”, estableciendo así de una manera pública este tipo de régimen parlamentario al que se llamó en el constitucionalismo español de “doble confianza”.

Las Constituciones republicanas tuvieron obligadamente que separar netamente un Consejo de Ministros que ejercía una función diferenciada, del Jefe del Estado al que se asignaba otra función. El proyecto de 1873 atribuía al Presidente de la República como jefe del Estado, un poder especial al que llamaba “poder de relación”, que era claramente distinto del poder ejecutivo que el artículo 71 atribuía al Consejo de Ministros bajo la dirección de un Presidente del Consejo, nombrado por el Presidente de la República. La Constitución de 1931, distinguía a su vez en un título la presidencia de la República “como jefatura del Estado que personificaba a la Nación” y a la que se atribuían poderes propios más amplios de los que el Rey había ejercido, aunque también estaba sometido al refrendo ministerial, y en el Título VI se configuraba un

“Gobierno” constituido por el Presidente del Consejo y los Ministros (art. 86) al que se concebía en parte como un órgano político, al que correspondía elaborar los proyectos de ley, ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre los problemas de interés público, cuya responsabilidad política ante el Congreso se regulaba expresamente, aunque de forma confusa (2), en el artículo 91, en relación con los artículos 64 y 75.

2. En la Constitución de 1978 este proceso de distinción de un órgano y una función de gobierno y de racionalización del régimen parlamentario se ha perfilado en todos sus extremos. No sólo se ha distinguido entre facultades de la Corona y el Gobierno, sino que se han definido su peculiaridad y su relación con las Cortes. El Gobierno tiene dos títulos, con un total de veinte artículos, aún sin hacer referencia a las menciones indirectas que en otros muchos artículos de la Constitución aluden a sus facultades o deberes. Hay, pues, una plena conciencia de la importancia de este órgano y del contenido propio de funciones que se le deben atribuir. Aún más, la definición inicial del artículo 97 distingue en él una clara función de orden jurídico y otra estrictamente política. “El Gobierno —dice dicho artículo— dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Basta una lectura medianamente atenta al contenido de dicho artículo para advertir que hay en él una potestad de dirección, tanto de la política interior y exterior como de la Administración civil y militar y de la defensa del Estado; y una función propiamente ejecutiva que comprende además la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. En los artículos sucesivos se especifica la composición del Gobierno como órgano que puede no coincidir con el Consejo de Ministros (y ésta es una de las zonas de sombra en esta delimitación del órgano y sus funciones), e incluso su estructura, destacando la función del Presidente, directiva y coordinadora, aunque se respete la competencia y la responsabilidad directa particular en su gestión, de los demás miembros del gobierno. La Constitución no sólo regula el nombramiento y cese del Presidente y los demás miembros del Gobierno, sino que desciende a detalles referentes a sus incompatibilidades. A su vez, en título separado, regula sus relaciones generales con las Cortes, de acuerdo con un esquema de gobierno parlamentario condicionado, e incluso en ese mismo Tí-

(2) Hubo defectos técnicos, debidos sin duda a que la redacción del texto se confió a un distinguido penalista, no muy experto en Derecho constitucional.

tulo V dedica un largo artículo a definir circunstanciadamente, pese a su remisión a una ley orgánica, los poderes del Gobierno en las situaciones de excepción. Otros poderes políticos tan importantes como la iniciativa legislativa, los decretos leyes y los decretos legislativos, la elaboración de los presupuestos y la dirección de las relaciones internacionales con la negociación de tratados e incluso su facultad de invocar el cumplimiento de la ley a través del Fiscal General del Estado, e incluso los poderes de iniciativa y control que le corresponden en relación con las Comunidades Autónomas, están en otros artículos de la Constitución.

3. En realidad, ¿qué es el Gobierno y qué es la función de Gobierno en los órdenes constitucionales contemporáneos?

No es fácil definir separadamente el órgano y la función que realiza, pero rogando al lector que supla las implicaciones de estos dos conceptos, podemos decir que como órgano es el cuerpo colectivo que realiza la función de gobierno y el órgano superior de la función ejecutiva. Es un cuerpo colectivo compuesto de pocos miembros, porque por su naturaleza política unida a la función de gobierno tiene que ser un cuerpo ágil, de continuo funcionamiento y en cierta manera informal. En las modernas Constituciones se le define identificándolo a muchos efectos con el Consejo de Ministros, pero se les puede distinguir, porque, así como el Consejo de Ministros es normalmente un órgano regulado por la propia Constitución o por leyes especiales, que toma acuerdos jurídicos que vinculan a la Administración y a veces a los ciudadanos, el Gobierno como órgano político tiende a una característica organización informal que está claramente expresa en el Derecho inglés, en el que se le designa con un nombre específico, el Gabinete, como distinto de los miembros que forman el gobierno, que es un órgano mucho más amplio y de carácter esencialmente administrativo. Pero incluso en países como Francia, que está regulado por la Constitución, la práctica impone reuniones del Gobierno como órgano político sin una regulación expresa y con ese carácter informal a que hemos hecho referencia. Hemos dicho que debe ser un órgano ágil, lo que significa prácticamente que debe estar compuesto de pocos miembros, y *continuo* porque es un órgano que carece de vacaciones y que en cualquier momento debe actuar, aunque se fije un calendario de reuniones periódicas. Lo más específico de la calidad de sus miembros es que son "*políticos*", en el doble sentido de que no es precisa ninguna prueba ni capacitación especial para el ejercicio de un puesto en el Gobierno, y de que están sujetos a lo que se llama en sentido estricto "responsabilidad política", esto es, que pueden ser hechos cesar, no sólo en el régimen parlamentario cuando se rompe la relación de confianza con el Parlamento, sino incluso en cualquier otra

modalidad de régimen, por los mismos órganos que los han designado en virtud de un juicio discrecional sobre su acierto. Este cese puede significar en muchos casos una sanción: se les priva de un cargo, que supone una proyección de su personalidad, sanción que no se les impone por la infracción de un precepto legal ni por la comisión de una falta o delito, sino por un juicio discrecional sobre el acierto de su gestión. En el régimen parlamentario también es un principio normal la responsabilidad solidaria para definir aún más estrechamente la unidad del gobierno como cuerpo colectivo que dirige la acción política; y sobre todo, este juicio de responsabilidad política que se contrasta por las votaciones de confianza y censura es el vínculo que establece y constata la relación de *confianza* entre el Gobierno y el Parlamento, característica del régimen parlamentario.

Como tal órgano colectivo, el Gobierno, a lo largo del siglo XX en el continente y desde sus orígenes en el sistema inglés, tiene una estructura en que destaca la figura de un Premier, Presidente o Primer Ministro, que coordina la labor del Gobierno, actúa normalmente de árbitro en las diferencias entre sus miembros y eventualmente es el órgano impulsor de sus decisiones que tiene una potestad exclusiva de proponer el nombramiento y cese de quienes lo integran. Como es natural, este Gobierno puede tener un perfil distinto, según que participe de él o no el Jefe de Estado (Monarca o Presidente de la República), hecho notoriamente importante que da un perfil distinto al régimen parlamentario aproximándolo a veces a un régimen presidencialista, como ocurre por ejemplo, en Francia.

En España el Presidente del Gobierno, sin perjuicio de la colegialidad del órgano, tiene un papel destacado, no sólo por recaer en su personalidad y su programa la votación de investidura y la propuesta de nombramiento y cese de los ministros, sino porque se le atribuye o se le imputan algunos de los actos políticos más importantes del Gobierno, como el planteamiento de la cuestión de confianza, la propuesta de disolución del Congreso y de un referendun y la moción de censura por esa posible sustitución como Presidente en que se cifra la moción de censura, del llamado por la doctrina alemana "voto de censura constructivo", que exige la propuesta de un nuevo presidente que sustituya a quien se censura.

Más importante ha sido a lo largo de la historia la definición específica de lo que debe entenderse por función de gobierno. Hay muchas posibles significaciones del término gobernar, pero en este sentido estricto

y teniendo en cuenta su manifestación en muchos textos constitucionales contemporáneos, quizá su mejor traducción es *dirección política*. Así, la Constitución francesa dice literalmente que el gobierno “determina y dirige la política de la Nación” y términos análogos emplean la Constitución alemana y la italiana. La Constitución española, como hemos advertido, emplea directamente el término, al establecer en el artículo 97 que el gobierno *dirige* la política interior y exterior.

III

El problema estriba en definir en qué consiste y qué consecuencias tiene esta dirección política como función de gobierno y es claro que esto se traduce en cada texto constitucional en preceptos o prácticas diversas que dan contenido distinto a esta función.

Dirigir es, sin duda, orientar la acción política y esta orientación se marca por la fijación de un “programa”. Un programa supone fijar una serie de objetivos y señalar los medios que permiten conseguir los objetivos propuestos. Esta determinación de objetivos, por la razón misma de que esa actividad es política, ha de contar con resistencias y posibles reacciones e incluso con los efectos secundarios y no queridos que puede entrañar la realización de un objetivo.

Por eso, la función de gobierno implica un conocimiento amplio y detenido de la realidad social, política e incluso económica sobre la que se opera. Hecho que tiene como consecuencia práctica la organización de amplísimos servicios de *información* que permitan al gobierno conocer esta realidad. Este conocimiento comprende desde las cifras de población, de su crecimiento y movimientos, de su formación cultural, de los grupos y actividades en que se integran y de los estados de opinión y de los movimientos y tendencias en que se manifiestan. El Gobierno dispone así de una imagen lo más fidedigna posible de la situación demográfica, económica, cultural, social y política del país en cada momento para poder formar un juicio sobre las *carencias* que destacan un *objetivo* a conseguir y de los *medios posibles* con que esas necesidades se pueden satisfacer. El programa supone, pues, un conocimiento de la realidad económica, social y política de un país, un juicio sobre sus necesidades y de los medios que son necesarios para facilitarlas. Esta información entraña servicios de estadística, opinión pública y asesoramiento económico y jurídico adscritos al Gobierno.

Realizar ese programa supone medios financieros y normalmente ins-

trumentos jurídicos que encaucen su realización. Y por eso dos instrumentos necesarios para el cumplimiento de la función de gobierno son la preparación del *Presupuesto*, con una previsión de los gastos con que se van a atender las necesidades y de los recursos adecuados para satisfacerlos; y la *iniciativa legislativa*, como una posibilidad de proponer los medios jurídicos necesarios a los órganos a los que está atribuida la función de legislar. Esta función es de tal importancia que algún autor, como Burdeau, dice que *legislar es gobernar*, identificando así la función de gobierno con esta posibilidad de traducir en leyes los medios necesarios para conseguir los objetivos propuestos.

Es claro que esta prosecución de objetivos para los que se arbitran los medios financieros y jurídicos necesarios, exige en el Estado moderno una ingente labor de coordinación de los órganos políticos y administrativos que dan cumplimiento a las leyes y de los órganos que gestionan los recursos necesarios. La facultad de *dirigir y coordinar* la Administración Pública es otro elemento absolutamente necesario de esa función de gobierno en cuanto ha de hacer eficaz ese impulso para conseguir determinados objetivos. La coordinación política es más sutil y puede significar desde el poder de disolver hasta el poder de impugnar.

No basta, sin embargo, con esta acción. Como hemos advertido anteriormente, pueden presentarse efectos secundarios y resultados no queridos. De aquí que esta función de gobierno, como dirección política, requiera otros dos tipos de actividad que los gobiernos realizan a través de órganos administrativos específicos o genéricos: *la inspección y la evaluación*. La primera sirve para comprobar en qué medida se cumplen las leyes con la orientación que se les ha querido imprimir; la segunda permite rectificar o modificar ese impulso para evitar esos efectos secundarios no deseados. Y es claro que esta labor, aunque el Gobierno la reclame como propia, no es una tarea que realice exclusivamente, sobre todo en un régimen de publicidad y de control parlamentario, como el que existe en España y normalmente en los países occidentales. Los modos en que esta participación en la función de gobierno se comparte con el Parlamento y hasta incluso con los diversos órganos de la opinión pública, son muy varios, pero afectan fundamentalmente a esta inspección y evaluación. En general, pueden considerarse como formas de control, que implican inspección, evaluación y hasta cierto punto límite y participación en el poder. Son normalmente los miembros de la llamada "oposición" en el Parlamento, con las formas de procedimiento que los Reglamentos parlamentarios previenen a dicho efecto (preguntas, interpellaciones, enmiendas, etc.) y, en general, los órganos de comunicación pública y entre ellos, con un papel destacado, la prensa, los que con sus

denuncias de irregularidades o efectos nocivos de una medida de gobierno, realizan de una manera espontánea este control hasta el punto que hoy un régimen democrático se define por esta posibilidad de una crítica pública, por la que todos en cierta manera participan en este sector específico de la función de gobierno.

Estos distintos aspectos de la función de gobierno que hemos definido y los instrumentos que los realizan, se pueden concebir como el conjunto de una *estrategia* conjunta que previene unos medios encadenados entre sí, con una coordinación de acciones y una previsión de las resistencias y reacciones que una política puede encontrar. Como tal estrategia conjunta no se dan como una serie en que cada momento pueda distinguirse de una manera específica. Todos estos actos están enlazados de una forma de la que quizá no tienen conciencia sus propios autores, en el flujo dinámico de lo que el gobierno representa. Impulsar, iniciar, prevenir, comprobar, evaluar, corregir con una nueva iniciativa, vencer resistencia, es un complejo de actos unidos en lo que hoy denominaríamos función de gobierno, que apenas se puede racionalizar en actos jurídicos, pero que como contenido complejo hay que tener en cuenta al exponer sistemáticamente el contenido de una Constitución. Un texto constitucional no es un tratado en que estén serial y orgánicamente expuestas todas las facetas de la función que se atribuyen a un órgano, sino que es necesaria esta construcción teórica y sistemática anterior o posterior para comprender su naturaleza y su función dinámica en el cuadro de un texto constitucional.

Así, por ejemplo, en nuestra Constitución se presume la información que el gobierno debe tener cuando propone una ley, al exigir en el artículo 88 que los proyectos de ley vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el contenido de los proyectos. En el artículo 99, en el acto de investidura, se menciona en un lugar central el programa de gobierno que el candidato a Presidente debe someter a las Cortes, e incluso en el artículo 112 encontramos una referencia a un programa o una declaración de gobierno general como fundamento de la moción de confianza. En los artículos 87 y 88 se presume una prioridad de los proyectos de ley presentados por el Gobierno como fórmula que reconoce la iniciativa del Gobierno en la legislación. En otros artículos, como el 134, se atribuye al Gobierno la elaboración de los presupuestos que han de ser examinados, aprobados o enmendados por las Cortes. El artículo 124 atribuye al Gobierno una intervención en el nombramiento del Fiscal General del Estado al que corresponde invocar el cumplimiento de la ley. Ciertos cuerpos de la Administración aparecen bajo la directa dependencia del Go-

bierno en el artículo 104. Otros artículos atribuyen al Gobierno otras facultades que le permiten mantener el equilibrio de poderes, como el derecho de disolución (115) o la legitimación para impugnar la inconstitucionalidad de la ley (162,1) o las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (161,2), la convocatoria de referendum o la misma reforma de la Constitución (166 en relación con el 187).

IV

4. Tiene una enorme importancia en este Título, el artículo 99 que con el 100 y el 101 definen la constitución y cese del Gobierno y la esencia de un régimen parlamentario. Hay que relacionar este artículo 99 así como el 101 con el Título inmediato, el V, que contiene los supuestos más concretos de las relaciones del Gobierno con las Cortes, y de las causas específicas que determinan la pérdida de la confianza parlamentaria; y con el Título II y concretamente con el artículo 62 que define las facultades del Rey, entre las que se comprende proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución y nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente. Desde el punto de vista sistemático hay que llamar la atención sobre estas referencias porque son las que definen en un régimen parlamentario la *posición del Gobierno entre el Rey y las Cortes*. Esta relación es la que corresponde al principio constitucional de que España es una monarquía parlamentaria.

Problema esencial en la definición del régimen de una Monarquía parlamentaria es la posición del Gobierno entre el Rey y las Cortes. El modelo puro de régimen parlamentario del Reino Unido de la Gran Bretaña nos ofrece históricamente la base de este proceso. El Gobierno aparece a lo largo del siglo XVIII como un tercer engranaje o una pieza intermedia entre el Rey y el Parlamento; y en su proceso insensible, no definido en normas jurídicas, a través de algo tan sutil como la relación de confianza, se van difuminando los poderes del Rey y afirmándose los poderes del Gabinete y el Parlamento. En principio el Gobierno está compuesto por secretarios del Rey que el Rey designa libremente y que han de contar con su confianza. Paso a paso el Rey comprueba que aquellos secretarios que no tienen amigos o seguidores en el Parlamento que los apoyan en sus propuestas van a suscitar entorpecimientos en la labor de gobierno; y en la medida en que los miembros del Parlamento se organizan en líneas de partido, que prestan unánimemente, o retiran con igual

unanimidad su confianza a los ministros que el Rey ha designado, el Rey ve limitada su capacidad efectiva de designación de Secretarios o un Gabinete. Ese proceso se consolida en el siglo XIX y se afirma con tal fuerza en el siglo XX que incluso una comisión real va a definir las funciones del Gabinete. La *confianza* es ya condición misma de existencia y ejercicio en la función de gobierno. Desde que un Gabinete se constituye después del discurso en que el Rey o la Reina expone el programa a realizar por el Gobierno, se le va a someter a una votación que es el contraste efectivo de que el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento para desarrollar la política que el Rey o la Reina ha enunciado al leer el Discurso preparado por el propio Gabinete. Hoy es éste un lugar común que conoce cualquier inglés por ajeno que sea a la política o a los estudios de Derecho constitucional. E incluso, los partidos designan sus líderes y prácticamente constituyen su Gabinete antes de presentarse a una elección para que los votantes sepan concretamente a quién eligen con su voto. Es hoy doctrina común entre los constitucionalistas británicos que el Premier, aunque en la forma sea designado por el Rey o la Reina, de hecho ha sido elegido directamente por los ciudadanos como consecuencia de una elección que dio la vitoria al partido que encabeza.

Estos principios que en Inglaterra son sobrentendidos bajo la fachada de una libre designación por el Rey o la Reina de su primer ministro o Premier se han racionalizado en casi todas las monarquías parlamentarias europeas y muy específicamente en la Monarquía española actual, en que la Constitución no sólo reconoce a los partidos como órganos de expresión de la opinión pública, sino que limita la función del Rey en la designación del gobierno a la propuesta de un Presidente, que debe someterse, incluso antes de escoger su gobierno, a una votación de investidura previa exposición de su programa ante las Cortes. Aún más, esta votación de investidura exige en primera votación la mayoría absoluta, aunque en segunda votación admita el consentimiento implícito de una mayoría relativa que implica, a su vez, que el designado como Jefe del Gobierno, si no cuenta con una mayoría absoluta favorable en las Cortes, es al menos un primer ministro que no repugna a la oposición, y que esta consiente absteniéndose de votar contra su designación como Primer Ministro. Aún más, esta relación de confianza entre el Gobierno y las Cortes que hace depender el nombramiento del Presidente del voto de las mismas, y en último término, del voto de los ciudadanos que eligieron a los diputados bajo las siglas de un partido, admite incluso nuevas constataciones a través de las llamadas votaciones de confianza y censura. Las primeras promovidas por el gobierno, como cuestión de confianza —dice expresamente la Constitución— “sobre su programa o sobre una declaración de política general” y las segundas como mociones

y votaciones de censura promovidas por las Cortes mismas, si bien éstas están sujetas a plazos, que evitan el azar de la presencia más o menos numerosa de diputados en la sala del Congreso, y a una condición que trata de asegurar la estabilidad y la continuidad del Gobierno en cuanto exige que la moción de censura sea aprobada por mayoría absoluta e incluya un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Basta leer estos preceptos para darse cuenta de esa racionalización rigurosa, que sitúa al Gobierno como dependiente de la confianza del Congreso en términos que no admiten paliativos. Está, por consiguiente, absolutamente excluida la posibilidad de un presidente del Gobierno que se apoyara en la confianza exclusiva del Rey. Hasta tal punto que incluso en situaciones de crisis de gobierno que no sean producidas por ese efecto mecánico de la votación de censura, el Gobierno preexistente continúa en funciones y sólo puede ejercer su función un nuevo Gobierno que haya consentido por las Cortes en una nueva votación de investidura.

El racionalizar tan severamente lo que en Inglaterra tiene el carácter flexible de un práctica, no deja de tener algún inconveniente, que no es cosa de comentar. Ahora bien, la consecuencia neta es que no existe una confianza de la Corona, sino exclusivamente del Congreso (3).

Esta estructura daría a primera vista la impresión de que el Gobierno nombrado por el Congreso y que está pendiente en su existencia del mantenimiento de esa confianza, está sometido plenamente a lo que el Congreso acuerde. Pero aquí juega en parte la fuerza de una realidad que impone usos y prácticas que hace que la posición se invierta y que no exista una prioridad del Congreso sobre el Gobierno, sino inversamente, de éste sobre aquél. No va el tiro tras la carreta, sino que ésta es arrastrada por el impulso que aquél le imprime. Para ello hay que tener en cuenta una serie de factores que operan de forma natural en todos los regímenes parlamentarios. La mayoría está integrada por miembros de un partido, cuyos líderes son comúnmente miembros del Parlamento, y ocupan los puestos de gobierno. Son estos líderes los que proponen las soluciones y los que indican la política que los miembros del partido, que tienen asiento en el Parlamento, deben seguir. Y es así como la relación Gobierno-Parlamento se funda en la relación de disciplina de un partido entre sus jefes o conductores y los seguidores que siguen sus indicaciones. Cuando esta relación falla, porque la coherencia

(3) No es esta ocasión de referirnos a los poderes de la Corona. Basta hacer constar que es una magistratura de "influencia" y "representación" nacional.

y la disciplina de un partido se rompe, el Gobierno no se puede mantener. Esta es una experiencia de todos los regímenes parlamentarios, pero de la que hemos tenido en España un ejemplo vivo: deshecha la coherencia y la disciplina de un partido en el poder, la UCD, primero se produjo algo muy análogo a una crisis interna con la dimisión del Presidente del Gobierno; y después una segunda crisis, ya más manifiesta y pública, con la llamada fuga o trasvase de diputados a otras coaliciones o grupos parlamentarios, que forzaron la disolución de unas Cortes que dejaban de ofrecer una mayoría fiel a la conducción de los líderes del partido. El buen funcionamiento de un régimen parlamentario no descansa tanto en ese proceso de racionalización de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, como en estos datos de sociología política que derivan de la estructura misma y de la organización de los partidos.

Por eso, el sistema de partidos tiene una excepcional importancia. No es necesario aducir ninguna prueba para comprender que los gobiernos que se apoyan en un sólo partido pueden tener mayor fuerza que aquellos otros que son fruto de una coalición, en que naturalmente hay distintas tendencias y puntos de vista que pueden determinar discrepancias que alcanzan, con una presión de abajo arriba, a los líderes de distintos grupos que se han puesto de acuerdo para constituir un gobierno. Gran Bretaña cuida por eso el modelo de dos grandes partidos, en que el único problema es de disciplina interna y coherencia en la aceptación de un líder. Otros países europeos ofrecen los más variados modelos y entre ellos ninguno como Italia, de gobiernos de coalición, sin un líder común definido, que están sujetos a los vaivenes de diversas corrientes de opinión, y que por esta razón, no son capaces, o son menos capaces de producir esa relación coherente y estable que permite a un gobierno afirmar una primacía de hecho, ya que no de Derecho, sobre el Parlamento.

Tales son las dos grandes paradojas del régimen parlamentario. El Rey nombra un Presidente y ministro consejero, que ejerce los poderes del Rey y lo que el Rey aconseja; el Parlamento inviste con su confianza y apoya con su mayoría a un Gobierno, que a su vez dirige y orienta las decisiones de esa mayoría del Parlamento en que se basa.