

JIMENA QUESADA, Luis, *Dirección política del gobierno y técnica legislativa*, Editorial Tecnos, Madrid, 2003, 380 págs.

DANIEL NEIRA BARRAL (*)

LUIS JIMENA QUESADA, Doctor Europeo por la Universidad de Valencia, es en la actualidad Profesor Titular de Derecho Constitucional además de Director de Estudios del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo y colaborador entre otras instituciones, del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

Entre su más destacada bibliografía podemos subrayar «la enseñanza de los Derechos Humanos» (1995), la «Europa social y democrática de derecho» (1997) o «el Principio de unidad del poder judicial y sus peculiaridades autonómicas» (2000).

El texto es un interesante punto de partida para quienes quieran acercarse al vasto mundo de la técnica legislativa y la dirección del gobierno; Luis Jimena pretende con este libro, que sean lectores del mismo, no solo quienes ejerzan o desempeñen tareas de técnica legislativa, sino también quienes demuestren esa inquietud por progresar en la cuestión objeto y en la proyección de la regla según la cual la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. En la elaboración de este texto, el autor ha estado amparado por estancias en prestigiosas Universidades como la de *La Sapienza* en

(*) Departamento Derecho Constitucional. Universidad Santiago de Compostela

Roma, la de Gotinga o la Universidad de París I-Panthéon Sorbonne con colaboraciones y magisterios de profesores de reconocido prestigio.

Nace esta monografía con el firme propósito de encontrar el equilibrio entre redacción y contenidos; no solo lo logra, sino que se desprende del libro conclusiones clarificadoras sobre los aspectos tratados.

En esta obra se estudia la posición constitucional del Gobierno bajo la perspectiva de su influencia en el procedimiento normativo. Así, aunque el oficio de dirección política sea conllevada por los órganos constitucionales de mayor peso, Parlamento, Tribunal Constitucional y Gobierno, el papel de conductor de la política lo ejerce este último a través de su intervención en el proceso de creación y aplicación de la ley, por más que la titularidad, por antonomasia, de la potestad legislativa venga atribuida a las Cortes Generales.

El enfoque principal que el autor intenta plasmar es el del Gobierno como supremo director de la política, y dadas las potencialidades de la ley como instrumento de dirección normativa y su sentido político como acto de soberanía, se estudia en estas páginas la primacía de éste -el gobierno- en las tres fases del procedimiento legislativo, (iniciativa, elaboración y perfeccionamiento) y en la aplicación del producto legislativo, a tal efecto, se ilustra el liderazgo político del gobierno enfocando el arte de gobernar como el arte de legislar.

El marco constitucional vigente en el cual se fija el autor resulta del artículo 97 de la Constitución; *«El Gobierno 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»*.

La obra se divide en seis capítulos y diez tesis conclusivas sobre la dirección política del gobierno en clave de técnica legislativa.

I. En el capítulo I se va a abordar la problemática de la dirección política gubernamental en conexión con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la ley y en ella se enumeran diez hipótesis sobre la proyección del gobierno en el sistema normativo.

De fuentes como K. Loewenstein, en su *«Teoría de la Constitución»*-cuando anuncia que la masa de los destinatarios del poder espera que el li-

derazgo político provenga del Gobierno mucho antes que de una Asamblea, «*el gobierno es el centro del proceso del poder, pues gobernar significa asumir el liderazgo político*» o del propio Carl Schmitt cuando se ofrece un acercamiento a la distinción entre «concepto formal de ley» vinculada al estado de derecho, y «concepto político de ley» como acto de soberanía, enciende el autor el interés por desgranar los enunciados que más adelante plantea.

El profesor Jimena no se va a mover dentro de un concepto restringido de técnica legislativa referido al estudio aislado de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas (concepto manejado por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa –GRETEL–) sino que aborda esta noción con una visión ampliada que estudia las normas como parte integrante del ordenamiento jurídico con el propósito de conseguir la mayor coherencia del sistema normativo; ya en la *Enciclopedia* francesa de Diderot y D'Alembert entendían que *en la legislación todo está interconectado, todo depende lo uno de lo otro (...)* y John Stuart Mill recogía esta percepción de que «cada cláusula de la ley exige ser redactada con la percepción más exacta y previsor de su relación con las demás cláusulas, y que la ley, una vez completa, ha de encuadrarse con el conjunto de la preexistentes» –*Del gobierno representativo*–.

En esta obra, el autor afrontará cómo traducir al terreno jurídico las opciones política operadas por las fuerzas de gobierno y para ello plantea diez hipótesis que irán desde el replanteamiento de la intervención del gobierno en la capacidad normativa y si ésta constituye un elemento característico del parlamentarismo; o si su participación en la potestad legislativa permite una mejor aprehensión de la genérica función de dirección atribuida en el artículo 97 de la Constitución española, hasta si detrás de la crisis de soberanía a causa de la integración europea se genera un incremento del poder normativo del gobierno o si la función de dirección política del gobierno puede propiciar una compatibilidad entre el sentimiento constitucional y la conciencia europea.

Resulta un parámetro interesante cuando se analiza la función de la dirección política en el espacio europeo. El grado de integración europea se va a plasmar en la legislación europea elaborada y negociada a iniciativa de los gobiernos de la unión. La afirmación de que pese al grado de transferencia de competencias derivadas de la constitución que reina en la comunidad, la dirección política del gobierno puede verse incrementada tanto desde el

prisma ascendente como el descendente, es decir tanto en la formación como en la aplicación del derecho comunitario, paradójicamente crece.

El proyecto del Tratado establece en su artículo I-25.2 que excepto en los casos que la constitución dispone otra cosa, los actos legislativos de la unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión. Este monopolio formal de la iniciativa legislativa no significa que esta institución se erija en el director de la política europea, pues seguirán siendo los Jefes de Estado o de Gobierno (Consejo Europeo) de cada país quienes definan las orientaciones y prioridades políticas de la unión (Art. I-20.1 proyecto).

II. La necesidad cuantitativa y cualitativa de la ley como soporte de la dirección política gubernamental. En este segundo punto el autor va a hacer frente a diversos apartados que justifican la necesidad de la ley como soporte de la dirección política.

Dividido en cinco grande apartados, se descubre un enfoque puntual desde el distinto tratamiento que se ofrece, se analiza las aportaciones que puedan surgir a través de la idea de la necesidad legislativa como Estado de Derecho; La necesidad legislativa y el Estado Social, -las normas con fuerza de ley y la fuerza de las leyes de desarrollo de principios rectores de la política social y económica-; El Estado Democrático, y la necesidad frente a la tensa aplicación de la regla de la mayoría con respeto de la minoría; El Estado compuesto, como fiel reflejo de la situación autonómica -las funciones gubernamentales de dirección política general y de dirección política regional- así como la consagración de la función de dirección en los casos de los gobiernos autonómicos y su articulación ya no solo estado/comunidad autónoma sino también la función de la dirección política local; y el último apartado que hace referencia a la integración del estado en el orden internacional ,y lo aborda en un sentido amplio, con un papel negociador por parte del gobierno -entroncándolo con la seguridad jurídica de esa participación internacional y el progreso social a la hora de observar la necesidad legislativa como soporte de la dirección política en un Estado internacionalmente integrado- y desde un prisma más estricto cuando nos referimos a la construcción europea, y centrados en ella, reconociendo distintos estadios por los cuales se ha pasado en este período de comunitarización;

Esta integración del estado en el orden internacional conlleva el examen de la asunción del acervo comunitario, la incorporación del derecho

comunitario derivado, los instrumentos adoptados por el Consejo o los ámbitos excluidos del pilar de la integración- como las posiciones comunes, decisiones marco o acciones comunes-, y finalmente las normas emanadas de la política de cooperación mediante convenios internacionales a nivel europeo.

Son estos últimos (instrumentos adoptados por el Consejo y Convenios internacionales) los que entiende el autor que más alteran el sistema de fuentes del derecho de producción nacional, con menoscabo especial de la potestad legislativa de las Cortes.

En la transferencia estatal de competencias soberanas hacia un órgano supranacional, en este caso la Unión Europea, no ha afectado por igual a todos los poderes del estado y el Gobierno no ha sido el peor parado, es más, a veces este encuentra en la internacionalización, un buen pretexto para ejercer las tareas adicionales o, al menos, dificultar el control que sobre su actuación realicen los órganos nacionales.

III. La función y disfunción de dirección política en el procedimiento legislativo. El autor inicia en el tercer capítulo y siguientes el análisis de la función y disfunción de dirección política en el procedimiento legislativo. Aborda desde ese instante, los elementos que favorecen la iniciativa gubernamental, la fase de la elaboración parlamentaria y perfeccionamiento de la ley.

Se describen igualmente los elementos que favorecen la iniciativa gubernamental. Aparecen como el primer acto de dirección política gubernamental, y se plantea el programa político de investidura del Presidente de Gobierno;

Los compromisos adquiridos o medidas anunciadas como ejes de la política expuestos en el discurso, tienen que ver con las iniciativas tendentes a la elaboración de las nuevas leyes. (*Véase apunte inicio Capítulo III como ejemplo, Congreso de los Diputados, Discurso de Investidura de José María Aznar, 12 de Marzo de 2000*).

A la luz de estas afirmaciones subyace la función de control político de las Cortes Generales en donde el autor distingue entre el control-responsabilidad con dimisión automática del gobierno y el control-fiscalización sin necesidad de dimisión del gobierno en donde residen las figuras parlamentarias como las interpelaciones o comunicaciones.

La función de dirección política gubernamental despliega efectos dentro de los límites establecidos por el ordenamiento, pero no toda actuación política tiene que engarzar con una precisa formalización política, sino que puede derivar en una función política más amplia o ambigua. Así se pueden distinguir para esta función entre Recursos humanos y materiales, Medios políticos y Mecanismos jurídicos como los órganos al servicio del gobierno- Consejo de Estado, la Comisión General de Codificación (órgano superior colegiado de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia), el Consejo para el Debate sobre el futuro de la Unión Europea (adscrita a Presidencia del Gobierno y con vocación de favorecer la dirección política gubernamental de proyección europea), o el Consejo Económico y Social, que emite, con carácter preceptivo o facultativo, e incluso apropia iniciativa informes y dictámenes. Y los órganos cuya actuación pueden resultar útiles a la función política del Gobierno; defensor del Pueblo, Consejo general del Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Tribunal de Cuentas.

Igualmente dentro de la función y disfunción de dirección política en el procedimiento legislativo subyacen instrumentos económicos, soportes informáticos y apoyos sociales.

La exigencia constitucional de motivación como conjunción de criterios políticos normativos, van a estar sujetos, en un plano teórico, a la obligación por parte del gobierno de esgrimir los motivos de sus iniciativas legislativas; a la vez concurre una praxis legislativa como lo es la Exposición de Motivos de la ley en los que se hacen explícitas las orientaciones y los fines de la dirección política.

Todo ello debe de revestir unos parámetros jurídicos interpretativos y unas directrices de técnica legislativa que engloben el objetivo central de las reglas legislativas que es la seguridad jurídica.

El Gobierno va a incidir igualmente tanto en la elaboración como en el perfeccionamiento de la ley. La compatibilidad del cargo gubernamental con el cargo parlamentario y la influencia de la orientación política que el gobierno le pueda dar a los diversos trámites parlamentarios -el autor se detiene en circunstancias tales como el orden del día, la ordenación de los debates, declaración de urgencia, la lectura única, la calificación del producto legislativo inicial o la atribución del rango normativo- son aspectos que el texto no pasa por alto, de igual forma que resalta el papel del gobierno al en-

frentarse a la sanción, promulgación y publicación en el BOE y el riesgo que puede existir en la corrección de errores.

IV. En el apartado cuarto se examina la dirección política gubernamental y el control de la aplicación de la ley. Desde tres pilares distintos se afronta este apartado. En primer lugar desde las prioridades políticas del gobierno y el cumplimiento en plazo de los mandatos normativos.

En segundo lugar desde el *control parlamentario* de la aplicación de la ley frente al gobierno, punto de especial interés si nos detenemos a examinar los dispositivos de verificación utilizados por la Cámaras –referencia al método de la check list–. Cuando se trata de verificar el respeto de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, especialmente por parte de la administración, van a entrar en juego figuras como el Defensor del Pueblo y el Alto Comisionado de las Cortes Generales.

Existe de igual manera el test de *control político* ejercido por las Cortes y el test del cumplimiento de la ley por sus destinatarios, que pasaría no solo por el cumplimiento y respeto de esta por parte de los ciudadanos, sino también de los poderes públicos.

El tercer pilar sobre el que se asentaría este capítulo responde al *control jurisdiccional* de la aplicación de la ley y la intervención gubernamental, apartado que nuevamente dividiríamos en tres para observar distintos niveles de exigencia en el control; así, desglosa el autor, el gobierno y la Jurisprudencia Constitucional, Gobierno y jurisdicción internacional, con especial mención al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y un tercer subpilar que observa al Gobierno frente a la jurisdicción ordinaria y afronta el recurso de Casación en interés de ley y privilegio gubernamental y la dirección política y la extralimitación parlamentaria.

V. Diez son las tesis conclusivas que el autor propone sobre la dirección del gobierno en clave de técnica legislativa. Conclusiones que podríamos reagrupar, si se nos permite esa licencia, en seis puntos; una primera conclusión genérica que nos sirve como arranque del libro, en donde se concluye no solo la centralidad del Presidente del Gobierno como director de la política estatal sino también aplicada a la potestad legislativa como rasgo parlamentario y como parámetro jurídico constitucional.

Va a existir un punto de partida centrado en el programa político del gobierno que transita a lo largo del cumplimiento y la aplicación del producto legislativo; un punto de no retorno como lo es la tendencial orientación política del gobierno, y el punto de encuentro en la dirección política del gobierno y la consecución compatible de un sentimiento constitucional y europeo.

A la luz de este punto de encuentro y reflexión, Luis Jimena nos recuerda la cavilación de Loewenstein cuando nos incide en que *«toda constitución debe, por lo menos, tener para su pueblo una validez superior a la del producto diario de sus ruedas legislativas»*.

Siguiendo el patrón diseñado para la exposición objeto, Luis Jimena consigue tras una detallada y completa muestra de conocimiento del tema, dotar al libro de la agilidad necesaria para lograr, con una redacción vivaz, seguir el hilo conductor de las tesis mantenidas con claridad y expectación. La bibliografía es densa y trabajada. El acierto en las citas y ejemplos también son una muestra del arduo estudio emprendido y concluido con sobrado éxito.

El principio basilar del Estado de Derecho constituido por la seguridad jurídica, a cuyo servicio se encuentra la técnica legislativa, obliga a fiscalizar la proyección jurídica de esa dirección política gubernamental.
(Luis Jimena Quesada)