

ALBERTO RUSSO: *Programma di governo e regime parlamentare. Analisi comparata*. Giuffrè. Milano, 1984. 223 páginas.

ALEJANDRO SÁIZ ARNÁIZ

Es difícil a estas alturas, yo diría que casi imposible, teorizar novedosamente sobre algún aspecto de la forma parlamentaria de gobierno en la que, desde hace ya bastantes años, no queda prácticamente nada por «descubrir». A pesar de ello un trabajo como el que ahora se comenta, en el que partiendo de una perspectiva de derecho comparado (sin olvidar los datos históricos y políticos) y a través de las opiniones de diversos autores se pretende llegar a una especie de teoría general de la figura que se estudia, no puede merecer sino una valoración general positiva.

El programa de gobierno, «constituye un típico ejemplo de figura de confín entre realidad jurídica y realidad política» (pág. 1). En efecto, en cuanto realidad jurídica aparece claramente vinculado como causa, a través de un procedimiento, al *indirizzo* político; en tanto que realidad política, ahora como efecto, recibe los contenidos del pacto de coalición en los sistemas multipartidistas y del manifiesto electoral en los bipartidistas.

En un sistema parlamentario el programa de gobierno (PG) coordina la acción del Parlamento y del Gobierno, sirviendo de cauce para una cooperación entre ambos sujetos «que es verdaderamente esencial para que el sistema en cuestión pueda ser estable y eficiente» (pág. 3). El hecho, bastante habitual por otra parte, de que el PG después de votado en el Parlamento permanezca sustancialmente incumplido «interesa a la patología del sistema parlamentario y constituye una disfunción que afecta, paralizándolos, a la

totalidad de sus mecanismos» (pág. 3); por ello, en opinión del autor, acertar a dar carácter vinculante al PG es condición necesaria para resolver a la crisis de los regímenes parlamentarios. Ello no obstante, el presente estudio no pretende, en palabras del profesor RUSSO, «señalar soluciones ciertas, sino solamente proponer preguntas y plantear dudas, examinando críticamente un conjunto de experiencias constitucionales» (pág. 4).

El punto de partida de un estudio de este tipo debe de ser, forzosamente, una clarificación conceptual del objeto que se pretende analizar; por ello el autor da al inicio de su trabajo una definición que, en mi opinión, despeja cualquier tipo de dudas acerca de la materia sobre la que se propone profundizar y define el PG como «el conjunto de objetivos de la acción general del Estado elaborados por el Gobierno (o, según los ordenamientos, por el *Premier* designado) y expuestos al Parlamento con vistas a la obtención de la confianza y con la finalidad de dar vida al *indirizzo* político» (pág. 8).

El marco espacial del trabajo viene delimitado por los sistemas parlamentarios (incluidos aquéllos con tendencia presidencialista) de los mayores (en población) países europeos: Francia, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, España, Portugal e Italia.

En el caso francés se analizan la IV y V Repúblicas. El supuesto de la IV República (cuyo examen justifica RUSSO en función de los elementos de afinidad de la forma de gobierno de ésta con la vigente hoy en Italia) presenta, hasta la *réformette* de 1954, la peculiaridad de un doble voto necesario para convertir el PG en *indirizzo* político. El primero de los votos, *confiance initiale*, era el de investidura del Presidente del Gobierno y constituía *condicio sine qua non* para una posterior presentación del Presidente, esta vez con todo su Gobierno, ante la Asamblea Nacional para la obtención de la confianza definitiva. Este doble voto, siempre por mayoría absoluta de los componentes de la Cámara, llegó a provocar curiosas contradicciones (págs. 11 y 12).

La reforma constitucional de julio de 1954 modificó esta situación a la búsqueda de una mayor gobernabilidad, estableciendo expresamente que el voto de confianza debería de ser único y referirse contextualmente al programa y a la estructura del Gobierno; además, la mayoría exigida para su aprobación pasaba a ser la simple.

La Constitución francesa de 1958 se refiere expresamente en sus artículos 38,1 y 49,1 al PG; sin embargo, la escasa precisión del constituyente galo ha provocado numerosas controversias en el país vecino en cuanto a la interpretación a dar a los citados preceptos.

Especial interés plantea, por limitarnos a uno de los dos conflictos a los que se refiere el profesor italiano, el problema del carácter obligatorio o facultativo de la presentación ante la Asamblea Nacional del PG o de una declaración de política general y de si estas actividades deben ir acompañas o no de un voto de la Cámara. La praxis relativa al PG ha puesto de manifiesto incertezas y oscilaciones siendo revelador en este sentido un análisis empírico de la postura de los dieciocho Gobiernos de la V República, desde el primer gobierno Debré hasta el tercer gobierno Mauroy. De todos estos gabinetes cinco sometieron al voto de la Asamblea Nacional su PG, seis limitaron su presencia inicial ante la Cámara baja a una simple declaración de política general, también seguida de voto, y siete prescindieron totalmente del debate y voto parlamentario. Convendría añadir a esta lista el caso del recientemente nombrado Gobierno Fabius que en septiembre del presente año (1984) sometió al voto de la Asamblea Nacional su PG.

Parece, en definitiva, bastante claro que el carácter facultativo de la presentación ante la Cámara baja del PG disminuye en notable medida los poderes de control de aquélla, agravándose de este modo una situación, la del Parlamento en el texto constitucional, que no puede en ningún caso calificarse de ejemplar.

En Inglaterra, a cuyo estudio dedica el autor el segundo capítulo de su libro, el PG aparece regulado, como tantas otras instituciones, por costumbres y convenciones constitucionales.

Pueden afirmarse como notas características del PG en el sistema británico el hecho de que su contenido no se refiera a todo el período de existencia del Gabinete, sino solamente a una sesión parlamentaria, y el dato de su presentación formal ante el *Parliament assembled* en la Cámara de los Lores por el Jefe del Estado o, excepcionalmente, un delegado suyo a pesar de que su elaboración material se deba al Gabinete.

El control parlamentario al PG se produce a través del *Address*

o documento que formalmente sólo sirve para agradecer a la Corona su discurso con fórmula ritual, pero que es a la vez instrumento sustancial de control al Gabinete.

«La importancia del papel del PG en el ordenamiento constitucional inglés deriva de su notable capacidad de efectiva realización, que confiere un estimable grado de atendibilidad a los compromisos en él contenidos» (pág. 50). Los elementos formales y procesales que facilitan esa positiva realización se concretan, por el autor, en tres: el limitado número de *Bills* contenidos en el discurso de la Corona (que en ningún caso superan los treinta), en plazo de actuación resultante de la interconexión entre Discurso de la Corona y sesión parlamentaria (aproximadamente un año) y la obligación del Gobierno que en nombre del Monarca cumple el *Lord Chancellor*, de presentar a las Cámaras reunidas un balance de la sesión parlamentaria antes del cierre formal de ésta.

El sistema parlamentario de la República Federal de Alemania presenta una relevante diferencia con los demás de su mismo género: el artículo 63,1 de la Ley Fundamental de Bonn afirma que la elección del Canciller se llevará a cabo, a propuesta del Presidente Federal, por el *Bundestag* sin debate. La razón de la citada disposición debe buscarse sobre todo, en opinión del autor, en el hecho de que la investidura del *Bundeskanzler* no está técnicamente calificada como confianza, sino como elección.

Una convención constitucional consolidada hace que el PG (*Regierungserklärung*) se comunique al *Bundestag*, que lo discute sin votarlo, sólo después de que el Canciller y los ministros hayan asumido sus funciones. La justificación de la ausencia de voto en el Parlamento parece lógica si consideramos que la elección del Canciller se produce en base a un acuerdo de gobierno cuyos contenidos, sustancialmente equivalentes a los del programa, son bien conocidos, ya sea oficiosamente, por la Cámara. Esto lleva al autor a afirmar que la carencia de voto «sobre la propuesta de *indirizzo* político formuladas por el Gobierno es, por consiguiente, puramente formal puesto que de hecho la elección del Canciller se produce también sobre la base del programa» (pág. 70).

La notable capacidad de realización de los programas en el caso alemán es debida a la concreción de los mismos y a la elevada

estabilidad de los Gobiernos, siendo ésta efecto además de factores políticos, de lo que el profesor RUSO denomina mecanismos de ingeniería constitucional, entre los que cabe hacer especial referencia a la moción de censura constructiva.

El capítulo cuarto de esta obra aparece dedicado al análisis del PG en las que son denominadas como «recientes Constituciones parlamentarias de la Península Ibérica».

En el estudio del caso español, y salvando las opiniones estrictamente personales de A. RUSO, se cometen una serie de errores de variada importancia. El primero de estos equívocos, calificable de terminológico, lleva al autor a referirse en dos ocasiones al candidato previsto en el artículo 99,1 de la CE como «Presidente del Gobierno» encargado de presentar el PG (pág. 84).

El segundo de los errores, directamente atribuible éste a una falta de documentación, se refiere a la situación del PG en los supuestos previstos por el artículo 113 de la CE. Afirma RUSO que para los casos de moción de censura «la solución constitucionalmente más correcta parece ser la de la presentación del PG inmediatamente después de la entrada en funciones del *Premier* nombrado como consecuencia de un voto de censura constructivo. Sobre tal programa se pondría después la cuestión de confianza del artículo 112 de la Constitución» (pág. 88). Este barroco procedimiento nada tiene que ver con las previsiones contenidas en los artículos 175 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, que vinculan claramente (artículo 177) moción de censura y PG del candidato a la Presidencia en un único momento y para nada prevén que el propuesto para Presidente del Gobierno en un voto de censura triunfante deba someter con posterioridad su PG a una cuestión de confianza.

La tercera de las equivocaciones a las que hacíamos referencia más arriba se concreta en la afirmación del autor (pág. 91, nota 13) a tenor de la cual «en España se ha atribuido un *status* oficial a la oposición, cuyo jefe recibe una expresa compensación monetaria y forma un Gobierno en la sombra». Lo que RUSO denomina *status* de la oposición española no tiene absolutamente nada que ver con la posición constitucional de la *Opposition* en el sistema parlamentario británico, con la que a continuación, y citando a un autor

inglés, la compara. Baste, a este respecto, recordar las numerosas y justificadas críticas con las que el resto de los partidos políticos de oposición al Gobierno han valorado los intentos de éste por establecer una relación preferencial con la fuerza política mayoritaria de entre las que se enfrentan a la acción del Ejecutivo.

El último de los desaciertos que ahora comentamos lleva al autor a considerar (pág. 192, nota 3) que el Rey en España puede participar en el procedimiento de formación del PG en el caso «de que el programa venga decidido por un Gobierno nombrado como consecuencia de la aprobación de una moción de censura constructiva». Esta afirmación, sin ningún tipo de respaldo en nuestro ordenamiento (ver artículo 62 CE), es más que criticable en un sistema parlamentario como el diseñado por la Ley fundamental española de 1978, en el que el papel de la Corona es normalmente calificado como de «meramente decorativo».

Cuando, dentro del mismo capítulo cuarto, se analiza la Constitución portuguesa, el autor diferencia claramente el texto original de abril de 1976, que no interesa por no ser encuadrable dentro de la forma parlamentaria de gobierno, del texto reformado de agosto de 1982 que confiere al sistema un carácter tendencialmente parlamentario.

El artículo 191 de la Constitución lusa, revisado en 1982, afirma que el contenido del PG puede referirse «a los diversos campos de la actividad gubernamental». El artículo 195 del mismo texto, que contiene las reglas procesales relativas a la presentación del PG en la Asamblea de la República, ha recibido únicamente modificaciones de escaso relieve. El sistema puede ser calificado de parlamentarista negativo, pues la Cámara no está constitucionalmente obligada a votar el PG. La votación sólo tendrá lugar cuando antes del cierre del debate al menos un grupo parlamentario proponga el rechazo del PG. Tal rechazo exige la mayoría absoluta de los diputados en funciones, con lo que se garantiza constitucionalmente la existencia de gobiernos minoritarios. La reforma de 1982 introdujo una modificación en el ya mencionado artículo 195, concretamente en su tercer apartado, a tenor de la cual el voto de confianza al nuevo Gobierno puede producirse también a instancias del propio Ejecutivo y no ya sólo de una o más o fracciones.

Los dos siguientes capítulos de esta monografía vienen dedicados al análisis del PG en el ordenamiento italiano desde el Estatuto albertino hasta el momento actual.

«La costumbre según la cual el Gobierno, después de su nombramiento, debe presentarse a la Cámara para exponer su programa, nació en los primeros años de vigencia del Estatuto albertino» (pág. 101). De esta costumbre sólo se separó el Gobierno Depretis en julio de 1885.

El Parlamento tenía la facultad de «discutir y enmendar, por medio del *indirizzo di risposta*, los contenidos del discurso de la Corona» (pág. 104), que era junto con la declaración emitida por el Presidente del Consejo a las Cámaras en el momento de la presentación del Gobierno por él dirigido, una de las dos formas que podía revestir la presencia inicial del Ejecutivo ante el Parlamento. En cualquier caso hay que hacer notar que esta presentación no tendía a obtener la confianza, que se presumía en el Gobierno recién nombrado por el Soberano, sino que constituía sólo un acto de deferencia respecto de ambas Cámaras.

El sistema parlamentario en el que paulatinamente se había ido transformando el régimen previsto por el Estatuto albertino, se abolió formalmente con la ley número 2.263 de 24 de diciembre de 1925 que suponía la vuelta al gobierno constitucional puro recogido en la letra del Estatuto. En cualquier caso, esta forma de gobierno existía sólo sobre el papel: Mussolini se encargó de que así fuera.

En el vigente texto constitucional italiano, de 27 de diciembre de 1947, no se contiene una explícita mención al PG ni a la obligatoriedad de su presentación al Parlamento; sin embargo, una costumbre consolidada, y hasta la fecha respetada por todos los Gobiernos, establece que para obtener la confianza a la que se refiere el artículo 94,3 de la Constitución, el Gobierno debe presentarse a las Cámaras con una comunicación sobre su programa. Por ello el autor afirma que el PG está implícito en los tres primeros apartados del artículo 94 y que «se armoniza perfectamente con el sistema constitucional considerado en su globalidad» (pág. 120).

Un hecho novedoso, producido en Italia en 1977 con el tercer Gobierno Andreotti, debe merecer un especial análisis. Si lo normal

en un régimen parlamentario es que sea el Gobierno el encargado de presentar ante el órgano de representación popular su PG para someterlo al voto de la Cámara (o de las Cámaras), en aquella ocasión el PG emanó directamente del Parlamento (en concreto de la Cámara de los Diputados) a través de una moción con la que los partidos firmantes se comprometían no ya a apoyar la política del Gobierno, sino a no obstaculizarla absteniéndose de votar en contra de la misma. La denominación que recibió este mecanismo fue, en vez de la usual «acuerdo de Gobierno», la de «acuerdo de programa». El texto de la moción fue votado solamente por la Cámara baja, entendiéndose que el silencio del Senado, a cuyo Presidente fue transmitida, consentía este cambio de *indirizzo* político. «El procedimiento con el que el acuerdo fue aprobado por la Cámara de Diputados, más allá de cualquier juicio de mérito sobre sus contenidos, nos parece criticable bajo muchos aspectos» (página 148).

En primer lugar, se ha hecho «si ello es posible, todavía más difusa y evanescente la responsabilidad política del Gobierno sobre su programa» (pág. 148). Además se ha violado el principio de paridad entre las dos Cámaras (bicameralismo perfecto) querido por el constituyente, relegando al Senado a una posición subalterna. No obstante, estas incorrecciones pueden considerarse todavía más graves examinadas a la luz de las motivaciones reales, que residían, en opinión de RUSSO, «sólo en una mínima parte en la voluntad de potenciar el papel del Parlamento respecto del Gobierno, siendo más bien identificables en la tentativa de conciliar principios ideológicos todavía abstractamente afirmados con necesidades prácticas que nacían de una realidad política distinta» (págs. 148-149); en clara referencia a las relaciones DC-PCI y por ser éste el único camino recorrible por los democristianos para incluir a los comunistas en un auténtico acuerdo de gobierno, «modificando terminología y procedimientos en modo tal de camuflarlo, para poder negar la realidad a los ojos de sus electores» (pág. 149).

El capítulo séptimo se dedica a los presupuestos políticos del PG: pacto de coalición en los sistemas multipartidistas y manifiesto en los bipartidistas (clásico ejemplo inglés). «En uno y otro caso, a través del PG los objetivos de las fuerzas políticas entran en con-



tacto con las instituciones del Estado transformándose, después de la votación de confianza, en *indirizzo* político» (pág. 156).

Al acuerdo de gobierno, consecuencia del pacto de coalición, es preciso acudir cuando ningún partido posee la mayoría absoluta. Dicho acuerdo puede clasificarse en función de su contenido (acuerdo de gobierno en sentido estricto, en el que el pacto se refiere tanto al programa como al reparto de los ministerios del gabinete, y acuerdo de programa, en el que se estipula únicamente el PG) y en función de su estructura (acuerdo de gobierno simple —un único pacto que liga a cada fuerza política con todos los otros sujetos del mismo acuerdo— y acuerdo de gobierno múltiple, que es el resultante de la suma de varios acuerdos con contenido parcial diverso).

Para el caso inglés puede afirmarse que «la relación entre PG, acción de gobierno en general y realidad política asume características peculiares dado que el sistema bipartidista allí vigente ha hecho posible una más inmediata relación entre Gobierno y cuerpo electoral, tanto que se ha hablado de investidura directa del *Premier* por parte de los electores» (págs. 170-171). Los programas electorales de los partidos (manifiestos) adquirirían así un relieve no sólo político, sino también jurídico, «en virtud del difundido reconocimiento de la existencia de una convención constitucional en base a la cual aquéllos contendrían un *mandate* del electorado vinculante para los elegidos» (pág. 171). El *mandate*, nacido y desarrollado en el sistema bipartidista sólo en éste puede tener sentido, pues «cuando tal sistema entra en crisis, el acuerdo de gobierno se convierte en absolutamente necesario para permitir el funcionamiento del Parlamento» (pág. 179).

El último capítulo de la obra parte de un esquema de procedimiento trifásico que, con validez más o menos general, considera que el PG se perfecciona del siguiente modo: 1) fase preparatoria, 2) fase constitutiva, y 3) fase integradora de la eficacia; para a continuación encuadrar en una serie de categorías creación del autor (págs. 193 y sigs.) los diversos ordenamientos estudiados a la luz de sus diversas características.

A modo de conclusión, podemos afirmar que el estudio que sobre el PG lleva a cabo el profesor RUSSO no puede más que recibir una valoración de conjunto positiva. Independientemente de las

puntualizaciones realizadas, la investigación hasta aquí analizada cubre un vacío importante en los estudios sobre la forma parlamentaria de gobierno, al examinar en profundidad, bajo el perfil de la «ciencia del derecho constitucional» (como afirma el autor en la página 1), una figura fundamental para el correcto funcionamiento de la citada forma de gobierno, por ser precisamente el PG la necesaria base sobre la que se apoya la relación de confianza entre los dos órganos claves en el sistema parlamentario: la Cámara (o Cámaras) legislativa y el Gobierno.