

JUAN LUIS PÉREZ FRANCESH, *El Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1993, «Temas Clave de la Constitución Española», 162 páginas. ISBN: 84-309-2310-1.

MARIANO GARCÍA PECHUÁN

Es bien conocido el reproche que Kelsen atribuye en su *Reine Rechtslehre* al término *fuentes del derecho*, cuando nos dice que «la multivocidad (*Vieldeutigkeit*) del término fuente del derecho permite que éste aparezca como jurídicamente inaprovechable», sustituyéndolo por el de la norma sobre la producción del Derecho, en una operación que se le hace aconsejable al objeto de poder emplear una expresión que, «en lugar de la fácilmente confundidora imagen de *fuerate*, describa sin dobles significados un fenómeno que se muestra ante nuestros ojos». En la obra del profesor Pérez Francesch de la que aquí damos noticia nos encontramos ante una idea-eje, la noción de *dirección política* sobre la que se asienta todo el plan de esta obra dedicada al estudio de la posición constitucional del Gobierno, y a la que podría comunicársele, generalizándola, esa observación crítica de Kelsen arriba señalada. Evidenciando, así, de forma apresurada, como problema –el propio autor apunta la difícil formalización jurídica de la actividad de *dirigir* del Gobierno (pág. 84)– lo que es, en verdad, mérito significado de esta monografía.

En efecto, nuestro autor hace descansar, de forma bien trabada su estudio de las atribuciones constitucionales del Gobierno sobre la base de la existencia de una competencia –jurídica– gubernamental de dirección política establecida con identidad propia en el artículo 97 CE, cuando éste artículo nos dice en su *in principio* que «El Gobierno dirige la política inte-

rior y exterior del Estado, la Administración civil y militar y la defensa del Estado». Competencia que viene a resolverse, según el profesor Pérez Francesch, en un haz de instrumentos con carta de constitucionales, mediante los cuales el Gobierno cuenta con poder realizar esa asignación que se le hace de la dirección política del Estado y cuyo directo título jurídico se halla modalizado por las condiciones a su ejercicio que la misma Constitución establece en el antes señalado artículo 97 CE.

Precisamente, al análisis de aquéllas atribuciones constitucionales que corporifican, como manifestaciones suyas, la dirección política del artículo 97 y a la precisión de las condiciones que la modulan (recuerda muy acertadamente el autor que se dirige *desde* la Constitución) se concede el mayor espacio de la obra.

Y en línea más adelantada de la argumentación, postula Pérez Francesch, la existencia de algunas manifestaciones de ese poder directivo del Gobierno que van a pender, sin intermedio alguno, de la misma regulación del artículo 97, en cuanto responden a la genérica competencia directora que en ese artículo se nos describe.

Así pues, atraído el autor sin ambages a la reflexión, en materia de posición constitucional del Gobierno, sobre «los aspectos que van más allá de la regulación jurídico-formal», completa el significado que la cláusula definitoria del artículo 97 CE, como delimitadora de la verdadera posición del Gobierno en el sistema constitucional, sacando a evidencia la centralidad que, en el funcionamiento práctico del mismo, ocupa el compacto Parlamento-Gobierno, un continuo atravesado por la mayoría parlamentaria surgida de las elecciones que «plebiscitan Gobiernos, esto es, transmiten legitimidad directamente en esta dirección» (Garrorena).

En concierto con esta observación —el voto ciudadano instaura básicamente una posición de poder institucional en las democracias representativas— se subraya en este estudio la rele-

vancia que adquiere en el marco de la representación-poder la legitimidad democrática que, desbordando a las Cortes Generales, afecta también al Gobierno y, en especial, a su Presidente, al que corresponde dirigir el desarrollo de un programa de Gobierno —antes electoral— a cuya realización, en régimen de colaboración subvienen Parlamento y Gobierno, con el papel predominante de este último. Y en su seno, a su vez, subraya bien el autor, el mismo Presidente del Gobierno como «director de los que dirigen».

Producto de estas apreciaciones que el autor asienta en la Introducción a su estudio sobre el Gobierno, alumbra en el mismo un específico sentido de la competencia definida en el artículo 97 CE., que hace del Gobierno «un auténtico director de la política estatal».

Y es aquí, a no dudarlo, donde reside un acierto del trabajo, cuando se funda la interpretación sistemática de las diferentes competencias o instrumentos del Gobierno, en los que viene a concretarse el artículo 97, en la mencionada idea de un *status* directivo del Gobierno para cuya correcta comprensión parece inexcusable atender a esa fusión entre Gobierno y mayoría parlamentaria como dato de la realidad política. Desde esa constatación de la unitaria mayoría política (pág. 141) en un sistema donde el poder político es uno, el de la mayoría, y donde desempeña papel principal el Presidente del Gobierno como líder de esa mayoría política, es desde donde se aborda la consideración del entramado institucional trazado en la Constitución, especialmente en lo que toca a las relaciones interorgánicas entre Gobierno y Cortes Generales.

En el capítulo segundo, dedicado al concepto de poder ejecutivo, los antecedentes lineamientos generales se concretan en el recordatorio de la emancipación del concepto de Gobierno respecto del más limitado de poder *ejecutivo*, en cuanto el Gobierno no existe por mera habilitación o delegación del Legislativo, y en ese sentido resulta ancilar respecto de aquél, sino como órgano constitucional inmediato y autónomo de las Cor-

tes Generales dotado, como éstas, de legitimidad democrática y que ejerce competencias directamente conferidas por el texto constitucional, sobresaliendo entre ellas la enmienda al Gobierno —y no al Parlamento— de la iniciativa o impulso en la orientación política fundamental del Estado.

En el capítulo tercero, primero de los dedicados al estudio de las normas constitucionales relativas a las relaciones interorgánicas, se hace patente de nuevo lo significativo en este trabajo del concepto de dirección política, bajo cuya luz las normas constitucionales concernientes a la formación (y cese) del Gobierno se definen desde la competencia del artículo 97, primer inciso. Así, la investidura del Presidente, la votación (no elección) en la Cámara del programa de candidato, es concebida en términos de «desencadenante» de la dirección política gubernamental, por cuanto desde la personal y originaria definición del programa a desarrollar, el candidato proyecta su facultad de dirección en el seno del futuro Gobierno, cuyos miembros deberán ceñirse a las directrices del programa, cuya elaboración sólo es competencia del Presidente.

En los capítulos cuarto y quinto, se abandona momentáneamente el plano de las relaciones interorgánicas para atender a dos cuestiones que tocan a la ordenación o disposición interna del Gobierno. En primer lugar, al problema de la disolución entre Gobierno y Consejo de Ministros, que, razonablemente, es reducida a unidad, atendiendo al estado presente del desarrollo legislativo de la Constitución en esta materia. Y, en segundo lugar, la idea medular de la dirección política es guía para la síntesis de la tensión entre los principios de la dirección por el Presidente del Gobierno y la constitución de éste último como órgano colegiado, en que la acción de aquél como «auténtico jefe que dirige y coordina la acción del órgano gubernamental» en la prosecución del programa por el Presidente trazado es determinante al objeto de reconocer bien el significado de las prescripciones constitucionales que otorgan su contorno propio a este problema.

Tras una breve incursión histórica, acompañada con los datos que al mismo respecto proporciona el análisis del Derecho Comparado, sobre el proceso a cuyo término aflora en la Constitución de 1978, por primera vez en nuestra historia constitucional, la positivación de la función de dirección política conferida al Gobierno, se recobra en el capítulo séptimo el estudio de las relaciones interorgánicas, en cuyo plano el último cuerpo del libro se dedica a la sistematización de las distintas competencias en que se despliega la actividad direccional del Gobierno, abundando con ello en la idea, que es verdadero «ritornello» a lo largo de la obra, de que el artículo 97 incorpora en su fórmula el criterio interpretativo para la determinación de cuál es la posición constitucional del Gobierno en nuestro sistema parlamentario.

A partir de esta posición directiva del Gobierno –por el autor, insistimos, caracterizada como competencia jurídica– se ordena el estudio de la intervención del mismo en los diversos órganos y funciones. Así, *ad. es.*, respecto de la legislación, en lo que concierne a la intervención en el funcionamiento de las Comunidades Autónomas a través de las competencias de control al Gobierno conferidas o, por último, en referencia al lugar clave que el Gobierno posee en la adopción de decisiones o en las manifestaciones de voluntad de otros órganos constitucionales (iniciativa legislativa, el refrendo de los actos del Rey).

Resultado de conjunto, se obtiene noción clara del neto papel impulsor que el Gobierno juega en la dinámica política estatal, en donde éste, mediando el conjunto de mecanismos que a su disposición la Constitución establece, pone en marcha las medidas contenidas en el programa político, a cuyo alrededor se ha aglutinado la mayoría electoral.

En este punto, sin embargo, cumple advertir si quizá el hincapié –bien realista– en la función que el Gobierno realiza de impulsar al resto de órganos constitucionales a los fines de que provean formas y medios para alcanzar los objetivos fijados por el Gobierno, conduce a situar en un plano más retirado del

análisis aquello que no es función creadora desde la decisión de la mayoría parlamentario-gubernamental. Efectivamente, en el estudio del profesor Pérez Francesch se anuda lógicamente a la acción del Gobierno como órgano directivo de la política estatal el esfuerzo de identificar una legitimidad democrática del Gobierno en el propio sistema parlamentario. A lo que se acompaña la afirmación de que, reconocido el central papel del Gobierno en la función directiva y en la determinación del programa de acción política, no es menos cierto que tanto el Gobierno como el Parlamento son elegidos para la realización del programa electoral, de acuerdo con lo que el principio de división de poderes se estructura hoy en el par mayoría parlamentaria-gubernamental (con el definido «telos» mencionado) y oposición.

Es éste un planteamiento que, si bien se está viendo aceptado por la mejor doctrina, invita a realizar alguna observación. Primero, cabe hacerse cuestión sobre si quizá en algún pasaje de la obra se comprueba lo que de alguna manera pudiera significar un casi imperceptible deslizamiento desde el enfoque jurídico hacia una apreciación de las funciones que se le puedan señalar a un conjunto de actividades o instituciones —aquí el Gobierno— deudora de una concreta lectura de la, llamémosla así, clave *leibholziana*, cuando registra en su análisis el fenómeno de la designación consciente por el cuerpo electoral de un conjunto de personas para desarrollar un programa de Gobierno y un líder que lo dirija. De donde, no obstante la correcta identificación del actual significado del hecho electoral, la función de la representación *ante* el poder se oscurece ante la concepción del Parlamento como colaborador del Gobierno también, ahora, representativo. Alguna *nuance* añadida en este nivel del análisis —las derivaciones de la *democracia plebiscitaria* y el concepto de democracia representativa— haría aún más pleno el Estudio de nuestro autor. Elevado a la categoría de hecho trivial el que en la articulación política real del Parlamento la mayoría no controla ya al Gobierno, no puede, sin embargo, descuidarse que junto a los parlamentarios no interesados en controlar el Ejecutivo coexisten aquellos otros en lo que sí per-

siste dicho interés, que no se puede desatender en el enfoque teórico (Rubio Llorente).

Y segunda reflexión, ya incoada en la anterior: Cuando en el sistema político regido por la regla de la mayoría se nos dice que «mayoría parlamentaria-gubernamental y oposición devienen los polos en que realmente... se estructura hoy el principio de la división de poderes» se nos afirma algo que no parece concordar con la regresión de los controles operantes sobre el poder del organismo gubernamental desde el Parlamento, desde el punto y hora en que «las Cámaras han pasado a ser sólo —extraño juego de contrapoderes— el lugar donde el Gobierno se controla a sí mismo a través de su mayoría parlamentaria» (Garrorena). Es por eso mismo, porque se precisan cambios orgánicos y procedimentales que corrijan los componentes plebiscitarios de la democracia contemporánea, por lo que se reivindica la rehabilitación en el Parlamento de la negociación política, necesaria para la permanencia de la democracia representativa (Rubio Llorente).

Por conexión con lo inmediatamente anterior un último comentario nos suscita la referida constatación de ese continuo mayoría electoral, programa político, función directora del Gobierno. Y tiene solamente por objeto el hacer hipótesis más detenida de aquellas situaciones en que esa colaboración mayoría parlamentaria-Gobierno presente en el análisis que se hace en la obra de la intervención del Gobierno en las decisiones del Parlamento no se verifica sino con dificultad. Esto es, cuando el Gobierno no puede transformar sus decisiones en normas legales al no contar, precisamente, con la colaboración de, al menos, la mayoría simple del Parlamento, cuando es un Gobierno en minoría del artículo 99.3 de la CE. El Gobierno, por tanto, puede formarse con una Cámara en que la mayoría no le sea favorable, siempre que tal mayoría no arroje un número de votos negativos superior al de los positivos.

Retomemos ahora nuevamente la inicial apreciación crítica a que se aludía al inicio de la reseña para concluir que la obra

del profesor Pérez Francesch puede ser acomodada con particular ajuste entre el creciente número de títulos donde el principio democrático, su proyección normativa, se coloca en el centro del Estado constitucional y, sobre su firme, se acomete la reconsideración de elementos centrales de la Teoría constitucional, desplazando las categorías tradicionales (aquí especialmente, la función de gobierno) más deudoras de otros principios alejados de la nueva legislación democrática. En efecto, estamos ante una aproximación y un acertado esfuerzo explicativo de un fenómeno de poder (la orientación política fundamental del Estado) en democracia (el órgano gubernamental también emana de la voluntad popular), sin emplear otros instrumentos que los que el Derecho proporciona, con lo que ello supone de ejercicio de sobriedad jurídica en materia como ésta, aspecto que participa en grado no por cierto menor en lo que la lectura de la presente monografía tiene de particularmente sugestivo.