

# ESTUDIOS

## EL GOBIERNO, ENTRE EL JEFE DEL ESTADO Y LAS CORTES (\*)

### II

#### ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO Y DE SU PRESIDENTE : EL CUADRO GENERAL

La Ley Orgánica del Estado presenta, en contraste con nuestras Constituciones del siglo pasado y con la gran mayoría de las Constituciones monárquicas hoy vigentes, la particularidad de otorgar una gran importancia al Gobierno o Consejo de Ministros y a su Presidente; diríamos que el no reconocimiento de las técnicas limitativas del poder a que nos referimos en la primera parte de este estudio se compensa dibujando fuertemente el perfil de ambos órganos (1). La naturaleza de la asistencia que prestarán al Jefe del

---

(\*) El presente trabajo es continuación del que con el mismo título apareció en el número 183-84 de esta REVISTA, págs. 5 a 23. La extensión del tema y la reciente promulgación de nuevas normas de carácter materialmente constitucional (así las que regulan las relaciones entre el Gobierno y el Consejo Nacional y las que perfilan el deber de información del Gobierno a las Cortes establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Estado) me han inducido a posponer la conclusión, que espero vea luz en un número próximo.

N. de la R.—El lector debe tener en cuenta para la buena interpretación de este artículo que su redacción se remonta al mes de mayo de 1973; antes, por consecuencia, de la Ley de la Jefatura del Estado de 8 de junio de 1973, «por lo que se suspende la vinculación de la Presidencia del Gobierno a la Jefatura del Estado» y del Decreto por el que se designó Presidente del Gobierno a don Luis Carrero Blanco.

(1) Por lo que toca a nuestros textos constitucionales es de señalar que tan sólo el Estatuto Real alude incidentalmente al «Gobierno», dándole, pues, por preexistente (artículo 50), y tan sólo él menciona al «Presidente del Consejo de Ministros»; consti-

Estado, y, por tanto, el alcance jurídico-político del referendo, hay que valorarlos a la luz de esta situación. Cuando el Presidente del Gobierno o un Ministro contrafirmen una disposición emanada del Jefe del Estado no se limitarán a cubrir con su responsabilidad a un ente irresponsable, sino a testificar que tal disposición ha sido constitucionalmente adoptada, y que, por tanto, lo preceptuado en ella es expresión de la «política nacional» cuya «determinación» corresponde al Consejo de Ministros, y a que la «potestad reglamentaria» ha sido «ejercida» por tal órgano (art. 13, II, Ley Orgánica del Estado). En fin, cuando el refrendante sea el Presidente del Gobierno ha de sobrentenderse que éste reconoce que la disposición es congruente con la «política general», puesto que a él le toca la «dirección» de la misma, y que promueve, o cuando menos no daña, la «coordinación de todos los órganos de gobierno y administración», cuyo «aseguramiento» es asimismo competencia suya (art. 14, IV, Ley Orgánica del Estado). El reverso de la medalla es que el Rey no podrá exigir el referendo cuando falte alguna de estas circunstancias; si lo hiciera incurriría en una «desautorización» de sus conse-

---

tuyéndole en refrendatario de los actos del Rey relacionados con las Cortes (arts. 26, 37 y 40). Entre los proyectos, únicamente se refiere a ambos órganos el republicano de 1873, que identifica al «Consejo de Ministros» con el «poder ejecutivo» (título IX). Así pues, el Gobierno aparece en los dos extremos, el más conservador y el más avanzado, de nuestra historia constitucional decimonónica, allí para marcar un tímido contrapunto frente al poder del Rey y aquí para hacerle sede de uno de los tres poderes clásicos, ya que el Presidente queda reducido a un cuarto y debilísimo «poder de relación». El Estatuto, poniéndose en línea con las leyes de la Nueva Recopilación de las que antes hicimos referencia (véase REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 183-184, páginas 18 y 19, en nota), y a las que expresamente invoca como derecho vigente no obstante su omisión en la Novísima, insinúa el camino que en nuestros días va a seguir la Ley Orgánica del Estado. Por lo que hace al proyecto de 1873 es claro que en él la inclusión del Gobierno tiene un sentido diametralmente opuesto: se trata de aplicar con toda consecuencia las técnicas limitativas liberales, configurando al efecto un «poder ejecutivo» colegiado dimanante de la soberanía popular.

Por lo que respecta a las constituciones monárquicas contemporáneas se ha de señalar que las únicas que atribuyen competencias en propiedad al Gobierno son las posteriores a la segunda guerra mundial: la japonesa, y muy condicionadamente la marroquí. En las Monarquías europeas actuales el Gobierno tiene, desde luego, una función prominente, pero en todos los casos producto de reglas políticas consuetudinarias.

*En suma, cuando la Ley Orgánica del Estado regula el Gobierno no se inspira en nuestras Constituciones históricas (como no contemos el anteproyecto de 1929) ni en las Constituciones monárquicas de la Europa nórdica, sino más bien en Constituciones republicanas, como la española de 1931 y las vigentes de Francia e Italia; recoge y codifica, en este punto al menos, el resultado final del proceso histórico de la limitación por parlamentarización, pero prescindiendo de la mecánica parlamentaria que lo puso en órbita.*

jeros y ministros ciertamente no justiciable, pero no por ello menos contraria al orden constitucional (2).

Desde luego que la gran generalidad de las expresiones empleadas hace difícil la interpretación; en la práctica ofrecerá dudas, con toda seguridad, precisar cuándo una iniciativa del Jefe del Estado contrarie la «política nacional» determinada en Consejo de Ministros, o atente a la coordinación entre los órganos (3). Además, la inexistencia de responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes privará al Gobierno, en la hipotética pugna con el Rey, de respaldo político, y, por consiguiente, de fuerza real que le permita propugnar una interpretación a su favor de las expresiones citadas; otra cosa ocurriría si ese respaldo lo obtuviera directamente del pueblo mediante la consulta previa al nombramiento de Presidente del Gobierno, consulta cuya posibilidad apunté en la primera parte de este estudio (4).

Con todo, la intención que subyace en el título IV de la Ley Orgánica del Estado, dedicado a «El Gobierno de la Nación», parece evidente: *compensar la ausencia de las tres técnicas liberales de limitación del poder con una «racionalización» inusitada de la técnica preliberal de la concurrencia de voluntades* (5). Así como Mirkine acuñó en la época de entreguerras la expresión «parlamentarismo racionalizado» para calificar las nuevas Constituciones surgidas en la Europa continental a seguimiento de la Constitución de Weimar, Constituciones que codificaban detalladamente las reglas hasta entonces consuetudinarias del régimen parlamentario, podríamos acuñar nosotros la expresión

(2) Observa FEDERICO DE CASTRO (*Derecho civil de España*, II, pág. 51) que «al calificarse un acto jurídico, la pregunta que primero se plantea es la capacidad de obrar de quien o quienes lo hicieron. Los funcionarios del Estado deberán tenerla en cuenta para conceder o negar —en su caso— su cooperación a la autenticidad, registro o estimación como eficaz del acto que se trate». Entiendo que ello afecta particularmente a esta singular especie de funcionarios que son los ministros; funcionarios cuya voluntad completa e integra la voluntad del Jefe del Estado en la unidad de un «acto complejo».

(3) Existe una amplia zona en la que el Gobierno puede optar por hacer o no hacer «cuestión de Gabinete» la oposición entre el punto de vista del Jefe del Estado y el suyo propio. La relación reproduce, en cierto modo, aquella que liga en los regímenes parlamentarios al Gobierno con el Parlamento. También aquí el Gobierno puede optar entre allanarse, entendiendo que la oposición parlamentaria no afecta a su línea política fundamental, o bien presentar la dimisión.

(4) Véase REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 183-184, pág. 11. En los meses transcurridos desde la publicación de esa primera parte mi sugerencia ha sido objeto de diversos comentarios críticos; espero poder hacerme eco de ellos, y a la vez puntualizar mi pensamiento, en la conclusión.

(5) Me he referido a todas estas técnicas de limitación en los últimos párrafos de la primera parte del presente estudio.

«Monarquía limitada racionalizada» para designar a nuestro sistema político; las competencias del Gobierno, como las de las Cortes, adquieren un carácter taxativo, y se introduce, además, la nueva pieza institucional del Consejo del Reino, con lo que incluso el ámbito tradicionalmente fluctuante de la prerrogativa regia obtiene concreción y regularidad.

La presente situación de «unión personal» entre los dos oficios de Jefe del Estado y de Presidente del Gobierno quita actualidad inmediata a la cuestión, pero cuando se cumplan las «previsiones sucesorias», y se produzca el consiguiente desdoblamiento, habrá de analizarse a fondo el artículo 6.º de la Ley Orgánica del Estado, definidor de las notas y atribuciones del Jefe del Estado, en conexión con los artículos 13 y 14, definidores respectivos de las atribuciones del Gobierno y de su Presidente; y pienso que nos conviene ir adelantando camino, para que, en lo posible, los futuros protagonistas del diálogo Rey-Presidente advengan a estos oficios con cierta conciencia preadquirida de sus respectivos papeles.

Por de pronto, la interpretación gramatical y lógica del artículo 6.º muestra significativas diferencias de expresión. De las varias atribuciones del Jefe del Estado que dicho artículo recoge tan sólo tres se destacan con el empleo del verbo *ejercer*: el Jefe del Estado «ejerce» el poder supremo político y administrativo, el mando supremo de los ejércitos y la prerrogativa de gracia, y en cambio «ostenta» la Jefatura Nacional del Movimiento y «provee» a la ejecución de las leyes. Estamos ante una muy deliberada matización, cuya clave es fácil encontrar. Si el Jefe del Estado «ostenta» la Jefatura Nacional del Movimiento es porque, como establecen los artículos 14, V y 25, su «ejercicio» no le compete a él, sino al Presidente del Gobierno por delegación suya; y si «provee» a la ejecución de las leyes es porque le corresponde a su respecto una misión general de provisión y resolución últimas que no ha de confundirse con el «ejercicio» de la potestad reglamentaria ni con el «aseguramiento» de la aplicación de las leyes, puesto que éstas son atribuciones conferidas por el artículo 13 al Consejo de Ministros. Naturalmente que en cuanto cabeza del Consejo de Ministros y firmante de sus acuerdos el Jefe del Estado participa primordialmente de estas atribuciones de ejercicio y aseguramiento; pero aquí la voluntad concurrente del Consejo de Ministros, expresada en la contrafirma, tiene una fuerza y significación singulares, más destacadas, sin duda, que cuando es el Jefe del Estado quien directamente «ejerce» la función; así, a la hora de indultar a un condenado o de mandar sobre el Ejército.

No quiere ello decir que cuando se reúnan expresamente en el Jefe del Estado titularidad y ejercicio su poder sea absoluto o arbitrario, aunque poder y mando se califiquen de «supremos»; todo ejercicio de una competencia supone límites y condiciones, y «supremacía» es un concepto relativo que sitúa al po-

der en un punto terminal dentro de una determinada línea jerárquica, pero que no implica posibilidad de asunción directa de las decisiones con quebranto de las competencias de los órganos inferiores. Así como el Tribunal Supremo obraría ilegalmente si asumiese, salvo en los casos establecidos por las leyes, el conocimiento de cualquier asunto civil o penal en primera instancia, el Jefe del Estado obraría inconstitucionalmente si interpretara su «mando supremo» del Ejército en detrimento de las atribuciones de la Junta de Defensa Nacional y del Gobierno (art. 38 de la Ley Orgánica del Estado), o su «poder supremo político y administrativo» en perjuicio de los que corresponden al Gobierno y a su Presidente (arts. 13 y 14).

#### MANIFESTACIONES DEL PRIMADO PRESIDENCIAL

La dinámica constitucional establecerá en lo futuro, dentro del cuadro que acaba de dibujarse, la significación relativa del Rey y del Gobierno. Aunque, como dijimos, nuestra Monarquía limitada esté muy racionalizada en relación con sus aproximados precedentes germánicos e hispanos, y también en relación con la transposición americana de la Monarquía limitada inglesa a la que desde Bagehot llamamos «régimen presidencial», deja, sin duda, un ancho margen para la interpretación. Con todo, la precisión de las atribuciones respectivas del Presidente del Gobierno y de cada uno de los Ministros permite entrever ese futuro con alguna mayor exactitud (6).

Todo estudio del Gobierno o Consejo de Ministros, en cualquier sistema constitucional, se reduce a la determinación de las respectivas proporciones se-

---

(6) Que el orden jurídico-público progresivamente delineado entre 1936 y 1967 apuntaba hacia una dicotomía entre «Jefe del Estado» y «Presidente del Gobierno» puede verse ya en la ley de 30 de enero de 1938, cuyo artículo 16 dispone que «la Presidencia [del Gobierno] queda vinculada al Jefe del Estado»; parece establecerse aquí una situación de unión personal no excluyente de la distinción orgánica entre ambos oficios, lo cual se confirma por la existencia de un «vicepresidente del Gobierno» instituido en el mismo artículo —cargo que aunque desaparecido en 1939 resurge en 1962—, y por la de una «Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno», desde 1939, el titular de la cual adquiere once años más tarde, por Decreto-ley de 19 de julio de 1951, «categoría» de ministro (véase el estudio de FERNANDO S. COS-GAYÓN: «El ministro subsecretario de la Presidencia», en los *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. I, Madrid, 1961, págs. 338 a 340); y en fin, la propia «Presidencia del Gobierno» aparece configurada como «departamento ministerial» en el artículo 3.º de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. Esta misma ley fija de un modo muy claro la dicotomía Jefe del Estado-Presidente del Gobierno, principio elevado dos lustros más tarde al plano constitucional.

según las cuales se dosifican y combinan tres principios puros, que la doctrina alemana ha denominado *Kanzlerprinzip*, *Kabinettsprinzip* y *Ressortsprinzip*, expresiones que verteremos libre e interpretativamente por las de *primado presidencial*, *colegialidad gubernamental* y *autonomía ministerial* (7). Naturalmente, a la dosificación jurídicamente reglada se sobrepondrán, en cada caso concreto, las prácticas y los condicionamientos políticos, que la alterarán o matizarán diversamente.

El *primado presidencial* tiene en la ley Orgánica del Estado las manifestaciones siguientes:

1.<sup>a</sup> *Derecho de presentación*, y consecuente propuesta de cese, de los demás miembros del Gobierno y del Secretario General ante el Jefe del Estado (arts. 17, 18, 26 y 27).

2.<sup>a</sup> Corresponde al presidente, en directa relación con el Gobierno, llevar su *representación*, *dirigir la política general* y *asegurar la coordinación* entre «todos los órganos de gobierno y administración», y por lógica inclusión entre los Ministros y las Comisiones delegadas (artículo 14, IV).

3.<sup>a</sup> Es *miembro de la Junta de Defensa Nacional*, y de él depende el Alto Estado Mayor (art. 38).

4.<sup>a</sup> Derecho a *convocar* y *presidir* el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional cuando no asista a sus reuniones el propio Jefe del Estado (art. 7.º, e).

5.<sup>a</sup> Es *jefe nacional del Movimiento por delegación* del Jefe del Estado, y consecuentemente presidente del Consejo Nacional y de su Comisión permanente (arts. 14, V, y 25).

La figura del Presidente destaca por estos cinco conceptos, que en conjunto componen su estatuto personal exorbitante respecto de los demás miembros del Gobierno. No nos detendremos mucho en el primero, al que ya antes nos hemos referido. De él resulta que el Presidente está situado entre el Jefe del Estado y cada Ministro, por tal modo que el Jefe del Estado no puede conferir cargos ministeriales, ni separar a quienes los ostenten, sin la iniciativa del Presidente; esta imposibilidad de actuar *proprio motu* que pesa sobre el Rey expresa bien el carácter «racionalizado» del sistema constitucional. El punto aparece regulado diferentemente en la Ley Orgánica del Estado y en la Monarquía de la Restauración; por lo que hace a ésta, la libertad de nombramiento del Rey no estaba jurídicamente condicionada por propuesta alguna,

(7) Sobre estos tres principios puede verse el opúsculo de W. HENNIS: *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen, 1964.

aunque sí lo estuviera políticamente por las reglas del régimen parlamentario (8).

Este mecanismo llevará probablemente a asegurar la dependencia directa de los Ministros con respecto al Presidente, a quien, en definitiva, deben su vida política; cierto que el Rey podrá negarse a realizar determinado nombramiento o a dar determinado cese, pero al precio de plantear una situación de crisis si el Presidente entiende que su negativa contradice la «política nacional» colegialmente acordada en Consejo de Ministros, o la «política general» que a él le toca dirigir.

#### ATRIBUCIONES DE REPRESENTACIÓN, DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

La segunda manifestación del primado presidencial merece una glosa más detenida. El Presidente del Gobierno no sólo será el efectivo seleccionador de su equipo político, sino que asumirá externamente la función de representarlo, e internamente las de dirigirlo y coordinarlo. Los términos legales deben ser objeto de una doble ilustración: la que nos proporciona el derecho constitucional histórico y comparado y la que podemos obtener de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 (9).

La función representativa o externa del Presidente se proyecta especialmente en las relaciones del Gobierno con el Jefe del Estado y con las Cortes, como ya había precisado la Ley de Régimen jurídico (art. 13.1). La fórmula legal es más rotunda que la utilizada en 1931, ya que en aquel entonces el Presidente «dirige y representa la política general del Gobierno» (art. 87 de la Constitución), y ahora, en cambio, «representa al Gobierno» (10). Pero no encontra-

(8) SANTAMARÍA DE PAREDES (*Curso de Derecho político*, ed. 1913, pág. 328) resume así la situación: «Corresponde al Jefe del Estado el nombramiento de los ministros, pero inspirándose en la opinión pública».

(9) Como tan frecuentemente ha ocurrido en la historia, la fijación de las competencias administrativas precede, en nuestro caso, a la fijación de las competencias políticas; pero dada la inevitable indefinición de fronteras entre unas y otras, y el común cuadro orgánico en que se inscriben, las disposiciones de la Ley de Régimen jurídico de la Administración ayudan a entender la orientación general de las disposiciones de la Ley Orgánica del Estado. Huelga subrayar, con todo, que por ser aquéllas de rango inferior no puede considerarse fuente de «interpretación auténtica».

(10) Debe hacerse hincapié en que aun cuando el Jefe del Estado presida el Consejo de Ministros, y dirija a su través la gobernación del Reino (ley Orgánica del Estado, arts. 7.º, e, y 13, 1), no lo «representa»; a él le corresponde el más alto papel de «representante supremo de la nación» (art. 6.º), y, sin duda, también del Estado, que es la «suprema institución de la comunidad nacional» (art. 1.º).

mos una correspondencia exacta de ella en las vigentes constituciones de Alemania, Francia e Italia, que son, como veremos, los que nos interesan a efectos comparativos; sin duda que por ser éstas de inspiración parlamentaria prefieren delimitar casuísticamente las relaciones entre el Presidente, el Jefe del Estado y el Parlamento, más que investir a aquél de una función representativa general.

La representación del Gobierno por su Presidente no se reduce a los aspectos protocolarios, sino que tiene importantes consecuencias prácticas. En primer lugar, cabe entender que el contacto entre el Jefe del Estado y el Gobierno habrá de tener lugar a través del Presidente, único que «irá a Palacio» para el despacho ordinario fuera de los días en que se celebre Consejo de Ministros bajo la presidencia del Jefe del Estado. Aunque la Ley Orgánica del Estado no aclare el punto, como tampoco lo aclaraba la Constitución de 1931, es de esperar que una vez designado Presidente del Gobierno despachen los ministros con éste, y no con el Rey, reiterándose la práctica ya introducida en 1932, a raíz del nombramiento del primer Presidente de la segunda República (11).

En segundo lugar, todas las atribuciones conferidas al Gobierno en relación con las Cortes, al amparo del Reglamento de las mismas y del título IX de la Ley Orgánica del Estado, serán ejercidas por el Presidente como portador de su representación institucional. Así, por ejemplo, el Presidente será quien someta a la sanción del Jefe del Estado los proyectos de leyes delegadas (art. 51 de la Ley Orgánica del Estado), quien someta a las Cortes los proyectos de leyes que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos (art. 54, II, de la Ley Orgánica del Estado) y quien actúe en nombre del Gobierno cuando se requiera acuerdo entre éste y el presidente de las Cortes (arts. 5.º, párr. 4; art. 18, número 5, y *passim* del Reglamento de las Cortes). En todos estos supuestos de representación el título bastante emanará de la previa deliberación y decisión gubernamental, puesto que al estar atribuidas por ley las respectivas facultades al Gobierno se entiende que el Presidente actuará conforme a las autorizaciones de aquél. Pero como los términos de la autorización pueden ser en algún caso amplios, cabe una cierta libertad de movimientos en el Presidente, y en último extremo la falta de título puede ser subsanada mediante ratificación del Gobierno *ex post facto*.

---

(11) Otra diferencia, pues, que previsiblemente separará a la Monarquía de la Ley Orgánica del Estado de la Monarquía de la Restauración, bajo la cual la «firma de Palacio» se distribuía entre los días de la semana, y cada uno de los Ministros despachaba individualmente con el Rey, bien que con la vaga atenuación significada por la formal presencia de otro Ministro en la cámara regia como testigo de lo tratado y simbólico representante del Gobierno.

Las funciones internas del presidente se cifran en tareas de *dirección* y de *coordinación*, y para su esclarecimiento quizá sea útil comparar el precepto que las recoge con los equivalentes de otras Constituciones.

Por de pronto hemos de remontarnos a la Constitución de Weimar, fuente clásica en la materia puesto que regula por primera vez mediante fórmulas escritas las relaciones entre el Gobierno y su Presidente, e indisolublemente a nuestra Constitución de la segunda República, cauce a través del cual esa regulación es recibida y asimilada en España. De ambas constituciones retiene la vigente Ley Fundamental la dualidad interna del Gobierno, constituido por el Presidente y «demás miembros» (arts. 20 y 13 de la Ley Orgánica del Estado), dualidad que se traduce en la asignación de funciones diferenciadas: el Gobierno (art. 13) «determina la política nacional» y el Presidente (art. 14) «dirige la política general». La fórmula viene a explicitar algo ya implícito en el artículo 87 de la Constitución de 1931, según el cual «el Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno»; *dirige*, pues, la realización de una *política general* que al Gobierno corresponde, lógicamente, determinar. Tal explicitación revela, sin duda, la influencia de las Constituciones europeas posteriores a 1945; así, según la francesa de 1958 (artículo 20) «el Gobierno *determina* y conduce la política de la nación, y «el primer ministro *dirige* la acción del Gobierno» (art. 21); determinar y dirigir son términos que literalmente reencontramos en nuestra Ley Fundamental y la expresión francesa «política de la nación» tanto vale como la nuestra de «política nacional».

Por lo que toca a la tarea de *coordinación* la inspiración parece habernos llegado de fuente italiana. Si la Constitución de Italia (art. 95) no hace sino repetir nuestra fórmula de 1931 en lo que se refiere a la tarea directiva, añade, en cambio, algo muy explícito en lo que se refiere a la tarea coordinadora: el Presidente del Consejo «mantiene la unidad del *indirizzo politico e amministrativo* promoviendo y coordinando la actividad de los ministros». Nuestra Ley Orgánica del Estado no es tan elocuente, pero el sentido parece semejante.

En resumen, el *primado presidencial* se conjuga en España, Francia e Italia, con la *colegialidad gubernamental* según una fórmula fundamentalmente idéntica: el Presidente *dirige* la política general (España e Italia) o la acción del Gobierno (Francia), pero previa la *determinación* colegial de dicha política por el Gobierno; fija éste, pues, los fines a lograr, y luego el presidente elige los medios y señala el ritmo de marcha (12). Tan sólo a partir de esta fórmula co-

---

(12) La reducción de la Constitución italiana a esta fórmula me parece indudable, no obstante ser su texto menos claro que el español y que el francés. Como observa MARÍA PAOLA VIVIANI, que en este punto no hace sino condensar la opinión común, «la dicción del artículo 95 (*dirige*) excluye la posibilidad del presidente del Consejo de

mún surgen matizaciones diversas, la más importante de las cuales me parece que es la que afecta a la configuración del poder reglamentario. En Francia la figura del Presidente del Gobierno (que la Constitución denomina Primer Ministro) se ve realizada por la atribución de este poder, tenga la reglamentación carácter independiente o meramente ejecutivo de las leyes (art. 21 y 13); por contra, la Ley Orgánica del Estado no atribuye este poder al Presidente, sino al Consejo de Ministros (art. 13). Y en Italia, cuya Constitución regula la materia de modo notoriamente insuficiente, el poder reglamentario continúa atribuido tan sólo al Presidente de la República (art. 87,5), transposición en este punto del Rey del Estatuto Albertino; curiosamente, pues, el régimen italiano es aquí más fiel que la ley Orgánica del Estado a las tradiciones de la Monarquía limitada (13).

Procede ahora comparar nuestro Presidente del Gobierno con el Canciller alemán y con el Primer Ministro inglés, comparación ceñida, claro está, al punto que ahora estamos considerando.

La actual figura del Canciller alemán resulta de la acción doble de los textos legales que regula su nombramiento, revocación y atribuciones (arts. 63 a 67 de la ley Fundamental de Bonn) y de la interpretación extensiva que hizo de ellos Adenauer entre 1949 y 1963, interpretación que salvado el paréntesis gris de Erhard y Kiesinger (1963-1969) parece continuar hoy con Brandt. Atendiendo a la letra, al canciller toca (art. 65) fijar las líneas directrices de la política (*die Richtlinien der Politik*) y asumir la responsabilidad de las mismas; y dentro de ellas cada Ministro federal dirige su Departamento de manera autónoma y bajo su propia responsabilidad. Renglón seguido, la Ley Fundamental establece que sea el Gobierno quien decida en caso de divergencia de opinión entre los Ministros, y que el Canciller dirija los asuntos que le son propios dentro del marco de un reglamento interno aprobado por el Gobierno y sancionado por el presidente de la República Federal.

Este artículo 65 marca la más alta cota de poder nunca concedida a un jefe

---

*determinar* la política general»; función que corresponde colegialmente al Consejo de Ministros. Por este rasgo se distingue, cabalmente, la posición del presidente del Consejo de la del *Capo del Governo* fascista (véase *La Presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*, Milán, 1970, págs. 112 y 113).

(13) Naturalmente, estas diversificaciones en la configuración del poder reglamentario han de verse sobre el transfondo de las atribuciones correspondientes a los respectivos Jefes de Estado. El poder reglamentario propio del Primer Ministro francés se conjuga en la facultad presidencial de «firmar las ordenanzas y decretos deliberados el Consejo de Ministros» (art. 13), lo cual tanto vale como atribuir al Presidente un derecho de veto; el del Presidente de la República italiana ha de verse en la perspectiva del necesario referendo (art. 89), y el del Consejo de Ministros español se combina, según ya vimos antes, con las facultades propias del Jefe del Estado.

de Gobierno en los regímenes parlamentarios de constitución escrita, poder sólo comparable al que ha llegado a adquirir el *Premier* inglés por vías consuetudinarias. El Canciller, único miembro del Gobierno elegido por el *Bundestag* y único ante él responsable, disfruta de una *Richtlinienkompetenz* extraordinariamente amplia, que le faculta para trazar el marco dentro del que se mueven los Ministros. Si surgen desacuerdos entre éstos es el propio Gobierno federal quien los resuelve actuando como colegio, pero si el desacuerdo se plantea entre el propio Canciller y uno de los Ministros es al Canciller a quien toca decir la última palabra. Es más, los propios conflictos interministeriales pueden ser avocados y resueltos directamente por el Canciller si éste entiende que afectan la política general.

Tal situación justifica el término de «democracia de Canciller», paralelo al británico de «gobierno primerministerial», con que hoy suele designarse a la forma política establecida en Bonn. A reforzar la postura del Canciller coadyuvan tres institutos complementarios del artículo constitucional citado: la facultad que le corresponde de fijar libremente los Departamentos ministeriales y de determinar las competencias propias de los Ministros, el derecho a ser informado acerca de cuanto importe a las directrices políticas y el correlativo deber por parte de los Ministros de recabar su decisión cuando consideran necesario ampliar o modificar las directrices establecidas (14). En suma, el Gobierno está en todo momento abierto a la inspección del Canciller, y éste posa sobre él la lente escrutadora de la Cancillería federal, órgano unificador y coordinador encargado de preparar las decisiones en que se concreta su *Richtlinienkompetenz*. A la Cancillería afluyen regularmente los informes de los Ministerios, orales y escritos, y en su seno son elaborados con visión de conjunto y criterios más políticos que técnicos. El Canciller, en quien termina la línea de mando, tiene así en la Cancillería el órgano preparador de sus decisiones y garantizador de que no se desvirtúen en el curso de la concreta aplicación; incluso ella se encarga de conocer en primer término los conflictos de competencia que puedan surgir entre los Ministerios, actuando como árbitro antes del formal planteamiento de los mismos en el seno del Gobierno requerido por la Ley Fundamental.

Veamos ahora el contraste inglés, contraste no fácil de apreciar, puesto que, como es bien conocido, las facultades efectivas del *Premier* en sus relaciones con el Gabinete no están determinadas por disposiciones escritas, sino envueltas en fluctuantes convenciones. Con todo, pueden sintetizarse sus poderes actuales según la breve lista que da de ellos Crossmann, autor de uno de los más recientes y autorizados tratamientos del tema: remoción discrecional de los

(14) Artículo 9, 3 y 4 del Reglamento interno (*Geschäftsordnung*) del Gobierno.

miembros del Gabinete, fijación del orden del día de sus reuniones, facultad de decidir libremente la organización de los «Comités del Gabinete» —equivalentes a nuestras Comisiones delegadas y en cuyo seno se adoptan decisiones de extraordinaria importancia—, cuasimonopolio de la «lista de honores» y consiguiente posibilidad de designar nuevos miembros de la Cámara de los Lores y de aprobar muchos otros nombramientos, control de las promociones de los altos funcionarios del *Civil Service* y control de la publicidad exterior del Gabinete a través de las conferencias de prensa que se celebran diariamente en *Downing Street* (15). El Primer Ministro, en suma, no tiene poder aparente ni departamento a su cargo, pero ejerce un papel de neto predominio; Benemy llega a decir de él que es un Monarca revestido de autoridad absoluta y un benevolente dictador (16).

«Democracia de canciller» y «Gobierno preministerial» son las respectivas formas a que ha llegado hoy el parlamentarismo en Alemania y en la Gran Bretaña, formas teñidas por una fuerte personalización del poder, y en las que contemplamos como una especie de reedición puesta al día de la vieja Monarquía limitada preparlamentaria. En ellas el ciclo de la limitación por *parlamentarización* parece haberse cerrado; pero el Monarca, huelga decirlo, es ahora un *elected Monarch* cuya fuerza no deriva de la herencia, sino del sufragio. Con esta nueva Monarquía limitada postparlamentaria se liquida también la limitación por *fraccionamiento del poder*, es decir, el artificio técnico de la separación de poderes, que da paso a una nueva «unidad de poder». Otra vez el equilibrio político se asienta sobre un monócrata que gobierna *consensu aliorum*, es decir, sobre una concurrencia de voluntades que permite una habitual «coordinación de funciones»; el eje coordinador es la voluntad del monócrata, siempre actuante, pero tan sólo eficaz cuando coincide con otra u otras voluntades concordes.

Las dos últimas frases entrecorridadas proceden, como ya habrá advertido el avisado lector, del artículo 2.º de nuestra Ley Orgánica del Estado; unidad de poder y coordinación de funciones son los dos principios sobre los que se

---

(15) ROBERT H. S. CROSSMANN: *The Myths of Cabinet Government*, Cambridge, Mass, 1972, págs. 51 a 58. CROSSMANN es también autor de una interesante introducción a la clásica obra de BAGEHOT: *The English Constitution*, reeditada en 1963, y es reveladora la anécdota que sobre ella refiere MACKINTOSH en *The British Cabinet* (London, 1968, págs. 437 y 438). A ruego de los editores CROSSMANN tachó en su original la ácida observación de que el *Premier* puede liquidar la carrera política de sus colegas tan efectivamente como la de los dirigentes de la Unión Soviética la de sus rivales; pues bien, cuatro años después declara a MACKINTOSH que está arrepentido de haber accedido a la supresión, y expresamente la autoriza a hacer público su arrepentimiento.

(16) F. W. G. BENEMY: *The Elected Monarch*, London, 1965, págs. 245 y 250.

asienta el «sistema institucional del Estado español». *Puede decirse, pues, a la luz del más avanzado punto de evolución de los sistemas democráticos, que tales principios no son arcaísmos superados, sino fórmulas vivas.* Pero, claro está, sería un golpe bajo dialéctico o una magna ingenuidad, según se mire, concluir ahora que nuestro régimen político es un régimen óptimo, o que es un régimen asimilable a los que pasan en Europa por más eficaces a la par que por más democráticos. No es mi pretensión llegar a tales consecuencias, pero sí subrayar que sus principios institucionales son hoy válidos; y por ende, que la «Monarquía limitada racionalizada» de nuestras leyes Fundamentales puede perfeccionarse sin desmentirse.

El problema está, naturalmente, en que el poder del Presidente del Gobierno tenga en su día un respaldo popular, un «hilo a tierra» aproximadamente comparable al del Canciller y al del *Premier*, y en que las voluntades concurrentes con la suya, y aquellas otras con las que eventualmente hubiere de negociar o pactar, no sean ficciones espectrales, sino condensación de auténticas fuerzas sociales y políticas. Aquí conviene, por una parte, deducir conclusiones más apuradas de las comparaciones precedentes con los sistemas extranjeros y redondearlas con la imagen del Presidente del Gobierno que se preuncia en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado; y conviene, por otra, examinar las necesarias transformaciones de nuestro sistema representativo. Adelanto que este segundo campo de problemas no será tocado ahora, sino en la tercera parte que, Dios mediante, cerrará el presente estudio.

La adopción por la ley Orgánica del Estado de la fórmula francoitaliana (*determinación* colegiada de la línea política por el Gobierno y *dirección* de esta política por el presidente), sitúa, de entrada, a nuestro sistema lejos del alemán y del inglés, en los que la determinación de la política la hacen respectivamente el Canciller y el *Premier*. De otra parte, nuestro Presidente del Gobierno se encuentra disminuido con respecto al Primer Ministro francés, puesto que no tiene poder reglamentario propio; pero se encuentra, por compensación, mejor situado en razón de que no se verá ensombrecido por una figura política tan prominente y efectiva como la del Presidente de la República, con autoridad directamente emanada del sufragio universal, derechos de disolución y de mensaje dispensados de refrendo y control de la política exterior. En suma, no creo que den pie nuestras leyes Fundamentales a una bipartición entre las «grandes opciones», dependientes del Jefe del Estado, y la «conducción de los asuntos cotidianos» propia del Primer Ministro; bipartición que introducida por vías prácticas, más que por vías de estricta interpretación constitucional, es la de que de hecho está establecida hoy en Francia. No lleva por tales caminos la lógica de un sistema de Monarquía limitada racionalizada,

puesto que en ella la función regia o de prerrogativa tiene sus momentos de intervención en el proceso político perfectamente definidos, y es indefectible la asistencia limitativa del Consejo del Reino. Claro que siempre cabría interpretar los textos en otra dirección, o forzar al Rey, aun contra su voluntad y gusto, a bajar al ruedo de las decisiones de gobierno. *Pero los políticos que tal hagan deben ser conscientes de que cualquier incremento de poder propio que deriven de movilizar a su favor el poder regio redundará, a la larga, en perjuicio del equilibrio general y en desgaste de todo el sistema; huelga extraer ejemplos de la historia de nuestra Monarquía constitucional desde 1834 en adelante.*

Por otra parte, a mantener el correcto juego de fuerzas contribuiría eficazmente la posibilidad —clara en la Ley Orgánica del Estado y ya anticipada en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (art. 13, 2)— de que sea el Presidente, y no el Rey, quien convoque y presida las reuniones ordinarias del Gobierno, introduciéndose así una distinción semejante a la que existe en las Monarquías nórdicas entre «Consejos de Gabinete», convocados por el Presidente, y «Consejos de Ministros», convocados por el Rey. Nuestros actuales «consejillos» de los miércoles en la Presidencia son un prenuncio de lo que podría ser tal distinción (17). Por lo demás, no hay que decir que el Rey habrá de ser tenido al tanto de todo lo tratado en las reuniones a que no asista, bien elevándole copia del acta, como en Suecia, bien rindiéndole tan sólo cuenta oral.

En fin, si el Presidente no determina la política nacional, sí «dirige la política general» y «asegura la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración», como antes vimos. La Ley de Régimen jurídico de la Administración desarrolla estas atribuciones; resulta, a su tenor, que el Presidente *propone* al Gobierno el «plan general de actuación», y asimismo «las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Departamentos ministeriales», y *vela* luego por el cumplimiento de tales directrices y por la ejecución de los acuerdos (art. 13, 3 y 4). Así, pues, el Presidente actúa *antes* y *después* de la determinación colegiada de la política nacional; goza *antes* de una no compartida iniciativa de propuesta, y sobre él recae *después* la res-

---

(17) A raíz de la designación como sucesor del Príncipe de España, en 1969, algunos comentaristas políticos insinuaron la conveniencia de que tuviera acceso a las reuniones del Consejo de Ministros, siguiendo la práctica establecida en ciertos países; así, por ejemplo, en Dinamarca asistía a ellas la actual Reina Margarita desde que a los dieciocho años fue proclamada Princesa heredera. Pero pienso que tal asistencia hubiera prejuzgado la solución de un problema constitucional de fondo, que más vale dejar por ahora abierto.

ponsabilidad del cumplimiento. Propuesta previa, vigilancia sucesiva y coordinación son sus tres tareas básicas, y pienso que para desarrollarlas cumplidamente necesita un aparato administrativo, y sobre todo un aparato político, bastante más perfecto que nuestra actual Presidencia del Gobierno. Pero desarrollar esta cuestión exigiría un estudio independiente.

RODRIGO FERNÁNDEZ-CARVAJAL

(Concluirá en un próximo número.)

### R É S U M É

Cet article, qui fait suite à celui qui a été publié dans le numéro 183-184 sous le même titre, essaie de fixer, dans la perspective des Lois Fondamentales de l'Espagne, le cadre général des attributions du Gouvernement et de son Président, matière qui offre une certaine difficulté car si d'un côté le système politique espagnol répond à la vieille formule de la Monarchie constitutionnelle ou limitée, de l'autre il rationalise et fixe les mécanismes de l'action politique avec une exactitude que nous trouvons seulement dans les actuelles constitutions républicaines, et non dans les constitutions monarchiques de l'Europe nordique. Le Roi, le Président du Gouvernement et le Gouvernement même forment une trinité dont les pouvoirs respectifs sont étroitement impliqués et ne peuvent être délimités que par une rigoureuse interprétation grammaticale et logique de la loi.

Bien que les pouvoirs du Président du gouvernement soient grands, il ne lui correspond pas de "déterminer la politique nationale": cela revient au gouvernement. Mais le Président propose au Gouvernement son plan d'action, veille ensuite à ce qu'il soit exécuté et se charge de la coordination entre les Ministères.

Etant donné qu'une connaissance exacte de tous ces points peut seulement être obtenue par voie de contraste, cet article s'applique surtout à faire le rapprochement entre la figure de notre Président du Gouvernement et les équivalents d'autres pays, soulignant les similitudes et les divergences: Chancelier allemand, Premier Ministre français, Premier britannique.

L'«union personnelle» qui existe actuellement en Espagne entre les deux offices du Chef de l'Etat et de la Présidence du Gouvernement, contribue à ce que ces spéculations n'aient peut-être pas une actualité immédiate; mal-

gré tout, la future ligne d'évolution est diaphane et minutieusement prévue par les lois, et il semble logique qu'elle continue à l'être au cours de l'élaboration doctrinale. D'autant plus que le dédoublement entre les fonctions du Chef de l'Etat et celles de la Présidence du Gouvernement peut se produire à n'importe quel moment.

Cet article n'aborde pas encore le problème des relations entre le Gouvernement, les "Cortès" et le Conseil National, problème qui sera étudié dans l'un des prochains numéros de cette Revue.

### S U M M A R Y

This study, the continuation of an earlier one that appeared in No. 183-184 under the same title, attempts to establish, in the light of the Fundamental Laws of Spain, the general framework of the powers of the Government and its President, this being a subject which presents certain difficulties because, though on the one hand the Spanish political system is in line with the old formula of constitutional or limited Monarchy, on the other it rationalizes and specifies the mechanisms of political action with an exactness that we only find in the present republican constitutions, not in the monarchies of northern Europe. The King, the President of the Government and the Government itself form a trinomial whose respective faculties are closely linked and can only be properly distinguished by a rigorous grammatical and logical interpretation.

Although the faculties of the President of the Government are considerable, the "laying down of national policy" is not properly his task but the Government's. The President, however, submits his plan of action to the Government, sees to its implementation and has the task of coordinating the work of the different Ministries.

Since a true picture of all these matters can only be obtained by reference to and comparison with other systems, this essay explains the rôle of our Presidente del Gobierno in the light of similarities and dissimilarities in the rôles of his counterparts elsewhere: West German Chancellor, French Premier and British Prime Minister.

The "personal bond" that currently exists in Spain between the offices of Head of State and President of the Governments detracts somewhat perhaps from the immediate relevance of these considerations. However, the line of future development is crystal-clear and set forth in great detail in the legis-

*lation, so it is quite natural that the supporting theory should be given an equally thorough treatment, especially since the division of the functions of the Head of State and the President of the Government is something that could materialize from one day to the next.*

*The present article does not touch on the problem of relations between the Government, Cortes and the National Council, which will be the object of analysis in a latter issue of this Review.*

