

LA ACTIVIDAD DE ORIENTACION POLITICA. SU RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Por RAUL CANOSA USERA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA ORIENTACIÓN POLÍTICA.—III. NATURALEZA DE LA ORIENTACIÓN POLÍTICA.—IV. ORIENTACIÓN POLÍTICA CONSTITUCIONAL.—V. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA ORIENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA ESPAÑOL.—VI. CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD DE ORIENTACIÓN POLÍTICA.

I. INTRODUCCION

Son dos las razones principales justificadoras de un estudio como éste, que se propone profundizar en un tipo de actividad estatal de contornos no delimitados, pero esencial para la buena marcha del Estado. Tales razones son: una doctrinal, la literatura jurídica española, a través de varios de sus representantes, se refiere a la función de dirección política o a la función de gobierno u otras afines (1), sin que haya aclarado suficientemente el con-

(1) Como ejemplo, «la función política o de Gobierno», de NICOLÁS PÉREZ SERRANO (*Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1984, págs. 411 y sigs.), y «la función gubernamental», de RAMÓN GARCÍA PELAYO, parte integrante de la «función ejecutiva del Gobierno» (*Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1984, pág. 103). Con el mismo nombre la denomina LUIS SÁNCHEZ AGESTA en su *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1987, página 272. Más a la italiana, PABLO LUCAS VERDÚ se refiere a una función de las Cortes Generales como de «fijación de la orientación política» (*Curso de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, pág. 647). En la misma línea, ENRIQUE ALVAREZ CONDE distingue entre «funciones de orientación política del Parlamento» y «función de Gobierno» (*El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1985, págs. 403 y 423, respectivamente).

cepto de las mismas y sin que se haya aceptado pacíficamente un término común, como sucede en la doctrina italiana en torno al concepto de *indirizzo politico*. Aquí se intentará, precisamente, individualizar el momento y las características de la actividad epigrafiada.

La segunda razón posee carácter sustancial: Existe una actividad propia de todo Estado (2), independientemente de su especificidad política, a la cual es posible identificar por su fin esencial, que no es otro que asegurar la unidad estatal (3). Cualquier Estado pretende, por encima de otros objetivos, mantener su propia existencia, su continuidad en el tiempo. Para ello ha de manifestar permanentemente una voluntad encauzada en los términos descritos. La expresión de esta voluntad se configura entonces como una actividad fundamental y autónoma (4), mediante la cual el Estado, en un momento preeminente, manifiesta su deseo de continuar siendo un Estado, y para ello determina las líneas generales de la actuación de todos sus órganos.

A esta acción unificadora y directiva vamos a denominarla actividad de orientación política. El análisis científico de la misma podrá ser objeto de los métodos particulares de la ciencia política (5); pero nosotros proponemos una investigación jurídica porque la relevancia de la actividad en cuestión en el marco jurídico, y específicamente en el constitucional, con ser difusa, nos parece indiscutible. Su comprensión requiere, por tanto, el acercamiento de la ciencia del Derecho (6), con objeto de desvelar cuáles operadores jurídicos y por medio de qué técnicas, están llamados a protagonizar la actividad mencionada.

El valor más señalable de la orientación política es la necesaria superación de los actos propios de los órganos del Estado considerados individualmente. En efecto, se trata de coordinarlos para que su funcionamiento sea, por encima de todo, expresión de la unidad del Estado (7). No parece imaginable que dicha coordinación se produzca sólo por el simple ejercicio de competencias atribuidas; ha de entrar en concurso el impulso unitario que

(2) Una actividad de *indirizzo* en VEZIO CRISAFULLI: «Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico», en *Studii Urbinati*, 1939.

(3) COSTANTINO MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, Cedam, 1975, pág. 334.

(4) CRISAFULLI: *ob. cit.*, págs. 47 y 117.

(5) PABLO LUCAS VEDÚ: *Principios de ciencia política*, vol. II, Madrid, Tecnos, págs. 118 y sigs.

(6) TEMISTOCLE MARTINES, voz «Indirizzo politico», en *Novissimo Digesto*, volumen XXII, Milán, Giuffrè, 1971, pág. 135.

(7) CRISAFULLI: *ob. cit.*, pág. 14. GIUSEPPE CUOMO califica al *indirizzo* de actividad de coordinación («L'indirizzo politico», en *Rassegna di diritto pubblico*, núm. 4, 1957, pág. 594).

encamine el cumplimiento de las respectivas obligaciones por la vía integradora. Smend (8) nos describe con singular acierto cómo la integración funcional (que ahora nos interesa) constituye expresión constante de la vida del Estado, por cuanto supone la concreción permanente de la unidad estatal erigida en eje central del desenvolvimiento de los poderes públicos (9).

Se trata, en suma, de dar expresión a la voluntad del Estado, forzosamente unitaria, no identificable con la voluntad de ninguno de sus órganos. Dicha voluntad suprema se plasma en la Constitución, reflejándose, de esta suerte, por medio de la norma jurídica, la pretensión fundamental de la vida estatal, o sea, la consecución de la unidad política (10). El rasgo predominante estático del que el poder constituyente dota a los contenidos constitucionales alcanza también a las cláusulas, que más fielmente reflejan la primigenia voluntad de unidad estatal. Por ello, la concreción de lo expresado constitucionalmente en este punto se erige en principalísima misión de los operadores jurídico-políticos futuros llamados a desentrañar esa voluntad unitaria originaria. La integración no finaliza en el momento constituyente, por más que éste siente sus bases, sino que se prolonga en lo sucesivo durante un proceso de reafirmación y actualización de la Carta fundamental. Dicho proceso centraliza la vida del Estado, o en otras palabras: la dinámica del Estado (11).

La individualización de acciones concretas del Estado, tanto en el momento constituyente como posteriormente, que propenden a la realización de las aspiraciones unitarias, dificulta la comprensión simplista de la teoría de la separación de poderes. Lo anterior obliga a reinterpretar el clásico principio estructural (12) a la luz de las Constituciones actuales, si admitimos, como es el caso, la presencia en la vida del Estado de un impulso director, unificador y, más concretamente, coordinador del albedrío de los poderes separados. La manifestación más llamativa la encontramos en la creciente interrelación apreciada entre el Parlamento y el Gobierno (13) en pos de la

(8) RUDOLF SMEND: *Constitución y Derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1985, págs. 78 y sigs.

(9) KONRAD HESSE: *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1983, páginas 11-12, y SMEND: *ob. cit.*, quien expresa la unidad misma del sistema de integración. En esta línea, LUCAS VERDÚ habla de un proceso cuyo fin es la integración (*Principios...*, *ob. cit.*, págs. 186 y sigs.).

(10) HESSE: *ob. cit.*, págs. 8 y sigs.

(11) SMEND: *ob. cit.*, págs. 62 y sigs.

(12) CRISAFULLI: *ob. cit.*, pág. 12.

(13) ENZO CHELI: «Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare», en AUGUSTO BARBERA y GIULIANO AMATO: *Manuale di diritto pubblico*, Bolonia, II.

mentada voluntad unitaria del Estado. Este no puede permitirse la apreciación contrapuesta de los intereses generales en sede institucional; por eso la orientación política se solapa sobre las otras actividades estatales, coordinándolas.

Ciertamente, la presencia de la dinámica estatal de la orientación política y su correspondiente teorización por la doctrina del Derecho constitucional obliga a esta última a replantearse el estudio de la separación de poderes. La pregunta a la que se debe responder resalta la operatividad o no del principio de separación: ¿Sirve para algo este principio, una vez comprobada la irresistible presencia de la actividad de orientación política? En respuesta, algunos autores han tecnificado el principio de separación despojándole de su carisma político. Así, se prefiere mejor hablar de funciones (14) cuyo ejercicio no afectaría a la unidad de la acción estatal. Aunque algunos (15) formulen una crítica ideológica de la separación y afirmen su absoluta superación; los más (16) se contentan con relativizar su aplicación, pero manteniendo la operatividad del principio por su valor simbólico, desde siempre identificado con el Estado de Derecho.

La sugerente clasificación del ya clásico Karl Loewenstein entre decisión, ejecución y control (17) sirve de ejemplo para comprobar que la finalidad subyacente en la separación de poderes: la limitación del poder continúa acaparando la atención del constituyente moderno; sólo que la tesis de Montesquieu y el entramado institucional propuesto por él y empleado en los primeros tiempos del Estado de Derecho ya no sirven a los Estados de hoy día. Ello no justifica la subversión (18) del principio de separación de poderes, en sí mismo dotado de gran poder integrador desde el punto de vista simbólico y elemento ideológico legitimador del Estado de Derecho.

En este contexto, modestamente expresado, se desarrollará nuestro trabajo; en él operarán los factores institucionales y funcionales que dan vida a la actividad de orientación política.

Mulino, 1984, pág. 347. KARL LOEWENSTEIN argumenta la integración entre los poderes legislativo y ejecutivo (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, pág. 55).

(14) LOEWENSTEIN propone hablar más bien de separación de funciones (*ob. cit.*, págs. 54 y sigs.).

(15) GIUSEPPE UGO RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*, Bolonia, Zanichelli, 1984, pág. 397.

(16) CHELI: *ob. cit.*, pág. 347.

(17) LOEWENSTEIN: *ob. cit.*, págs. 63 y sigs.

(18) MORTATI: *ob. cit.*, pág. 642.

II. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA ORIENTACION POLITICA

Fijados los contornos de la orientación política, conviene adelantar ahora un concepto de la misma para, a continuación, detallar sus finalidades. La tarea no resulta fácil, toda vez que el término orientación política puede ser entendido desde dos puntos de vista complementarios, pero autónomos, a saber: por un lado, la actividad unificadora descrita en el epígrafe anterior, y por otro, el resultado de esa actividad, es decir, la acción de decidir cuáles han de ser los fines estatales y los fines en sí mismo considerados.

La complementariedad de los criterios subjetivos (voluntad de decidir) y objetivo (contenido de la decisión) han de integrarse en nuestra formulación. La autonomía de la aproximación teórica a cada uno de ellos destacará, sobre todo, en la parte de este estudio dedicada al proceso de formación de la orientación política.

Como expresión de una exigencia sustancial (19) de orientar la acción política del Estado, éste, a través de los órganos encargados, ha de procurar la delimitación de los objetivos políticos a los que su vida ha de acomodarse. Se trata, pues, de determinar los fines cuya consecución el Estado se propone (20); por ello corresponde al Estado el protagonismo de la actividad en estudio, aunque, en sentido amplio, el desarrollo de acciones homologables a la orientación política pudiera predicarse de otras instituciones menores, como las regionales, o de formaciones políticas o sociales, como los partidos y los sindicatos. Sin embargo, la radical diferencia estriba en que estas últimas manifestaciones pretenden influir en la actividad de orientación estatal, no constituyen orientación autónoma las más de las veces, sino deseo de incorporar finalidades políticas a la orientación política estatal y de esta manera hacerlas efectivas. Por otra parte, la dirección política estatal cristaliza la unidad del Estado, no versiones parciales, y se manifiesta por lo mismo como soberana, no sujeta a más límites que los que el propio Estado se hubiera impuesto en su Carta fundamental.

En resumen, es el Estado quien protagoniza la actividad definida, legitimado en la necesidad de preservar su propia existencia. Se expresa, además, por esta vía la soberanía estatal porque no hay sometimiento más que a normas impuestas o aceptadas por el Estado.

Desde el punto de vista subjetivo, la orientación política se identifica, por tanto, con la voluntad del Estado y, en concreto, con su voluntad direc-

(19) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 141.

(20) CRISAFULLI: *ob. cit.*, pág. 45.

tora y de coordinación, y desde el punto de vista objetivo, la identificación se produce con el conjunto de fines determinados para dirigir la acción futura de los poderes públicos. La voluntad que se manifiesta ha de reunir, para ser eficaz, ciertas características; éstas son: primero, que sea armónica y coherente (21), requerimiento lógico, pues, como ya se ha reiterado, la actividad de orientación constituye expresión inmediata de la unidad estatal, que sufriría daños si la orientación fuera desintegradora y contradictoria en su contenido. En segundo lugar, la voluntad mencionada ha de ser precisa y clara, no basta con que se encamine hacia determinados objetivos, porque si éstos aparecen confusos, su realización se antojaría imposible. En tercer y último lugar, debe ser permanente, por mor de actualizar en cada momento los fines fijados en primera instancia y de completarlos con otros fines más concretos para asegurar su eficacia.

Precisamente la coincidencia dentro de ese conjunto de fines, resultado de la actividad de orientación política, de fines últimos y de otros más concretos (22) dilata en el tiempo el ejercicio de dicha actividad, en la medida en que ésta, como se ha dicho anteriormente, radica su eficacia justamente en mantener la unidad del Estado con una acción directora constante y dinámica, de tal manera que los elementos y factores presentes en la vida estatal concurren en un proceso integrador. La presencia de fines más generales, que preceden, como es obvio, a la determinación de aquellos objetivos más concretos y complementarios de los generales, permite señalar la existencia de fases en la manifestación de la orientación política; así podemos identificar una primera fase en la cual se fijan los objetivos más generales (23) y una segunda en la cual se adoptan las medidas y eligen los medios pertinentes para la consecución de esos objetivos. No obstante, también en este segundo período se procede a la determinación de aquellos fines más concretos y restringidos en su operatividad, pero igualmente necesarios porque sin su concurso no es posible asegurar la eficacia de los fines generales.

La primera de las dos fases analizadas parece la esencial por su proximidad con el principio de unidad estatal y la generalidad de su eficacia, extendida, como es obvio, a la segunda fase de orientación política. El momento primero se erige, pues, en período esencial, preparatorio de la vida estatal (24), porque la condiciona dinámicamente. Se trata de un momento pre-

(21) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 135.

(22) CRISAFULLI: *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padua, Cedam, 1984, págs. 91 y sigs.

(23) La fase teleológica del *indirizzo* (MARTINES: *ob. cit.*, pág. 135).

(24) CRISAFULLI: «Per una teoria...», *op. cit.*, pág. 70.

eminente (25) no sólo por situarse previamente en el tiempo delante del resto de las actividades estatales, sino también a causa de la sujeción a que somete toda la acción futura del Estado.

Aunque ya atisbadas a lo largo de nuestro discurso, conviene precisar ahora cuáles son las finalidades que la orientación política ha de cumplir. La primera, propia de cualquier Estado, consiste en unificar la actividad de los órganos estatales coordinando su funcionamiento, de tal suerte que se adecúen a los presupuestos impresos en la orientación política (26). La mentada unificación acontece en el momento teleológico, en especial durante la primera fase de orientación. Es aquí cuando la voluntad del Estado se expresa no a través de acciones específicas de sus poderes, sino por medio de un impulso unitario que se afianza posteriormente en actividad de orientación permanente (segunda fase). La finalidad descrita se caracteriza por su naturaleza neutra, común a todo tipo de Estado, mientras que la segunda finalidad que ahora veremos, aunque perseguida por cualquier Estado, sirve para identificar a éste ideológicamente; nos referimos a la segunda interpretación de la fórmula política estatal, que varía según la inspiración política (liberal, autoritaria, marxista, etc.). La fórmula dota a la orientación política de un cariz ideológico determinado, puesto que ésta ha de procurar el desarrollo de aquélla, entendida la última como conjunto de principios básicos, en virtud de los cuales se organiza la comunidad nacional.

Ambas finalidades se dan la mano si, como parece obvio, la orientación política pretende coordinar la acción de los órganos estatales en la dirección fijada por la fórmula a la cual la orientación interpreta y actualiza. En los países dotados de un texto constitucional rígido y salpicado de cláusulas generales, la fórmula política se expresa normativamente y ello repercute en la disponibilidad futura de los órganos estatales llamados a fijar la orientación política del Estado. Sobre el particular y la eventual existencia de una orientación política constitucional identificable con la fórmula política nos ocuparemos en el apartado IV de este trabajo.

III. NATURALEZA DE LA ORIENTACION POLITICA

La relevancia constitucional de la orientación política descansa en la doble naturaleza de la misma: política y jurídica; política, como se desprende

(25) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 145.

(26) CRISAFULLI: «Per una teoria...», *op. cit.*, pág. 30, y MARTINES: *ob. cit.*, página 141.

de su propia expresión lingüística, y jurídica, porque vincula normativamente y porque se formaliza en diversos actos del Estado. La compleja naturaleza de la orientación se debe a la síntesis que encarna, pues incorpora fines políticos y los convierte en eficaces al encauzar la acción de los órganos estatales en la línea apuntada por dichos fines. La vertiente política es deudora del origen de la orientación, es decir, el programa político; mientras que su rasgo jurídico lo recoge de su proyección en el funcionamiento del Estado (26 bis).

La naturaleza primigeniamente existencial y política de la orientación radica en el estrecho vínculo que la une al programa político. Este antecedente es su formulación a la determinación de los fines políticos esenciales del Estado. Estos, plasmados en la orientación, no hacen sino formalizar un concreto programa político que, dotado de eficacia, se consolida como voluntad del Estado. Los programas, como es bien sabido, proceden de las fuerzas políticas, normalmente partidos, los cuales proponen la consecución de objetivos acordes con su ideología. A través de los mecanismos de selección propios de cada Estado, se culmina un proceso de depuración cuyo resultado consiste en la conversión de un programa, o parte de varios programas, en orientación política o, dicho impropiaemente, en programa político del Estado (27). La transformación explicada enriquece la naturaleza del programa, dotado ya de relevancia jurídica, y obliga a emplear un término diverso para distinguirlos, porque si bien uno (el programa) es presupuesto necesario para la otra (orientación), son realidades distintas y autónomas; la primera, circunscrita al mundo de la política; la segunda, introducida decididamente en el mundo de lo jurídico, al convertirse en plan de acción del Estado.

La actividad de orientación política centraliza un instante fundamental de la vida estatal; aquel durante el cual acontece la «mediación suprema» (28) entre política y Derecho, entre programa y orientación. Ciertamente, el programa se configura como momento prejurídico y no simplemente político, ya que la acción de los partidos, cuyo reconocimiento jurídico se ha consagrado, prepara y dirige la decisión del Estado, que cristaliza en la incorporación de objetivos políticos, transformándolos en fines, también políticos, del Estado. Todos los pasos de la mediación son objeto de atención por parte del Estado, que mediante el Derecho regula el proceso. Se trata de una mediación predeterminada incluso en sus primeros pasos, toda vez que la propia actividad partidista recibe un tratamiento jurídico, al menos en lo

(26 bis) Las diferencias entre programa e *indirizzo* las pone de manifiesto CUOMO: *ob. cit.*, pág. 556.

(27) CRISAFULLI: *ob. cit.*, pág. 48.

(28) *Ibidem*, pág. 71.

esencial, y en la selección de los programas participa en los Estados democráticos el cuerpo electoral, mediante las elecciones.

Parece indiscutible, por tanto, que el proceso de orientación política se haya regulado ya desde el instante electoral o de selección de candidatos y de programas. Pero la configuración normativa de los momentos posteriores a la elección afianza la tesis de la relevancia jurídica de la orientación; estudiamos una actividad regulada por el Derecho positivo (29) que disciplina su desarrollo, impone límites y garantiza la eficacia de sus resultados. Se trata de una actividad, bien es cierto, política, pero no ajena al funcionamiento del Estado; por ello no es admisible su expulsión al mundo de lo metajurídico, más bien, al contrario, procede normalizar cada vez más las coordinadas de su desarrollo. De esto precisamente se han ocupado los ordenamientos jurídicos más evolucionados, que han disciplinado la actividad de orientación política (30), consagrando así su relevancia en el mundo del Derecho. De esta relevancia deriva la naturaleza normativa de la orientación.

En las modernas Constituciones se recogen alusiones a esta actividad de orientación (31), que, a pesar de lo difuso de sus indicaciones, permiten reconstruir todo el proceso de orientación porque se arbitran los órganos y los medios disponibles. La forma de gobierno escogida y el modelo de relaciones entre los órganos constitucionales determinan las atribuciones en la materia (32). Se vislumbra en el horizonte funcional de los Estados actuales una creciente tendencia a la concentración del poder de decisión, que en el ámbito estudiado provoca la asunción en manos de un sólo órgano constitucional (el Gobierno) de la capacidad real para determinar los fines esenciales del Estado. Acerca de la manifestación de la tendencia reseñada en el sistema español nos ocuparemos más adelante. En general, y desde el punto de vista formal, la competencia concreta para determinar la orientación política del Estado se atribuye en los sistemas democráticos al Gobierno y al Parlamento (33).

La naturaleza normativa de la orientación política se reafirma en la eficacia jurídica de su resultado (34), que dependen estrechamente, primero,

(29) *Ibidem*, págs. 108 y 116.

(30) *Ibidem*, pág. 72.

(31) Cfr. el artículo 97 de la Constitución italiana, que confiere al presidente del Consejo de Ministros la función de mantener la unidad del *indirizzo* político y administrativo.

(32) MORTATI: *ob. cit.*, pág. 644.

(33) CRISAFULLI: *ob. cit.*, págs. 42 y 43.

(34) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 141, y CHELI: *ob. cit.*, pág. 364. MORTATI conecta

de que su determinación se realice por quienes, entre los órganos del Estado, deben hacerlo, según marca la Constitución; segundo, que los fines escogidos sean puestos en marcha por el aparato organizativo estatal (35); tercero, que la eventual contravención de los objetivos señalados pueda recibir algún tipo de sanción (36) que asegure la función normativa de dichos objetivos, y cuarto, que la orientación política se corresponda con la fórmula política constitucionalmente recogida (37) y reflejada en la realidad constitucional. La Constitución se erige, pues, en pauta de validez de toda la actividad de orientación política. El divorcio entre la fórmula y la orientación esterilizaría a la primera y deslegitimaría a la segunda, originando una grave crisis del ordenamiento constitucional.

Hemos reiterado en varios lugares de este trabajo que la orientación política se fija precisamente para encauzar la actividad de los órganos estatales y, de esta suerte, garantizar su funcionamiento coordinado en un proceso integrador donde todos ellos coadyuven en la consecución de los fines del Estado. La eficacia jurídica, normativa, de la orientación es proporcional al grado de sumisión de los órganos estatales, y depende de la eventual sanción que el incumplimiento de las directrices fijadas acarrea para los contraventores. En este terreno, Crisafulli (38) ha distinguido acertadamente entre órganos constitucionales y órganos estatales ordinarios y se ha planteado la fuerza vinculante para unos y otros de la orientación política. La necesaria acción conjunta de todos los órganos viene asegurada por las indicaciones vertidas en la orientación política que señala los objetivos a los que los órganos estatales han de dirigirse. ¿Se hayan éstos vinculados a esas directrices, o más bien han de recibirlas como meras indicaciones? A esta pregunta habrá de reponderse doblemente, ya que, por un lado, puede afirmarse la vinculatoriedad de la orientación política para los órganos estatales ordinarios, cuya vida depende de la voluntad de los órganos constitucionales (39). En consecuencia, la fuerza normativa de la orientación es en este caso total, habida cuenta de que los órganos ordinarios carecen de la posibilidad de contar con una orientación política independiente. Más complicado resulta

la eficacia de la orientación política con su naturaleza de fuente del Derecho, luego de la Constitución (*ob. cit.*, pág. 331).

(35) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 146.

(36) *Ibidem*.

(37) Como dice MARTINES, el *indirizzo politico* posee naturaleza normativa y vinculante en la medida en que encuentra correspondencia con la Constitución material (*ob. cit.*, pág. 145).

(38) CRISAFULLI: «Per una teoria...», *op. cit.*, págs. 73 y sigs.

(39) *Ibidem*, pág. 82.

responder cuando hablamos de órganos constitucionales; en puridad, estos órganos disfrutan de igual rango y su diferencia radica en la naturaleza distinta de sus funciones. Algunos entre ellos son encargados constitucionalmente de fijar la orientación política del Estado; ¿sus decisiones deben ser hechas propias por los demás órganos constitucionales y, en consecuencia, encaminar su acción en virtud de la orientación fijada por sus iguales? La respuesta afirmativa debe, sin embargo, matizarse, puesto que ha de partirse de la consustancial autonomía predicable de cualquier órgano constitucional; se trata, pues, de una vinculación elástica no rígida, respetuosa de los márgenes de autonomía señalados (40). Pero vinculación al fin para colaborar en la actuación las líneas de orientación política legítimamente adoptadas, derivadas todas ellas de la Constitución. No sería permisible que los órganos constitucionales protagonizaran una actividad desintegradora que obviara la necesaria coordinación en aras del mantenimiento de la unidad del Estado. Esta obligación sustancial de acomodarse a la orientación política es elevada por Crisafulli a la categoría de principio general del Derecho (41); un principio operativo en la esfera de las relaciones institucionales.

No obstante lo anterior, la autonomía de los órganos constitucionales puede, llegado el caso, deparar un enfrentamiento entre ellos si alguno niega la legitimidad de la orientación política fijada, aduciendo la contravención del Texto fundamental. Se produciría entonces una crisis (42) a causa de la diversa interpretación que los órganos constitucionales habrían hecho de la orientación política constitucional. El enfrentamiento depararía: o el cambio de orientación, en su totalidad o parcialmente, o bien el conflicto jurídico si el ordenamiento prevé vías para su sustanciación. Ejemplo de lo primero sería una moción de censura triunfante, con cambio de Gobierno y consiguiente novedad de la orientación; de lo segundo sirvan de ejemplo los conflictos entre órganos constitucionales muchas veces ocasionados por divergencias de la naturaleza comentada, cuya resolución se traslada a otro órgano constitucional: un Tribunal encargado de fijar, en este caso, la orientación correcta.

Como se puede apreciar, la orientación política siempre transparenta su fuerza normativa, que en ocasiones se canaliza formalmente en actos jurídicos (leyes, decretos, resoluciones) y en otras lo hace por la vía de las decisiones no sujetas a formas predeterminadas (43). En todo caso, no escapa la interdependencia existente entre orientación política, aparato del Estado y las

(40) Ibidem, pág. 75.

(41) Ibidem, págs. 74 y sigs.

(42) Ibidem, pág. 78.

(43) Ibidem, pág. 108.

normas jurídicas (44) que estatuyen la conducta del aparato y eventualmente incorporan decisiones de orientación política. A través de todos los medios de expresión, la orientación demuestra bien a las claras su predisposición a la discrecionalidad (45), su tendencia «autocreativa» (46). Tal característica se justifica en la amplitud de la finalidad perseguida: mantener la unidad del Estado. En cada momento, la interpretación de los intereses estatales propondrá diversas variantes, entre las cuales sólo la acción libre podrá señalar cuáles son las más convenientes. Son las vastas posibilidades de selección de fines las que convierten la actividad de orientación en esencialmente libre y autocreativa. Por eso su estudio enlaza con la doctrina de los actos políticos, en la medida en la que ésta procura explicar la creatividad de determinados actos políticos inatacables (47). El intento, aunque loable, no basta, pues la actividad de orientación política se traduce en multitud de formas, lo que desbordan la estrechez del acto político, circunscrito modernamente al acto de algún poder público que escapa al control jurídico. En sentido lato, la equiparación podría prosperar, ya que toda orientación política es acto político, pero se generaría una confusión indeseable. A pesar de todo, tienen en común los actos políticos y la orientación su intención de determinar los intereses generales del Estado y su carácter de actividad libre (48). Las diferencias, en especial cuando la orientación se plasma jurídicamente, obligan a un tratamiento científico autónomo.

IV. ORIENTACION POLITICA CONSTITUCIONAL

La inclusión de numerosas cláusulas programáticas y de principios ha modificado el carácter sustancial de las Constituciones, que ya no se presentan como exclusivos estatutos orgánicos, sino como textos impulsores de la vida estatal en todas sus vertientes. Pasan a formar parte de los textos constitucionales vigentes verdaderos órdenes de valores (49) cuya pretensión no es la de permanecer inactivos o, a lo sumo, inspirar la legislación futura; muy al contrario, se reafirma su eficacia normativa.

(44) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 136.

(45) *Ibidem*, pág. 139, y MORTATI: *La Costituzione in senso materiale*, Milán, Giuffrè, 1940, pág. 164.

(46) CHELI: *ob. cit.*, pág. 346.

(47) CHELI traza el desarrollo histórico del *indirizzo politico* (*ob. cit.*, páginas 338-339).

(48) GEORGE JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981, págs. 467 y sigs.

(49) HESSE: *ob. cit.*, págs. 16 y sigs.

La Constitución, si es entendida como decisión política fundamental (50) del poder constituyente, enumera los objetivos políticos esenciales del Estado y, en todo caso, habilita a quienes, entre sus órganos, se ocuparán de la conducción política. Queda así recogida la forma de Gobierno y el sistema político. Lo anterior entraña, a los efectos que nos interesan, una verdadera reglamentación de la actividad de orientación (50 bis).

La mediatización de la orientación política en sede constitucional se produce por dos vías: por un lado, la descripción del sistema político acota el escenario en donde la orientación va a ser representada y atribuye a determinadas instituciones el protagonismo de la acción. Por otro, las Constituciones suelen, igualmente, contener cláusulas que predeterminan la orientación política futura, pues reflejan aspiraciones políticas, a las cuales la orientación ha de plegarse. Lo anterior plantea el interrogante de si podemos hablar con propiedad de una orientación política constitucional compuesta por un conjunto de atribuciones a órganos constitucionales y una serie de principios cuya incorporación a la orientación política se reclama y garantiza constitucionalmente. La respuesta, a nuestro juicio, debe ser positiva y procede referirse a una orientación constitucional como fuente de inspiración y límite de la orientación política contingente, de mayoría (51). La orientación constitucional se identifica con la fórmula política (52), entendida ésta como conjunto sistemático y coherente de principios expresados por la Carta fundamental. Obviamente, no todos los preceptos constitucionales se ocupan de determinar los fines esenciales del Estado, sino sólo aquellos que, comprendidos sistemáticamente, expresan la fórmula política.

Individualizar las diferencias entre la orientación política constitucional y la de la mayoría parece ineludible si partimos de la superioridad de la primera. Sin embargo, previamente habremos de justificar el uso de la equivalencia lingüística entre una y otra; para ello, primero debemos analizar las similitudes entre ambas. Para empezar, hay que reparar en su similar origen;

(50) CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, págs. 47 y sigs.

(50 bis) Como dice LUCAS VERDÚ, «cauce jurídico fundamental del proceso de orientación política» (*Curso de Derecho político*, Madrid, Tecnos, 1981, pág. 148).

(51) LOEWENSTEIN: *ob. cit.*, pág. 63. PAOLO BARILE distingue entre *indirizzo* constitucional y el *indirizzo* de la mayoría («I poteri del Presidente della Repubblica», en *Scritti di diritto costituzionale*, Padua, 1957, págs. 269 y sigs.). Idéntica distinción la encontramos en ALESSANDRO PIZZORUSO: *Lecciones de Derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1984, pág. 291. MARTINES (*Indirizzo...*, *op. cit.*, pág. 146), sin hacer la distinción, sitúa en la Constitución los fines a desarrollar.

(52) Como dice SANTI ROMANO, principio de *indirizzo* político fundamental (*Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, 1947, pág. 143).

en efecto, en ambos casos la actividad de las fuerzas políticas protagoniza la fase preparatoria cuya expresión documental la constituyen los programas políticos. Son éstos elevados a rango constitucional o a orientación política mayoritaria, por vías obviamente distintas, pero siempre con el propósito de formalizar el programa, darle relevancia constitucional o simplemente normativa. Ambos tipos de orientación aspiran a ser eficaces, es decir, a producir efectos entre los poderes públicos y los ciudadanos, especialmente entre los primeros. Su fuerza normativa radica en la obligatoriedad que sean capaces de imponer. Naturalmente varían las maneras de asegurar la fuerza vinculante de una u otra orientación, pero lo que ahora nos interesa es conocer que ambas la poseen.

Si dijimos que la orientación política o determinación de los fines esenciales del Estado constituya el momento supremo de mediación entre política y Derecho, convendremos en la similitud de la orientación constitucional con la orientación ordinaria o de mayoría. Ambas participan de esa mediación, aunque sólo la primera puede ser calificada con propiedad de suprema, toda vez que la segunda tiene que subordinar su mediación a aquella mediación superior operada en el momento constituyente.

Las similitudes analizadas amparan nuestra opinión, que considera justificada la equiparación terminológica entre uno y otro tipo de orientación política. No obstante, las diferencias son evidentes y se resumen como sigue: Para empezar, la orientación constitucional queda impresa en las palabras de la Norma fundamental, sujeta a la rigidez propia de la Constitución (53). No posee el dinamismo de la orientación mayoritaria, pues su plasmación constitucional impide reformulaciones. Aun así, la naturaleza cuasi estática de su formalización en la Carta no priva a la orientación constitucional de ciertos rasgos dinámicos cuya manifestación se produce en el proceso interpretativo de las cláusulas que la contienen. Es decir, la orientación mayoritaria dinamiza la orientación constitucional.

Otra de las diferencias consiste en la desigual formulación; mientras que la orientación de la mayoría viene expresada, no siempre formalmente, en multitud de actos del Estado (entre otros, las leyes), la orientación constitucional incorporada a la Norma fundamental es obra del poder constituyente. La autoría repercute directamente sobre la forma del acto constituyente, revestido por ello de solemnidad. Para que la decisión constitucional sea válida se precisan comúnmente mayorías especiales (54) y la aquiescencia del pue-

(53) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., pág. 844.

(54) MORTATI se refiere a las fuerzas políticas constituyentes (*Lezioni di diritto italiano e comparato*, Roma, 1964, pág. 114 y sigs.).

blo, titular del poder constituyente, certificada por un resultado favorable en una consulta referendaria.

Ya hemos advertido el diferente rango de una y otra orientación y convenido en que la constitucional vincula a la mayoritaria. Tal supremacía se garantiza, primero, con la rigidez de la Constitución, y segundo, con los medios específicos arbitrados por la Carta. De no existir ninguno de los mecanismos mencionados, la dirección política coyuntural no se encontraría formalmente limitada, pero sí lo estaría en el terreno sustancial, y el régimen político de ella nacido se erigiría en ordenador de esta actividad orientadora (55). Por encima de la conducción política ordinaria se sitúa siempre, como punto de partida, un principio político fundamental (por ejemplo, el principio democrático) y unas fuerzas políticas dispuestas a desarrollarlo.

Hay que anotar, por último, otra diferencia, a saber: los órganos responsables a quienes se atribuye la obligación de velar por una y otra orientación no coinciden. Para asegurar la actividad de orientación política ordinaria, los órganos llamados suelen ser el Gobierno y el Parlamento, si bien los modelos varían según los sistemas de gobierno. Sin embargo, la orientación constitucional es responsabilidad de todos los órganos constitucionales, por ser todos ellos cotitulares y solidariamente responsables de la unidad del Estado (56). ¿Cómo se explica, entonces, la vinculación de todos ellos a la orientación coyunturalmente fijada por la mayoría y válida para todo el Estado? Sólo desde la sintonía entre orientación política constitucional y orientación mayoritaria. En otras palabras: la dirección política del Estado, atribuida a ciertos órganos constitucionales, sólo podrá imponerse al resto de los órganos constitucionales si armoniza con los fines políticos recogidos en el Texto fundamental. La discrecionalidad de los sujetos institucionales de la orientación termina en la interpretación de las cláusulas constitucionales que contienen la orientación constitucional. La tarea hermenéutica, con ser tendencialmente discrecional, encuentra seguros límites en el propio tenor constitucional. La Norma fundamental limita doblemente la actividad de orientación. Por una parte, indica qué órganos pueden realizar esa tarea (57), y por otra, configura dicha actividad como interpretación de la Constitución (58). La orientación política queda así ligada a la actuación de la Constitución; es una de las formas más eficaces para desarrollar las cláusulas constitucionales, pues, entre éstas, las que incluyen la orientación política

(55) LUCAS VERDÚ: *ob. cit.*, vol. II, págs. 198 y sigs. Y SANTI ROMANO: *ob. cit.*, pág. 143, refiriéndose al principio democrático. También MARTINES: *ob. cit.*, pág. 137.

(56) BARILE: *ob. cit.*, pág. 272.

(57) MARTINES: *ob. cit.*, pág. 139.

(58) *Ibidem.*

constitucional se encuentran entre las más significativas. No toda actuación de la Carta fundamental constituye actividad de orientación, porque ésta se atribuye a pocos sujetos y en la actuación mentada han de colaborar todos los órganos del Estado; se trata de una forma especial, la más esencial, de actuación o realización progresiva de la Constitución (59).

V. PROCESO DE FORMACION DE LA ORIENTACION POLITICA EN EL SISTEMA ESPAÑOL

La orientación política a la que nos referimos ahora es coyuntural: la determinada por la mayoría en un país democrático (60). Analizaremos el proceso de formación de la orientación política según el modelo español. Hay que advertir que nuestra Carta fundamental trata las líneas generales de actuación del Estado cuya comprensión sistemática permite afirmar la existencia de una orientación constitucional. Comprobaremos también que el proceso español destaca por su especial dinamismo (61), sensación que se acentúa por la presencia de numerosos órganos intervinientes en las diferentes fases del proceso que vamos a estudiar.

Los períodos de que consta el proceso reflejan su complejidad; no se trata sólo de la determinación finalística, sino también de la proyección de esos fines en la vida del Estado y, a la postre, de su eficacia jurídica externa (62), por medio de la cual se compruebe que los objetivos últimos han recibido la atención que reclamaban. El impulso primario que pone en marcha el proceso se acompaña, pues, de la necesaria adopción de medidas, sin las cuales no se garantizaría la eficacia de los fines (63). La actividad de orientación política se nos muestra como voluntad compleja de multiformes manifestaciones conectadas entre sí, entre las cuales destaca el momento teleológico.

La organización de todas las operaciones de dirección política se concreta en cada ordenamiento constitucional en estrecha dependencia de la forma de Gobierno (64). La Carta de 1978 consagra en España una Monarquía parla-

(59) MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 642.

(60) CHELI: *ob. cit.*, pág. 344, afirma que la función de *indirizzo* en sentido propio es sólo la desarrollada por la mayoría. Conexión que también advierte CUOMO: *ob. cit.*, pág. 599.

(61) Como en general sostiene LUCAS VERDÚ: *ob. cit.*, vol. II, págs. 186 y sigs.

(62) CHELI: *ob. cit.*, pág. 346.

(63) MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 643. MARTINES: *ob. cit.*, págs. 137 y sigs., sintetiza tres fases: la primera, teleológica; la segunda, instrumental, y la tercera, de conseguimiento de los fines.

(64) MARTINES: *ob. cit.*, págs. 162 y 163.

mentaría de la que deriva un sistema parlamentario. Como consecuencia de la opción constituyente, los protagonistas en nuestro proceso de orientación política son los habituales del sistema parlamentario, es decir, el Parlamento y el Gobierno, junto con el cuerpo electoral, movilizado por los partidos políticos, que con su eventual presencia legítima la acción de los anteriores (65). La racionalización de nuestro parlamentarismo, introducida en sede constitucional, afecta al equilibrio del proceso de orientación que nos ocupa, porque decanta las máximas atribuciones en beneficio del Gobierno; basta recordar el artículo 97 de nuestra Constitución, que se analizará con detalle más adelante, para comprobar nuestra aseveración.

Los pasos del proceso de formación de la orientación política en nuestro sistema pueden ser individualizados como sigue:

1. Tal y como consagra el artículo 6 de nuestra Constitución, los partidos «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular». Si entendemos que esta última sienta las bases de lo que luego habrá de configurarse como voluntad estatal, concluiremos afirmando que los partidos ven reconocida en sede constitucional su papel de preparadores de la voluntad estatal. Antes de la formalización de dicha voluntad, los partidos políticos proponen cuáles serán sus contenidos. De la misma manera se dan los pasos previos en el proceso de formación de la orientación política, puesto que esta última ha de entenderse como parte esencialísima de la voluntad estatal. En efecto, de los partidos se espera que articulen proyectos de acción estatal, programas políticos; tan significativa misión se deduce del propio texto constitucional. La orientación política se genera, pues, en el seno de los partidos (66).

El resultado de esta actividad preparatoria partidista se materializa en los programas políticos, los cuales pretenden ser transmutados en orientación política estatal a través de la acción taumátúrgica de las instituciones. Su formalización como voluntad estatal, de producirse, perfeccionaría el proceso iniciado con la adopción de las decisiones políticas por parte del partido. Es en esta fase donde cada partido señala qué objetivos políticos han de ser perseguidos por el Estado. Conviene, por todo lo anterior, concederle la atención requerida, puesto que precede siempre a la adopción de la orienta-

(65) Según CHELI: *ob. cit.*, pág. 340, el circuito esencial del *indirizzo* político es en el sistema italiano el formado por el Gobierno-Parlamento-cuerpo electoral.

(66) CARLO LAVAGNA entiende que los partidos políticos interpretan los *indirizzi di base* (*Diritto pubblico*, Turín, UTET, 1982, pág. 608). PIZZORUSSO resalta el origen partidista de la orientación política y lo enlaza con la constitucionalización de los partidos en el artículo 49 de la Carta italiana (*ob. cit.*, vol. I, pág. 291). Cfr. también, en este sentido, MARTINES: *ob. cit.*, pág. 146.

ción política. No hay decisión (orientación) sin proyecto de decisión (programas políticos de los partidos) (67). La relevancia jurídica de los programas políticos radica precisamente en su concurrencia al proceso de selección, regulado constitucionalmente, y que desemboca, luego de sucesivos pasos, en la orientación política estatal.

2. Ese proceso de selección al que nos hemos referido en el párrafo anterior es sancionado en países democráticos por medio de elecciones. Los partidos articulan en programas las aspiraciones populares: para eso son «instrumento fundamental de la participación política» (art. 6 de nuestra Constitución). Las elecciones someten a examen la bondad de los programas y también de las personas que los van a llevar a término. El resultado electoral inicia la progresiva transformación del programa político, presentado por la fuerza política ganadora, en orientación política. Dicho programa comienza a producir efectos jurídicos porque pasa a vincular a los órganos constitucionales encargados de determinar esa orientación.

El primer paso, jurídicamente establecido, acontece cuando el cuerpo electoral (68) escoge, mediante el expediente técnico de las elecciones, el programa más idóneo. El protagonismo del cuerpo electoral conecta con la proclamada soberanía nacional, cuya titularidad ostenta el pueblo (art. 1.2 de la Constitución); sirve además como pauta de legitimación (69) de todo el proceso formativo de la orientación política. Sin este concurso, difícilmente podría hablarse de democraticidad; su ausencia identifica al Estado antidemocrático, en donde la fijación de los fines esenciales se sustancia al margen de la opinión expresa de los ciudadanos.

3. Una vez conocida la voluntad del cuerpo electoral, la fuerza política mayoritaria protagoniza entre bastidores una actividad que dinamiza la actividad de los órganos constitucionales encargados de fijar la orientación política. Entre nosotros, estos órganos son el Parlamento (Congreso de los Diputados especialmente) y el Gobierno, tal y como sucede en cualquier sistema parlamentario (70), sin olvidar el papel legitimador del cuerpo electoral.

El programa político de la mayoría se convierte en eje central de la vida

(67) CRISAFULLI acentúa la relevancia jurídica del programa político («Per una teoria...», op. cit., pág. 53).

(68) MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., vol. II, pág. 644.

(69) MARTINES: *ob. cit.*, págs. 148 y 149.

(70) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., págs. 88 y sigs. También MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., vol. II, pág. 698. LAVAGNA confunde un poco las cosas al mencionar una función política o de Gobierno, atribuibles al Gobierno propiamente dicho, y unas funciones políticas (en plural) de *indirizzo* predicables del Parlamento (*ob. cit.*, pág. 744).

institucional poselector. Su tránsito hacia la conversión en orientación política pasa por el cumplimiento de diversas condiciones clasificables: unas como procedimentales y otras como sustanciales (71). Entre las primeras deben concurrir las previstas en el artículo 99 de la Constitución, relativas a la investidura del candidato a presidente del Gobierno. El proceso de formación de la orientación política se confunde en este punto con el proceso de formación del Gobierno. La presentación por el rey del candidato de la mayoría y la presentación por parte de este último de un programa político ante la Cámara Baja demuestran bien a las claras la confluencia de ambos procesos: el candidato propone un proyecto de orientación política que, de obtener la confianza del Parlamento, puede ser actuado identificándose con la voluntad estatal.

El Congreso de los Diputados ha de manifestarse en primera votación por mayoría absoluta, y en segunda, por mayoría simple. Esta segunda opción acrecienta las posibilidades de éxito del programa presentado, aunque, así lograda la confianza, se debilita su respaldo parlamentario, dando pie a posibles contratiempos futuros. Comprobamos cómo el Congreso formalmente ostenta el protagonismo en la determinación de los intereses estatales, pues a él corresponde dar la confianza al candidato. La investidura, una decisión de la Cámara, consagra la conversión del programa en orientación política. La Cámara, a través de las fuerzas políticas presentes en su seno, interviene también previamente cuando dichas fuerzas son llamadas a consultas por el rey, con objeto de informar a éste acerca de las posibilidades de los diferentes programas y de los virtuales candidatos. La amplitud de la acción parlamentaria tanto antes de la presentación regía como después, en el debate y decisión de investidura, no oscurecen el papel principal representado por la fuerza política mayoritaria, cuya capacidad de iniciativa proviene, legitimada, del cuerpo electoral. El cumplimiento de los requisitos formales no hace más que santificar formalmente aquella primigenia resolución de los electores. Al protagonismo formal del Congreso se opone el protagonismo real de la fuerza política mayoritaria.

A los requisitos formales traídos a colación (consultas, presentación del candidato, presentación del programa, debate y votación) se añade otro de carácter sustancial exigible al programa presentado con ínfulas de convertirse en orientación política. Nos referimos al exigible encaje del programa con la Constitución.

(71) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., págs. 57 y sigs. ANDREA MANZELLA describe magníficamente este proceso (*Il parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, págs. 261 y sigs.).

4. Todo lo anterior se sitúa cronológicamente en un momento prelegislativo (72) y anterior a cualquier gestión futura de la orientación política. Ahora conviene repasar cuál es la singladura de la orientación, una vez que sus líneas esenciales hayan recibido el respaldo de la Cámara. Las fases siguientes responden a la necesidad de plasmar esas directrices en actos atribuibles a los órganos constitucionales de orientación política por medio de las técnicas previstas en el ordenamiento (73). La primera y más efectiva manifestación se encuentra en la legislación; la relación entre función legislativa y orientación es estrecha, toda vez que las finalidades esenciales del Estado se recogen en normas jurídicas (74). Se trata de dos realidades distintas, pero interconectadas, para reafirmar la unidad política del Estado. A la actividad legislativa se añaden otros tipos de actos estatales que complementan aquélla con nuevos medios técnicos, atribuidos al poder ejecutivo (75). Ambos tipos de actos establecen primero y realizan después la orientación deseada, si bien suele corresponder a la legislación la determinación de los fines, y a la Administración, la realización de los mismos. En su fase teleológica, la orientación, generalmente, opera en el ámbito legislativo, pero no es una actividad exclusiva del Parlamento (76), ni siquiera desde el punto de vista formal. El Gobierno también puede intervenir, y en el caso español su presencia es incontestable. La duplicidad apuntada (77) se solventa en un juego de poderes que habrá de deparar una orientación política única válida para todo el Estado; de la mutua influencia entre Gobierno y Parlamento surgirán las directrices que habrán de regir la acción de los poderes públicos. El acuerdo necesario entre Parlamento y Gobierno, que originariamente se manifiesta en la génesis de este último por medio de la investidura, se actualiza constantemente por la acción de la mayoría (78), cuya presencia, tanto en el Parlamento como en el Gobierno, favorece la sintonía entre ambos poderes.

Como es bien sabido, el parlamentarismo racionalizado que caracteriza

(72) CRISAFULLI: «Pci una teoria...», op. cit., pág. 448.

(73) MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., vol. II, pág. 644.

(74) MARTINES enlaza el momento teleológico con la función legislativa (*ob. cit.*, pág. 149). También CRISAFULLI, advirtiendo que no pueden asimilarse («Per una teoria...», op. cit., pág. 112).

(75) LOEWENSTEIN: *ob. cit.*, pág. 65.

(76) PIZZORUSSO: *ob. cit.*, vol. I, pág. 290.

(77) PIZZORUSSO distingue entre las directrices políticas gubernamentales y las parlamentarias (*ob. cit.*, vol. II, págs. 279 y sigs.), mientras que LAVAGNA diferencia entre *indirizzo* del gobierno e *indirizzo* del Parlamento (*ob. cit.*, pág. 744).

(78) MARTINES: *Contributo ad una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Milán, Giuffrè, 1957, pág. 140.

nuestro sistema político trae como consecuencia inmediata un desequilibrio en las relaciones Parlamento-Gobierno. La situación no es privativa de nuestro país y deriva de la primacía funcional que el poder ejecutivo ha adquirido en la última etapa evolutiva del Estado de Derecho (79). Hoy día, el Gobierno es el órgano más apto para la consecución de objetivos políticos, y por eso las fuerzas políticas desean sobre todo protagonizar la actividad gubernamental. La conclusión en el terreno que nos ocupa es la siguiente: el Gobierno centraliza la dirección política del Estado (80). Porque aunque el Parlamento posea instrumentos idóneos de dirección, como veremos más adelante, la disponibilidad de los mismos se ve menoscabada por la presencia de la fuerza mayoritaria en el Parlamento. La conexión entre ésta y el Gobierno sirve para coordinar la acción entre los dos poderes, pero restringe gravemente las posibilidades de actuación parlamentarias no mediatizadas por el ejecutivo (81). Si aplicáramos el principio de efectividad (82) atribuiríamos la titularidad de la dirección política al Gobierno, y dentro de ésta, acentuaríamos la figura del presidente del Gobierno.

¿Cuáles son las manifestaciones concretas que demuestran la veracidad de nuestras aseveraciones? Para comenzar, el artículo 97 de la Constitución proclama que «el Gobierno dirige la política interior y exterior». Esta auténtica atribución expresa adolece de falta de claridad. Sin embargo, la vaguedad se disipa si se recuerdan cuáles son las competencias concretas constitucionalmente recibidas por el Gobierno, a saber: la dirección de la Administración Civil y Militar, la jefatura en la defensa del Estado, la función ejecutiva propiamente dicha y la importantísima potestad reglamentaria, óptimo instrumento de desarrollo para garantizar la eficacia de las líneas generales de orientación política. Sin contar las excepcionales posibilidades legislativas (decretos-leyes y delegación legislativa).

A todas las expuestas se une la posibilidad de presentar proyectos de ley para su tramitación en las Cortes, posibilidad convertida, *de facto*, en monopolio de la iniciativa legislativa. El Gobierno se asegura, por lo demás, que sus proyectos prosperen a través de la acción disciplinada de la fuerza polí-

(79) Ya en CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., pág. 1, y más tarde, en MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., págs. 153-154.

(80) En general, cfr. RESCIGNO: *ob. cit.*, pág. 399, y, en particular, MANZELLA, refiriéndose al Gobierno español, «Las Cortes Generales en el sistema constitucional español», en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y ALBERTO PREDIERI: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1984, pág. 501.

(81) Lo que MARTINES denomina *despotenzamiento* del Parlamento («Indirizzo...», op. cit., pág. 147).

(82) Como hace MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., pág. 145.

tica mayoritaria. Este control, vital para la marcha del Estado, permite al Gobierno formalizar, con la ratificación del Parlamento mediante leyes, sus objetivos. En otras palabras: la relevancia jurídica de las más importantes directrices del Gobierno pasa por su formalización en los actos del Parlamento: por antonomasia, las leyes. En este orden de cosas hay que reseñar la presencia del Gobierno en la vida parlamentaria y en el procedimiento de elaboración y aprobación de las leyes. Presencia directa, por ejemplo, en la Junta de Portavoces, o indirecta a través del grupo o grupos parlamentarios que lo apoyen.

Asimismo, el artículo 134 de la Constitución otorga al Gobierno competencia exclusiva en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. El traslado de los mismos a las Cortes Generales no menoscaba el protagonismo gubernamental, que se extiende durante el procedimiento parlamentario (art. 134.6) debido a la necesaria conformidad del Gobierno para tramitar enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos. La presencia del Gobierno como un *deus ex machina* en el debate presupuestario refuerza el papel de los presupuestos estatales como vehículo idóneo para desarrollar la orientación política determinada en sede gubernamental.

A todo lo anterior se deben añadir unas necesarias reflexiones en torno a la figura del presidente del Consejo de Ministros. Es conocida la tendencia centrípeta de nuestro sistema político, que convierte al presidente del Gobierno en su eje central (83). En la tesis apuntada concurren datos de índole estrictamente jurídico-constitucional y factores políticos. Entre los primeros, basta ponderar algunos preceptos de la Carta fundamental para advertir la preeminencia funcional del *premier* español; así, el artículo 98.2, que convierte al presidente en director y coordinador de la acción de sus ministros, a quienes nombra el rey a propuesta del presidente (art. 100). Dicha coordinación se realiza en virtud del programa aprobado por la Cámara Baja en el momento de la investidura; ésta inicia la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno personalizada por el presidente del Gobierno. A éste se concede o retira la confianza parlamentaria (arts. 112 y 113).

Existen otras prerrogativas presidenciales, directamente relacionadas con la orientación política, que demuestran su liderazgo en la determinación de los fines esenciales del Estado; véase la convocatoria de referéndum, a pesar del preceptivo permiso del Congreso (art. 92) o la privilegiada relación con

(83) MANZELLA se refiere al «presidencialismo» del *premier* español («Las Cortes...», op. cit., pág. 498). También ANTONIO BAR destaca que el presidente del Gobierno es «la figura más destacada del sistema político» (*El presidente del Gobierno en España*, Madrid, Civitas, 1983, pág. 240).

otros órganos (el rey, con el refrendo, o el Tribunal Constitucional, con la posibilidad de recurrir), sin olvidar el derecho de disolución, que estudiaremos más adelante.

En conclusión, se debe terminar afirmando que la iniciativa en la fijación de la orientación política corresponde en nuestro sistema político al Gobierno, y dentro de éste, el mayor artífice de la misma es el presidente. Sin embargo, la eficacia jurídica de la dirección política gubernamental pasa por su formalización en actos imputables a otros órganos constitucionales, que actúan en una etapa de perfección de esos actos (el rey, por ejemplo), o, como responsables directos de esa formalización, las Cortes, que consagran jurídicamente mediante leyes o, en el ámbito internacional, mediante tratados las iniciativas políticas gubernamentales. Rara vez la orientación política se genera en sede parlamentaria; aquí sencillamente se consagran iniciativas ajenas (gubernamentales).

5. La actividad de orientación política en el modelo constitucional español se halla limitada en diversas esferas. Como garantía de la efectividad de esas limitaciones, el ordenamiento arbitra instrumentos suficientes. ¿Cuáles son esos límites y cuáles los mecanismo de garantía? Ya dijimos anteriormente en este trabajo que las Constituciones modernas incluyen gran número de cláusulas que predeterminan el contenido de las leyes futuras e imponen normas de conducta a los operadores jurídico-políticos. Decíamos entonces que se plasmaba una suerte de orientación política constitucional vinculante para los órganos de orientación política futuros. Pues bien: la Constitución española es una de las más pródigas en el tipo de cláusulas comentadas. La actividad de orientación política ordinaria pasa por interpretar cuáles son los objetivos constitucionalmente fijados (84).

A este límite esencial se añaden otros, a saber: la mutua limitación entre Parlamento y Gobierno y la presencia vigilante del Tribunal Constitucional. En ambos casos estos límites operan como complemento y defensa de la orientación política constitucional, junto con la eventual opinión del cuerpo electoral. Analicemos ahora cómo todos los límites se articulan en un sistema de garantías.

Tanto las Cortes Generales como el Gobierno pueden ser considerados a la luz de nuestra realidad constitucional órganos de dirección política. La orientación política del Estado resultaría del consenso entre el poder legisla-

(84) MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., pág. 139. Para MORTATI, el *indirizzo* general sería el decidido por el Gobierno y por el Parlamento (*Istituzioni...*, op. cit., vol. II, pág. 333). CRISAFULLI legitima el *indirizzo* escogido si enlaza con el *pubblico interesse* («Per una teoria...», op. cit., pág. 80).

tivo y el ejecutivo (85). Si esto es cierto, desde el punto de vista formal y desde el punto de vista sustancial, el protagonismo real corresponde al Gobierno, porque es él quien lleva la iniciativa. A las Cortes resta más bien la tarea de controlar la actividad de orientación gubernamental para comprobar que se ajusta a las líneas determinadas en la investidura (86). En todo caso, las Cortes pueden integrar y especificar el programa gubernamental, enriqueciéndolo (87).

Aunque no es probable, el Parlamento dispone de medios para modificar la orientación política gubernamental total o parcialmente. Ocurre lo primero cuando en la Cámara Baja se aprueba una moción de censura; acontece entonces que la orientación gubernamental es rechazada de plano y sustituida por otra, nacida en el seno de la Cámara. Igual resultado puede deparar una cuestión de confianza perdida por quienes la presentan. El enfrentamiento entre dos orientaciones distintas desemboca, a la fuerza, en un conflicto político cuyo resultado consistirá en la reafirmación de la orientación política gubernamental o en su sustitución por otra parlamentaria. Los mecanismos de confianza se configuran, modernamente, como medios de defensa de la orientación gubernamental (88). Interesa primar la estabilidad gubernamental y la continuidad de su orientación política. En España, lo anterior es especialmente cierto gracias a la introducción de la moción de censura constructiva, que invalida prácticamente la operatividad de ésta para forzar un cambio de Gobierno. En este contexto, el derecho de disolución sirve al Gobierno a modo de instrumento supremo de defensa de su orientación política frente a la emergente orientación parlamentaria que lo amenaza.

La apelación al cuerpo electoral convierte a éste en árbitro de la situación antes de tiempo. Su protagonismo se ha de manifestar en todo caso cuando de su decisión dependa directa o indirectamente la composición y orientación de los órganos de dirección política. El papel del cuerpo electoral subraya la exigencia de participación democrática en la formación de la orientación política (89).

Más posibilidades se brindan a las Cortes Generales para incidir en aspectos concretos de la orientación gubernamental: la preceptiva autorización

(85) MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., pág. 151.

(86) LAVAGNA: *ob. cit.*, pág. 676, y PIZZORUSSO: *ob. cit.*, vol. I, págs. 293 y sigs.

(87) MANZELLA: «Las Cortes...», op. cit., pág. 500. Un análisis similar al nuestro desarrolla PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Los órganos constitucionales», en ANDRÉS DE BLAS (ed.): *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, págs. 107 y sigs.

(88) MANZELLA: *Il Parlamento...*, op. cit., pág. 281.

(89) MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., pág. 168.

de los tratados más importantes y el necesario trámite parlamentario al que ha de someterse gran parte de las directrices políticas gubernamentales, que deben venir revestidas en forma de leyes, orientan sobre el papel desempeñado por el Parlamento. Su labor, con ser menos creativa que la del Gobierno, no carece de trascendencia, en especial contemplado desde la dialéctica mayoría-oposición. Los instrumentos de inspección parlamentaria (90) consagrarían, pues, esa dialéctica porque materializan la acción de un Parlamento, enfocado en una doble dirección: normalizar la orientación política gubernamental y expresar las críticas a dicha orientación. Desde el punto de vista de la confrontación política entre mayoría y minoría (Gobierno-oposición), la orientación ha de concebirse como el resultado, contrastado con la opinión minoritaria de la actividad mayoritaria, que se formaliza con frecuencia en actos imputables al Parlamento; en éste despliega su acción política la oposición parlamentaria con objeto de criticar y controlar la acción de la mayoría. Precisamente porque está en minoría, la oposición no puede formalizar sus puntos de vista en orientación política (como hace la mayoría) salvo en ocasiones excepciones (una moción de censura que prospera). Empero, su presencia en las Cámaras la va a protagonizar la función de control de la actividad orientadora mayoritaria; en esto, De Vergottini identifica una función, que él denomina de oposición (90 bis). Por esta vía, la oposición parlamentaria es en alguna medida corresponsable de la orientación política mayoritaria si consideramos a ésta como fruto de la mentada dialéctica mayoría-minoría y no como resultado de la voluntad omnímoda de la primera.

La actividad de orientación política se halla limitada también por la acción del Tribunal Constitucional (91). Su misión, centrada en velar por la constitucionalidad del proceder de los poderes públicos, alcanza, claro está, a aquel sector de actividad pública encargada de fijar, primero, los objetivos políticos y de desarrollarlos y perfeccionarlos después. No se trata, sin embargo, de un control directamente diseñado para contener en ciertos límites la dirección política; más bien se trata de un efecto reflejo (92) derivado de la naturaleza especial de las misiones encargadas al Tribunal Constitucional. Este no se configura constitucionalmente como un órgano de orientación política: su naturaleza se presenta fundamentalmente como jurisdiccional, a

(90) ISIDRE MOLAS e ISMAEL PITARCH: *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 199 y sigs.

(90 bis) GIUSEPPE E VERGOTTINI: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, págs. 258 y sigs. Cfr., del mismo autor, *Lo Shadow Cabinet*, Milán, 1973, págs. 30 y sigs.

(91) CHELI: *ob. cit.*, pág. 344.

(92) MARTINES: «Indirizzo...», *op. cit.*, pág. 161.

pesar de los rasgos políticos de sus funciones. Por otra parte, los resultados de su actividad nunca afrontan universalmente los problemas y necesidades del Estado, consideradas en su conjunto, sino aspectos parciales de la vida estatal. El Tribunal carece, igualmente, de iniciativa, ya que todos sus pronunciamientos son adoptados a requerimiento de los sujetos legitimados. A pesar de todo lo anterior, sus sentencias influyen decisivamente en la orientación política fijada en otras sedes; baste recordar la famosa sentencia que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad presentado con la LOAPA: el Tribunal consideró inconstitucionales extremos importantes de la misma, lo que deparó la ilegitimidad de ciertas orientaciones políticas incluidas en la ley. No parece discutible que la valoración de una ley incluya el examen de la orientación plasmada en ella y su eventual desautorización en virtud de su posible contraste con la orientación política constitucional (93). Este es el efecto reflejo antes señalado: el examen constitucional de una norma o de un acto jurídico puede acarrear, si se decide su inconstitucionalidad, la cesación de efectos de la orientación en él impresa.

Si aceptamos que las Comunidades Autónomas representan intereses diferenciados de los generales del Estado, convendremos en que los entes autonómicos gozan de la posibilidad para fijar una orientación política propia (94) capaz de complementar la orientación estatal en la esfera estatutariamente atribuida y de contrastar con ella si ambos inciden en un mismo ámbito material. La distribución de competencias sirve para delimitar los respectivos terrenos de dirección política; los conflictos subsiguientes encontrarán en el Tribunal Constitucional al árbitro que los modere. La orientación autonómica se desarrolla en las coordenadas trazadas por el marco constitucional y estatutario completadas por la interpretación suprema del Tribunal Constitucional, especialmente intensa en este terreno.

VI. CALIFICACION JURIDICA DE LA ACTIVIDAD DE ORIENTACION POLITICA

El estudio que ha precedido a estas conclusiones ha querido demostrar que la actividad analizada debía catalogarse como autónoma (95). Se han expuesto los rasgos y los medios de expresión individualizadores de la misma.

(93) Ibidem, pág. 160, y MARTINES: *Contributo...*, op. cit., pág. 140.

(94) PIZZORUSSO: *ob. cit.*, vol. I, pág. 292; CHELI: *ob. cit.*, pág. 345; MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 333, y MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., págs. 168 y sigs.

(95) MARTINES: «Indirizzo...», op. cit., pág. 144.

Se ha destacado, asimismo, la preeminencia (96) de la actividad de orientación, porque constituye manifestación eminente de la unidad del Estado y porque encauza su desarrollo en la aspiración de mantener dicha unidad. La indeterminación de sus contornos amparaba una sustancial discrecionalidad en su ejercicio, que, no obstante, venía limitado por efecto de una actividad similar desarrollada en el momento constituyente y plasmado en la orientación constitucional que catalogábamos como suprema. Hemos comprobado también que el reparto en el protagonismo, aunque desigualmente, de la dirección política entre Gobierno y Parlamento se completa con la funcionalidad de otros límites institucionales tendentes a garantizar la corrección constitucional de la orientación política y a asegurar la eficacia de la misma.

El discurso anterior nos lleva ahora a plantear el interrogante de si la actividad de orientación política ha de ser entendida como una función distinta, pero de igual naturaleza que el resto de funciones estatales. La polémica debatida ya por la doctrina italiana no reviste la misma importancia que la delimitación de sus contornos, pero interesa, en aras de evitar posibles confusiones, a la hora de utilizar los términos jurídicos. Muchos autores italianos prefieren hablar de función de *indirizzo* político como modo más seguro de individualizar la actividad estudiada; así, Lavagna, Mortati, Manzella y Cheli (97), entre otros. Rescigno se refiere a ella como una «nueva función» (98) generada por las exigencias organizativas del Estado moderno. El uso del término función no está, sin embargo, perfectamente explicado y su inclusión en el capítulo de las funciones del Parlamento o del Gobierno resulta en ocasiones caprichosa. Quienes más y con mayor acierto se han ocupado del asunto han sido Crisafulli y Martines en sus ya clásicos estudios (99). Para ambos resulta técnicamente inadmisibles equiparar la actividad de orientación política con una función del Estado. Nuestra opinión coincide con la de los autores mencionados en último lugar, por las razones que se resumen como sigue:

En primer lugar, no conviene provocar innecesaria confusión empleando el término función para referirse a la orientación política. La teoría de las funciones del Estado se halla suficientemente elaborada y su aplicación indebida las desvirtúa como categorías jurídicas asentadas. El prurito juridifica-

(96) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., pág. 15.

(97) MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit.; LAVAGNA: *ob. cit.*; CHELI: *ob. cit.* Y MANZELLA (*Il Parlamento*), entre otros, se refiere reiteradamente a la función de *indirizzo* político.

(98) RESCIGNO: *ob. cit.*, pág. 398.

(99) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., y MARTINES, con su *Contributo...*, op. cit., y la voz «Indirizzo...», op. cit.

dor que trasluce hablar de función de orientación política no se justifica en razones técnicas ni obedece a una rigurosa elaboración teórica. La relevancia jurídica de la orientación no depende de su calificación, sino de los efectos que produce en la vida constitucional de un Estado.

En segundo lugar, la ubicuidad (100) de la actividad de orientación no encaja con la necesaria delimitación propia de una función estatal (101); tal ubicuidad se manifiesta en la mediación que las funciones estatales operan en la materialización de la dirección política. Es a través de las funciones del Estado como la orientación se exterioriza y alcanza relevancia jurídica (102).

En tercer lugar, las funciones del Estado hacen referencia a una acción separada, especializada (103), mientras que la actividad de orientación se propone justamente lo contrario, es decir, coordinar el quehacer de los poderes públicos y encauzarlo en la consecución de los objetivos previamente fijados. Todo lo anterior permite calificar la orientación política como actividad autónoma y preeminente. La coherencia de esta doble calificación se justifica tanto en la naturaleza distinta de la acción analizada y en su imposible equiparación con la función como en el necesario imperio que ejerce sobre el ejercicio de las funciones estatales.

(100) MANZELLA: «Il Parlamento», en BARBERA y AMATO: *Manuale...*, op. cit., pág. 452.

(101) CRISAFULLI: «Per una teoria...», op. cit., pág. 117.

(102) CHELI, plásticamente, dice que la función de *indirizzo* permea y se refleja en todas las demás funciones estatales (*ob. cit.*, pág. 346).

(103) CRISAFULLI: *ob. cit.*, pág. 177.