

**EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN ESPAÑA:
STATUS Y FUNCIONES, DE MATEOS Y DE CABO, O.I.**

José Manuel Vera Santos

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Rey Juan Carlos

MATEOS DE CABO, O.I.:

El presidente del Gobierno en España: status y funciones.

Prólogo de Pedro González-Trevijano.

Madrid, La Leu-URJC, 2006.

La editorial *La Ley* inaugura con esta monografía una nueva colección jurídica dedicada a los "Fundamentos del Derecho", caracterizada por poner a disposición del lector una cuidada selección de obras que estudian con detalle y en profundidad los principios del Derecho, los derechos fundamentales y las principales instituciones constitucionales.

Se ha seleccionado para abrir la colección, la Tesis Doctoral en Derecho del Profesor Oscar Mateos, que ejerce como Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad Rey Juan Carlos, al realizar un valioso e interesante trabajo de investigación en torno a una de las figuras más relevantes de nuestro sistema político y constitucional, como es la institución del Presidente del Gobierno en España. El prólogo corre a cargo del catedrático de Derecho Constitucional y Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, Pedro González-Trevijano, que es también el director del citado trabajo doctoral.

La originalidad y oportunidad de la investigación efectuada sobre el Presidente del Gobierno, queda patente en el excelente prólogo de González-Trevijano, al señalar la escasez de estudios sobre esta figura en la dogmática española, a diferencia de lo que ocurre en otros regímenes constitucionales. La excepción a este escaso tratamiento doctrinal la encontramos en la única monografía existente en esta materia, que fue publicada en el año 1983 por el Profesor Bar Cendón, a la que se debe reconocer el mérito de romper esta tendencia. Este autor señalaba, hace ya más de veinte años, su extrañeza por la ausencia, tanto en la literatura jurídica como política nacional, de estudios específicos sobre la materia, lo que no sólo es predicable en la actual época democrática sino que también se constata en España durante los siglos XIX y principios del XX.

Por esta razón, González-Trevijano mantiene que era tan necesaria una actualización y profundización de los conocimientos existentes sobre la institución, lo que se produce en el reciente estudio sobre el Presidente del Gobierno, que ahora aparece publicado, al incorporar las reflexiones, materiales e ideas que pueden contribuir a fijar mejor los contornos de esta figura capital para entender la configuración y el funcionamiento de nuestro sistema constitucional, a la vez que en

esta obra se busca abrir nuevas líneas de investigación que favorezcan un debate sobre su papel y perfiles políticos y constitucionales en la actualidad y en su proyección futura analizando, de paso, muchos de los temas más interesantes y sustanciales de nuestro régimen constitucional como, por ejemplo, la polémica en torno a la forma parlamentaria de gobierno y la incorporación de algunas características de corte presidencialista a la misma.

El libro está integrado por un prólogo y siete capítulos, siendo el último el dedicado a las conclusiones; además, se incluye una bibliografía muy amplia que recoge de forma exhaustiva las aportaciones fundamentales sobre la materia. En el capítulo primero se realiza un estudio histórico del proceso de positivización del Gobierno y de su Presidente en nuestros Textos Fundamentales, en torno al cual gira el análisis de la progresiva especialización dentro del seno gubernamental de la figura de su Presidente. A lo largo de estas páginas se detalla pormenorizadamente la transformación del Primer Ministro, considerado en sus primeros estadios como un mero *primus inter pares* dentro del Consejo de Ministros, hacia las actuales notas características del Presidente del Gobierno como director y coordinador de las funciones gubernamentales, que reviste la institución en nuestros días.

Por otro lado, el estudio efectuado en este capítulo se encuentra adecuadamente documentado en una abundante información ofrecida a lo largo del texto, y en unas completas notas a pie de página, que nos ofrecen datos adicionales de los personajes más importantes de la época, especialmente de los distintos Presidentes del Gobierno que han ocupado la Presidencia del Consejo, de las fechas de las sesiones parlamentarias más representativas consignadas en los Diarios de Sesiones, las alusiones, cuando resulta pertinente, a las tendencias ideológicas, políticas o sociales más destacadas de cada época, etc. En este sentido, es de destacar que una parte importante de esta investigación desvela la búsqueda y el acceso a fuentes originales, para lo cual se ha recurrido a importantes centros de documentación como las bibliotecas del Congreso de los Diputados y del Senado, el Archivo Histórico Nacional o la Biblioteca Nacional.

De esta forma, se enriquece la exposición que el autor realiza, al analizar la evolución experimentada por el Presidente del Gobierno, que va ligada al fortalecimiento del propio régimen parlamentario en un proceso de lenta configuración. Precisamente, en la cuarta conclusión de la Tesis Doctoral se sintetizan los factores que inciden en este proceso. En primer lugar, el Presidente viene caracterizado a lo

largo de la historia por el tipo y la forma de su nombramiento y, también, por la capacidad del Monarca de disponer libremente de su cargo. En segundo lugar, son importantes las relaciones fiduciarias del Presidente con el Parlamento y, en su caso, con el Jefe del Estado. En tercer lugar, se debe tener en cuenta el encaje de la figura presidencial con las demás instituciones del Estado. En cuarto lugar, se debe analizar la práctica constitucional desarrollada por el Presidente del Gobierno en el ámbito público. Por último, a la hora de fijar su peculiar configuración es necesario estudiar los perfiles que adopta la labor de dirección y de coordinación de su propio Gabinete.

El capítulo primero se cierra con un epígrafe dedicado a la posición que ocupa el Gobierno configurado en la Constitución de 1978, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho. Las diferencias en relación a la regulación histórica patria resultan muy notables, dado que no se centran únicamente en la concreta ordenación de la institución, sino que la distinción esencial radica en los mismos valores y principios que inspiran las instituciones y el propio Texto constitucional vigente.

El capítulo segundo se encuentra dedicado a la forma en la que se configuró el Poder ejecutivo, durante el proceso constituyente de la elaboración de la Constitución de 1978. Especialmente interesantes resultan de este capítulo los apartados dedicados al estudio sobre la polémica suscitada en torno al sistema de elección del Presidente del Gobierno en nuestro país. En este sentido, el epígrafe cuarto analiza el intento de adoptar en España el modelo proveniente del Derecho comparado, más concretamente del sistema aportado por el ordenamiento constitucional alemán, de investidura "sin debate parlamentario previo".

En efecto, en un primer momento el partido gobernante, la Unión de Centro Democrático (UCD), defendió dicho modelo de investidura sin debate previo, pero más tarde modificó su postura, lo que no fue congruente con su actuación posterior cuando, tras las elecciones diciembre de 1978, utilizó el sistema de elección "sin debate previo" durante la primera investidura del Presidente Suárez. Sin embargo, en febrero de 1981, la investidura del Presidente Calvo-Sotelo se realiza con el respeto al procedimiento que se había consensuado en la Ponencia para el art. 99 de la vigente Constitución, que permite que una vez terminada la exposición del candidato intervenga un representante de cada Grupo Parlamentario que, de esta forma, disponen de la capacidad de expresar su opinión sobre el candidato y su programa a la Cámara.

El capítulo tercero está dedicado al análisis del Gobierno y de su Presidente dentro del esquema constitucional. El primer epígrafe se ocupa de la configuración constitucional del Gobierno. En este apartado se pasa revista a las principales teorías sobre la personalidad jurídica del Estado, la teoría de la representación y la del órgano, para terminar conceptualizando al Gobierno en calidad de órgano del Estado, pues produce actos o manifestaciones de voluntad imputables a una persona jurídica. Los siguientes apartados analizan la naturaleza del Gobierno como órgano constitucional, la configuración tanto del Gobierno como de su Presidente en la doctrina del Tribunal Constitucional, y la vertiente administrativa del Presidente del Gobierno.

En el mismo capítulo, resulta especialmente interesante el apartado quinto del libro, en el que se describe el proceso técnico y legislativo que ha conducido al Presidente y al Gobierno, considerado como órgano colegiado, desde unos criterios de dispersión y de complementariedad de las fuentes que lo regulaban, hasta la actual Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. El cambio ha sido muy importante pues se ha pasado de una normación de carácter predominantemente administrativo, cuyos intentos de sustitución arrancaban ya de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), de 26 de junio de 1957, a una concepción del Gobierno que no lo reduce a ser únicamente el Órgano superior en el que culmina la Administración del Estado y, en consecuencia, no se concibe meramente como un apéndice o prolongación de la misma compartiendo, en buena medida, su naturaleza administrativa, tal y como había expresado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). De esta forma, se comprende claramente el deseo del legislador de diferenciar y regular, por un lado, el Gobierno en la Ley 50/1997 y, por otra parte, la Administración en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

El siguiente epígrafe está dedicado al estudio de la naturaleza del Presidente del Gobierno como órgano político-constitucional, al poseer unas competencias específicas de carácter no administrativo, que tampoco se pueden considerar como competencias del Gobierno, pues su ejercicio le corresponde exclusivamente sin que suponga un obstáculo que en algunos casos deba oír previamente al Consejo de Ministros.

El capítulo se cierra con un apartado dedicado a la forma jurídica de los actos y de las disposiciones emanadas por el Presidente del Gobierno, que es una de las novedades introducidas en la Ley del Gobierno. En la conclusión novena del trabajo doctoral, se diferencia claramente la capacidad del Presidente, al formar parte del órgano complejo, de participar de forma colegiada en la función normativa y en la potestad reglamentaria del Gobierno (Decretos-Leyes, Decretos legislativos y reglamentos). Sin embargo, la novedad reside en los llamados actos exclusivos del Presidente del Gobierno, como pueden ser el nombramiento y separación de los Ministros (art. 100 CE y art. 2.2 k) LG), o en la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales y las Secretarías de Estado (art. 2.2. j) LG), sobre los que anteriormente había una cierta indeterminación al tener un régimen atípico, pero que ahora han sido unificados dentro de una de las categorías formales reconocidas en nuestro ordenamiento al revestir, según la Ley del Gobierno, la forma de Reales Decretos.

El capítulo cuarto está dedicado al estatuto personal del Presidente del Gobierno. Los primeros epígrafes estudian el sistema de nombramiento ordinario del Jefe del Ejecutivo, el procedimiento extraordinario de elección automática tras el éxito de una moción de censura, y las causas relativas al cese del Presidente. En la conclusión décimo-octava se argumenta y defiende el status y las funciones tan importantes que ostenta el Presidente del Gobierno en nuestro sistema político y constitucional que, por otra parte, da título al libro y representa el principal objeto de estudio de esta Tesis Doctoral. Las principales razones de este particular status, que lo diferencian del resto de los miembros del Gobierno, son: el procedimiento ordinario de elección debido a que tiene que conseguir la confianza parlamentaria, momento que está claramente diferenciado de la posterior formación del Gobierno, la condición *sine qua non* de designación de candidato en la propuesta de moción de censura, las causas del cese, que también reflejan una concepción presidencialista de la Jefatura del Gobierno y, por último, las prerrogativas de las que disfruta.

En referencia al particular *status* del Presidente, la conclusión décimo-novena de la Tesis Doctoral desarrolla el régimen de responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno, también como un reflejo del *status* presidencial. El autor del libro defiende que el tipo de responsabilidad recogido en el art. 102.2 CE se encuentra asociado en las Constituciones, como la italiana, francesa o alemana, de forma expresa al Jefe del Estado (Presidente de la República), pero no

al Presidente del Gobierno, por eso considera que no parece tan necesario establecer este tipo de excepciones al Presidente pues éste, como el resto de los miembros del Gobierno, está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que prevé explícitamente una serie de mecanismos de control, de tipo político, jurídico o de constitucionalidad, siendo además bastante improbable que se produzca por el tipo de procedimiento y por los requisitos exigidos, al ir asociada a la pérdida de la mayoría parlamentaria, lo que supondría una grave crisis que denotaría una evidente falta de apoyo para gobernar.

Por otro lado, el régimen de incompatibilidades para el Presidente del Gobierno es el contenido en la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. En la conclusión vigésima de la Tesis se mantiene que el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el *Código para el Buen Gobierno* no ha supuesto una modificación del régimen general de incompatibilidades citado anteriormente.

En cuanto a las prerrogativas, uno de los asuntos tratados que más me ha interesado es el debate doctrinal en torno a la forma de utilizar los conocimientos y la experiencia acumulada por los distintos Presidentes del Gobierno en su labor ejecutiva. En mi Tesis Doctoral titulada: *Senado territorial y presencia de notables*, editada por la Secretaría General del Senado en el año 1997, propuse, siguiendo el ejemplo del régimen constitucional italiano, su ingreso, una vez finalizada su presidencia, en la Cámara Alta. El legislador ha optado, sin embargo, por convertirlos en Consejeros natos del Consejo de Estado, salvo renuncia expresa, lo que sin duda fortalece y enaltece a este órgano consultivo dentro de las importantes funciones que tiene asignadas. No obstante, de esta forma, el Senado ha perdido una buena oportunidad de singularizar y especializar más sus funciones como Cámara de representación territorial y de reflexión, dentro del modelo de bicameralismo imperfecto, en el que el Congreso de los Diputados saca claramente ventaja por el número y la importancia de sus funciones.

El capítulo quinto está dedicado a las funciones del Presidente del Gobierno. El autor del libro mantiene, en la conclusión vigésimo-primera de su trabajo, la existencia de un *desequilibrio institucionalizado* en torno a la institución presidencial, tanto en nuestro sistema constitucional como en su legislación de desarrollo. El Jefe del Ejecutivo cuenta con un relevante *status* debido, entre otras

cosas, al sistema de relaciones y de atribuciones que se le asignan no sólo en relación al órgano colegiado de su dirección sino también en el sistema de relaciones que mantiene con todos los poderes e instituciones básicas del Estado.

En la conclusión vigésimo-segunda se recogen las funciones más destacadas del Presidente del Gobierno que, a juicio del autor, ponen de relieve dicho *desequilibrio institucionalizado*, entre las que se citan las siguientes:

- La elaboración del programa del Gobierno (arts. 99.2 y 113 CE).
- La dirección del Gobierno (arts. 98.2 CE y 2.1 LG) y la coordinación de los miembros del mismo (arts. 98.2 CE y 2.1 LG).
- El Presidente es el encargado de representar al Gobierno (art. 2.2 a) LG).
- El Jefe del Ejecutivo es el que propone al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE y art. 2.2. e) LG).
- El Presidente refrenda los principales actos regios (art. 64.1 CE y art. 2.2 h) LG), y es el sujeto institucional que informa al Rey de los asuntos del Estado (art. 62 g) CE).
- El Presidente puede pedir al Rey que presida el Consejo de Ministros, ya que es el Jefe del Gobierno el que tiene la competencia para convocar, presidir y fijar el orden del día de sus reuniones (arts 2.2 g) y 18 aptos. 1 y 3 LG).
- El Presidente ostenta la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad (arts. 162.1 a) CE y 2.2. i) LG).
- El Presidente propone el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros (arts. 100 CE y 2.2. k) LG).
- Es el Jefe del Gobierno el que tiene asignado fijar su estructura, creando, modificando y suprimiendo por Real Decreto del Presidente del Gobierno los Departamentos Ministeriales y las Secretarías de Estado (arts. 2.2 j) y 17 a) LG). Además, resuelve los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los dife-

rentes Ministerios e imparte órdenes e instrucciones a los miembros del Gobierno (arts 98.2 CE y 2.2 letras j, l, m. LG).

- El Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales (arts. 115.1 CE y 2.2. c) LG).

- El Presidente puede plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza (arts. 112 CE y 2.2. d) LG).

- En su relación con otros poderes constitucionales el Presidente dirige la política de defensa y ejerce, con respecto a las Fuerzas Armadas, las funciones que se encuentran previstas en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN).

- El Presidente del Gobierno forma parte del Consejo Europeo (art. 202 TCE).

No obstante, como ya hemos dicho esta lista no es exhaustiva, pues las funciones del Presidente no se encuentran cerradas ni agotadas. La propia Ley del Gobierno ha dejado la puerta abierta a la posibilidad de ejercer cuantas otras funciones le puedan conferir la Constitución o las leyes (art. 2.2. n) LG).

El capítulo sexto estudia la tendencia hacia la presidencialización que se produce en el sistema político español. El primer epígrafe de este capítulo está dedicado al liderazgo del Presidente del Gobierno en el entramado político e institucional español. La conclusión vigésimo-tercera del trabajo analiza el denominado *status político* del Presidente valorando tanto la posición como el liderazgo que ejerce en el seno de la institución gubernamental, y contextualizándola adecuadamente con las relaciones y consensos mantenidos con otros órganos e instituciones del Estado, pues no olvidemos que su prevalencia en sede constitucional debe ir unida a la operatividad en la práctica política, de lo cual depende en buena medida la posibilidad de utilizar al máximo las competencias de orientación y dirección de la política general que le están atribuidas.

Los siguientes apartados analizan las características más destacadas de los Gobiernos de los Presidentes Adolfo Suárez, Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe

González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero. Después de pasar revista a estos Gobiernos el autor defiende, en el séptimo epígrafe del capítulo titulado: la tendencia hacia la presidencialización del Gobierno en España, una serie de interesantes afirmaciones que son recogidas en el capítulo séptimo dedicado a las conclusiones de la Tesis Doctoral.

Entre las conclusiones más importantes a las que llega el autor, podemos referirnos a la décima en la que se mantiene que después de estudiada la práctica política y constitucional de los cinco Presidentes del Gobierno y de las siete legislaturas por las que ha atravesado nuestro país desde la transición a la democracia, encontramos una importante tendencia hacia la "presidencialización" del sistema de gobierno. En la siguiente conclusión se afirma que ese fenómeno de presidencialización se encuentra delimitado, principalmente, en función de tres factores: 1) La existencia o no de una mayoría absoluta en el Parlamento. 2) La unidad interna del Partido en el poder, y 3) la capacidad de dirección y la personalidad o carisma del Jefe del Gobierno.

Los anteriormente citados elementos configuradores de la presidencialización son desarrollados en las conclusiones siguientes para llegar, en la conclusión décimo-quinta, a defender que el Presidente del Gobierno en España no se encuentra limitado al principio de dirección presidencial, sino que su relevancia institucional y política lo llevan a expandirse y estar en concesión con otros órdenes y poderes del Estado, lo que supera claramente un entendimiento de su figura en un plano meramente ejecutivo.

No obstante, la conclusión décimo-sexta nos advierte que estos rasgos de presidencialización del sistema no significa que nuestro modelo político y constitucional sea meramente presidencialista, pues a pesar del fortalecimiento del Ejecutivo, el marco de organización institucional español responde a las características de una forma política del Estado que es la Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE). En el Derecho comparado es posible apreciar la tendencia que experimentan los sistemas parlamentarios de encaminarse, casi de forma unánime, hacia el reforzamiento de los poderes del titular del Ejecutivo. Al contrario, los sistemas de tendencia presidencial parecen orientarse hacia el establecimiento de medidas, institutos o controles dirigidos a atemperar el poder presidencial y evitar, por tanto, los posibles riesgos de extensión autoritario de ese poder.

En la conclusión décimo-séptima se continúa aduciendo argumentos que no permiten considerar el sistema constitucional español como presidencialista, siendo uno de los más cualificados el tipo de Jefatura del Estado ostentado por la Corona. De esta forma, el autor defiende la esencia parlamentaria de nuestro sistema al que va a caracterizar como *parlamentarismo presidencial*, concepto que en su opinión, "denota que las grandes decisiones se toman en sede parlamentaria pero, en la práctica, bajo la orientación y la supervisión constante del Presidente del Gobierno y de su equipo de gobierno, en un régimen de colaboración de poderes que, en determinados casos y circunstancias, puede llegar a dar una falsa imagen, incluso, de confusión entre los mismos".

La numeración y ordenación de las conclusiones del capítulo séptimo del libro facilitan claramente su lectura y guían al lector de una forma concatenada y lógica hacia la conclusión principal de la investigación doctoral, que se expone en último lugar como una especie de resultante de todas las demás con las que mantiene, en muchos casos, un estrecho contacto. En este sentido, en la conclusión vigésimo-primera se defiende la existencia en nuestro sistema constitucional y político de un *desequilibrio institucionalizado* que afecta al *status* y a las funciones del Presidente del Gobierno. En la conclusión vigésimo-tercera el autor introduce el concepto de *status político* para referirse a la posición y al liderazgo que ejerce el Presidente del Gobierno en el seno de la institución gubernamental, pero que no se agota en estas atribuciones puesto que el correcto funcionamiento de este mecanismo constitucional pasa por la utilización práctica que se haga de dicha regulación. Precisamente, el problema para el Presidente suele ser el de aunar su prevalencia en sede constitucional con la operatividad en la práctica política, pues "de esto depende la consecución y el mantenimiento de los consensos necesarios, para utilizar al máximo las competencias de orientación y dirección de la política general que le están constitucionalmente atribuidas".

Por otro lado, la conclusión vigésimo-cuarta está referida al denominado *status jurídico* del Presidente, en el que el *desequilibrio institucionalizado* se muestra, fundamentalmente, bajo dos consecuencias sustanciales. En primer lugar, es una constante dentro del Derecho comparado el que los ordenamientos coloquen al Jefe del Ejecutivo en una situación de *preeminencia jurídica* en relación a los demás miembros del Gobierno, lo que se traduce normativamente en un *status* y en unas funciones privilegiadas dentro del ámbito gubernamental. La otra con-

secuencia resulta también común en el Derecho comparado, en el que es frecuente encontrar numerosas referencias no sólo a la posición destacada que ocupa el Jefe del Ejecutivo dentro del propio Gobierno, sino también en la relación que mantiene con el resto de los poderes e instituciones estatales.

La conjunción de las importantes funciones asignadas y el particular *status* tanto desde un punto de vista jurídico como político, permiten al autor concluir que "de la perfección y correcto funcionamiento de estos mecanismos constitucionales depende, en buena medida, el éxito y la estabilidad no sólo de la propia dirección gubernamental, sino del conjunto del complejo estatal, pues no en vano se puede concebir el papel del Presidente del Gobierno como el arco de bóveda en que descansa nuestro actual régimen constitucional".

En suma, estamos en presencia de una obra que el Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, Pedro González-Trevijano, ha denominado en el prólogo como "de referencia" en la materia; una monografía que esperamos resulte útil para el correcto entendimiento de la institución de la que se ocupa y potencie, por ende, un mejor conocimiento de nuestro régimen constitucional; una investigación la que nos ocupa a la que le deseamos el éxito editorial que tanto ella como su autor merecen.