

# **INDIRIZZO POLITICO, DIRECCIÓN POLÍTICA, IMPULSO POLÍTICO: EL PAPEL DEL PARLAMENTO\***

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ\*\*

**Resumen:** El concepto de *indirizzo politico* en sus inicios constituyó un intento más de dotar al Ejecutivo de una esfera propia de poder –a semejanza de otras construcciones teóricas similares desarrolladas en el continente europeo durante el s. XIX–, negando para ello al Parlamento la titularidad de dicha función. En una fase ulterior vino a significar algo mucho más amplio. Estaríamos ante una nueva función del Estado, surgida a partir de las nuevas necesidades planteadas por el Estado Social, respecto de la cual el papel del Parlamento aparece mucho más desdibujado. En este artículo, la autora trata, en definitiva, de analizar el papel que, en nuestra forma de gobierno, corresponde al Parlamento.

**Palabras clave:** Dirección política, *indirizzo politico*, impulso político, Parlamento, separación de poderes.

**Abstract:** At the beginning the idea of *indirizzo politico* was just another attempt to preserve a field of power for the Executive branch of Government, excluding the Parliament from this function. Afterwards, it adopted a broader sense, meaning a new power of the State (the policy-making power), distinct from the traditional lawmaking, executive and judiciary powers. In this article, the author intends, all in all, to analyze the role that the Parliament plays (and should play) in our parliamentary system.

**Keywords:** policy-making power, checks and balances, Parliament, separation of powers.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. ORÍGENES TEÓRICO DOCTRINALES DE UNA NUEVA FUNCIÓN ESTATAL; III. LA CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL ITALIANA DEL *INDIRIZZO POLITICO*; IV. LA FUNCIÓN DE *INDIRIZZO POLITICO* DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA ITALIANO; V. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA (O IMPULSO POLÍTICO) EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL; VI. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El concepto de *indirizzo politico*, que en sus inicios constituyó un intento más de dotar al Ejecutivo de una esfera propia de poder –a semejanza de otras construcciones teóricas similares desarrolladas en el continente europeo durante el s. XIX–, negando para ello al

\* Fecha de recepción: 21 de octubre de 2008.

Fecha de aceptación: 19 de diciembre de 2008.

\*\* Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Parlamento la titularidad de dicha función, en una fase ulterior, vino a significar algo mucho más amplio. Se trataría así, de una nueva función del Estado, surgida a partir de las nuevas necesidades planteadas por los nuevos modelos de Estados, especialmente a partir de la implantación del Estado Social. El cada vez mayor intervencionismo estatal, con su correspondiente exigencia de normación y actuación de los poderes públicos, en general, hacía precisa al mismo tiempo la existencia de “un programa y una guía dotada de medios para actuarlo, para coordinar *ex ante* el flujo de la copiosa normación necesaria y así realizar los valores ligados a los derechos fundamentales y a la llamada «constitución económica» del modelo social”<sup>1</sup>. Un significado éste al que también aludiría, en su ya clásico estudio, M. J. C. VILE refiriéndose a la que él consideraba la cuarta función del Estado, caracterizada por su componente de discrecionalidad<sup>2</sup>.

Precisamente es éste el sentido que más nos interesa a los efectos de nuestro trabajo y sobre el que consideramos conveniente detenerse brevemente, por ser aquél que ha sido objeto de mayores profundizaciones en sus posteriores desarrollos teóricos y, por ello mismo, ha influido de manera más decisiva en el panorama doctrinal actual. Al margen de las polémicas acerca de si constituye una cuarta función primaria del Estado o si por el contrario sólo puede atribuírsele la condición de actividad, el elemento común lo constituye la referencia a aquel conjunto de actos realizados por determinados órganos constitucionales, que consistiría en la libre determinación de los fines estatales, impulsando y coordinando el resto de funciones<sup>3</sup> (de ahí, como veremos, ciertos autores deducirán su ubicación en un plano de superioridad respecto de las restantes funciones del Estado, superando el esquema horizontal que hasta el momento y, al menos desde el punto de vista teórico, había caracterizado la división funcional). De hecho, uno de los más serios argumentos contra la actual vigencia de este principio se plantea a través de la cada vez mayor afirmación de la función de *indirizzo politico*, que –aparte de concentrar en sí las tareas de dirección y de coordinación de los poderes públicos (y, en gran medida, también de la Sociedad, en general, por cuanto el modelo de Estado Social ha conllevado la ya mencionada difuminación de los límites entre Estado y Sociedad, tan nítidamente demarcados en el modelo de Estado liberal)– se habría adueñado de muchas de las atribuciones que anteriormente correspondían bien al Legislativo, bien al Ejecutivo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milán, 1994, pp. 67 y ss.

<sup>2</sup> VILE M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967, p. 326. Aunque aquí se ha manejado la versión original inglesa, existe una reciente traducción al español: *Constitucionalismo y separación de poderes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

<sup>3</sup> “El *indirizzo politico* era, pues, una función activa, de hecho, la más activa de las funciones, pero, además, era una función *ordinaria*, ya que ninguna de las restantes funciones del Estado podía desarrollarse si le faltaba este impulso primario. De esta forma, el *indirizzo politico* nada tenía que ver con el *pouvoir neutre* que Schmitt trató de rescatar como función de «desbloqueo» y de defensa de la Constitución”. FERNÁNDEZ SARASOLA I., “Dirección política y función del gobierno en la Historia constitucional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 4, junio 2003, § 62, (cursivas del autor).

<sup>4</sup> CERETTI C., “Separazione ed integrazione dei poteri dello Stato”, en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. 4, Vallecchi, Florencia, 1969, p. 127.

Sin embargo, la configuración de esta nueva función del Estado no presenta unos bordes muy definidos, debido, en gran parte, a su reciente formulación doctrinal, carente de todo un bagaje dogmático como con el que ya cuenta la tradicional trilogía de funciones estatales (legislativa, ejecutiva, judicial). Pero si su contenido y alcance resultan discutidos, no menos puede decirse de su titularidad. En efecto, surgida como una necesidad de dotar de un ámbito funcional propio al Gobierno, adecuado a su nuevo papel en los Estados constitucionales, la duda que se plantea es si al Parlamento (como a otros órganos constitucionales) también viene atribuido el ejercicio de esta nueva función o si, por el contrario, la titularidad de la misma se reconoce en régimen de exclusividad al poder Ejecutivo.

## II. ORÍGENES TEÓRICO-DOCTRINALES DE UNA NUEVA FUNCIÓN ESTATAL

Pese a que el concepto de función de dirección política entendido como una más de las funciones del Estado no surge como tal hasta el siglo XX en la doctrina italiana, sin embargo, “como gran parte de los conceptos constitucionales, hunde sus raíces en precedentes más o menos directos que, en este caso, pueden retrotraerse hasta el medioevo”<sup>5</sup>. No obstante la posibilidad de rastrear aquellos precedentes tanto en la realidad histórica como en la Teoría Política, lo cierto es que con la llegada del sistema liberal heredado de la Revolución Francesa, el dogma de la separación tripartita de poderes/funciones, por una parte, y el principio de supremacía de la ley, por otra, impidieron conceder una relevancia autónoma a la misma<sup>6</sup>. Fue sólo en un momento posterior —de crisis del modelo tradicional de la separación de poderes— cuando una función-actividad de dirección política (plantada entonces sólo como ejercicio material y procedimental de los poderes confiados al Gobierno) la encontramos ya esbozada por la doctrina posrevolucionaria francesa (representada por autores como CONSTANT y SIÈYES), a través de la defensa de ámbitos de libertad para el Ejecutivo, rechazando por ello tanto el *legicentrismo*, como el sistema de gobierno de predominio parlamentario. En este sentido, ya en el período revolucionario, se señala la existencia de un “poder gubernativo”, conceptualmente distinto del “poder ejecutivo” (así, en palabras de SIÈYES, “le pouvoir executif est tout action, le gouvernement est tout pensée, celui-ci admet la délibération, l’autre l’exclut à tout degré de son échelle”), con el objetivo de invertir la situación del exceso de poder inicialmente concedido al Legislativo, donde al Gobierno no venía reconocida ni siquiera la facultad de iniciativa legislativa<sup>7</sup>. Posteriormente, una gran diversidad de corrientes teórico-doctrinales contribuirá a la construcción

<sup>5</sup> Sobre el sustrato histórico y conceptual que se encuentra a la base del surgimiento de este concepto nos remitimos a la completísima exposición de FERNÁNDEZ SARASOLA I., “Dirección política y función del gobierno en la Historia constitucional”, *cit.*

<sup>6</sup> CHELI E., *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 43 y ss.

<sup>7</sup> PIZZORNO A., “La dispersione dei poteri”, intervención en el *Encuentro Sissco: La democrazia nel Novecento. Un campo di tensione*, Siena 9-10 noviembre 2000.

de la teoría de la dirección política tal y como hoy viene configurada en el moderno Estado social y democrático de Derecho.

Podría decirse, en cualquier caso, que la introducción de la función de dirección política supuso un intento de dotar de coordinación y sentido unitario a las restantes funciones estatales, una vez constatada la crisis del principio de separación de poderes –al menos por cuanto respecta a la versión tradicional tripartita<sup>8</sup>– y la pérdida de vigencia de la primacía legislativa que, durante el Estado liberal, había asegurado la unidad estatal mediante el sometimiento de toda la actividad pública a la ley<sup>9</sup>. En este mismo sentido, puede afirmarse que la superación definitiva de las teorías de MONTESQUIEU llegó básicamente a través de una doble vía: por una parte, mediante las teorías *jurídicas* de las funciones estatales y, por otra, en virtud de la formulación de la teoría del *acto político*. En primer lugar, la iuspublicística alemana decimonónica elaboraba el concepto de “función de Gobierno” (o “función ejecutiva”), en aras de defender una esfera propia y reservada al Ejecutivo. Por su parte, en Francia, la jurisprudencia del Consejo de Estado francés consolidaba el concepto de “acto político”. Pese a las evidentes diferencias entre dichas doctrinas, una y otra presentan sustanciales rasgos coincidentes –más allá de su común origen histórico, en plena crisis del postulado liberal de la separación de poderes–, pero, por encima de todo, ambas teorías contribuyeron a dar un paso crucial hacia la formación del concepto de “función de gobierno”<sup>10</sup>. De entrada, las dos formulaciones comparten una visión que podríamos definir de trascendental, en el sentido de que vienen referidas a aquellos aspectos de la actuación del Estado que afectan a sus fines esenciales, así como a “la tendencial unidad de actuación de sus órganos y, en sentido genérico, la propia supervivencia del ordenamiento”. Una idea ésta con la que nos reencontraremos posteriormente, como base de la teoría italiana del “*indirizzo politico*”<sup>11</sup>.

Así, en primer lugar, hacíamos referencia a la doctrina francesa de los actos políticos, calificada por GARCÍA DE ENTERRÍA como “una de las escasas máculas” en la “historia ejemplar” del Consejo de Estado francés, surgida en los años de la Restauración borbónica. En este caso, más que de una auténtica construcción doctrinal meramente teórica en torno a la naturaleza de las funciones del Estado, la justificación última de la noción misma de acto político no era otra que la de defender –dentro de la esfera de actuación del Ejecutivo– la existencia de un ámbito libre, ilimitado, discrecional y, fundamentalmente, no susceptible de control jurisdiccional. Sin embargo, lo que en su origen fue tan sólo una doctrina juris-

<sup>8</sup> “[L]a “separación de poderes” deja paso a una “diferenciación de funciones”, en la que lo determinante no es distribuir actividades entre diversos órganos para garantizar la libertad, sino individualizar la función en sí misma (con independencia, pues, del órgano) en atención al cometido que cumple dentro del ordenamiento (creación-aplicación de Derecho)”. FERNÁNDEZ SARASOLA I., *La función del gobierno en la Constitución española de 1978*, Universidad de Oviedo, 2002, pp. 13-14

<sup>9</sup> En este sentido, véase PARAMIO DURÁN A., “La función de impulso político de las Asambleas Legislativas autonómicas”, en *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. 3, pp. 1858-9.

<sup>10</sup> SAÍZ ARNÁIZ A., “El Gobierno y la dirección de la política”, *RVAP*, núm. 34 (II), 1992, pp. 189 y ss.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 189.

prudencial (comenzada con el célebre *arrêt Laffitte* de 1 de mayo de 1822), por la que el *Conseil d'État* se negaba a juzgar aquellas situaciones originadas por actos dictados durante el régimen bonapartista, acabó dotándose de una cobertura teórico-jurídica por la doctrina gala. No hay que olvidar que la más destacada doctrina francesa (léase CARRÉ DE MALBERG, HARIOU o ESMEIN, entre otros muchos) defendía la capacidad del Gobierno de emanar actos no sometidos al principio de legalidad ni, en consecuencia, a ningún tipo de control jurisdiccional<sup>12</sup>. Esto, indudablemente, creaba en la práctica una esfera de poder propia y exclusiva del Gobierno, aunque ésta no viniese formalmente configurada según un concepto teórico-jurídico de función autónoma<sup>13</sup>. Por otra parte, de todos es sabido que esta teoría no fue desarrollada sólo en Francia, sino que ya desde finales del siglo XIX la categoría de los actos políticos también tuvo acogida en la doctrina, la jurisprudencia y el Derecho positivo tanto italianos como españoles<sup>14</sup> e incluso en los sistemas anglosajones: en Gran Bretaña, con la figura de los *acts of State* y en Estados Unidos a partir de la denominada teoría de las *political questions*, una sólida doctrina que sigue aún hoy gozando de plena vigencia y que surge como una limitación del sistema de *judicial review*.

Por su parte, en ese mismo momento histórico, la doctrina germánica decimonónica, con SMEND a la cabeza, elaboraba la categoría conceptual de “función ejecutiva”, con la que no se trataba sólo de enumerar un conjunto de competencias correspondientes al Gobierno, sino que, trascendiendo esta idea, el objetivo era ya el de intentar establecer un ámbito propio y exclusivo de este órgano constitucional<sup>15</sup>. Previamente, no obstante, había sido necesario que la dogmática jurídica (sobre todo a raíz de las teorías de LABAND) llevase a cabo un intento de definir las funciones estatales en términos jurídicos, superándose así los esquemas eminentemente políticos con los que aquéllas venían definidas en el sistema

---

<sup>12</sup> APARICIO PÉREZ M. A., “¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?”, en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 185-199.

<sup>13</sup> Con dicho objetivo, se desarrolló también la llamada *teoría del móvil político*, conforme a la cual, para caracterizar a un acto como político, se consideraba suficiente el hecho de que el Ejecutivo lo dictase en función de un fin político, independientemente del contenido material del acto en cuestión. Simplemente con la alegación de esta finalidad, el acto dejaba de ser administrativo y, en consecuencia, quedaba exento de control contencioso-administrativo. *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, ed. 7ª, Civitas, Madrid, 1995, p. 552.

<sup>14</sup> La categoría de los actos políticos ha seguido vigente en nuestro ordenamiento hasta la reciente reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, dentro de un contexto de reforma del conjunto del sistema administrativo español (al que también se añaden la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –y su posterior modificación con la 4/1999–, la LOFAGE y la Ley del Gobierno: *vid.* arts. 1.1 y 2. a) de la LJCA), bien que desde la aprobación de la Constitución de 1978, su existencia había sido fuertemente cuestionada. En este sentido, léase a EMBID IRUJO A., “La justiciabilidad de los actos de gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 220, octubre-diciembre 1989, pp. 19-29 y GÓMEZ MONTORO A. J., “El control jurisdiccional del Gobierno”, en ARAGÓN REYES M.- GÓMEZ MONTORO A. J., *El Gobierno: Problemas constitucionales*, CEPC, Madrid, pp. 471-510.

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ C. J., “La función ejecutiva: contenido y límites institucionales”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, *cit.*, vol. I, p. 637 y ss.; y JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ A., “La función legislativa y la «reserva de administración»: notas sobre un nuevo concepto”, en *Las Cortes Generales*, vol. II, *cit.*, pp. 1441-1453.

liberal de la separación de poderes. Así pues, para la iuspublicística alemana resultaba esencial caracterizar las propias funciones, haciendo abstracción de los órganos a los que éstas viniesen atribuidas<sup>16</sup>. La gran novedad de esta nueva construcción estriba, por tanto, en su forma de concebir orgánica y funcionalmente al Ejecutivo, para lo cual debe comenzar por distinguir netamente entre “Gobierno” y “Administración”, según la naturaleza política o administrativa de la actuación desempeñada. Del mismo modo, y siguiendo este razonamiento, se deriva la negación de que la función ejecutiva consista en una mera aplicación automática de las leyes, lo que implica, *sensu contrario*, admitir un cierto margen para la decisión política en algunas de las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno. Podemos concluir, por tanto, que la consideración de la actividad de gobierno como una cuarta función del Estado ya estaba bastante difundida en el siglo XIX, aunque ciertamente no fue hasta el período de entreguerras (sobre todo por obra de IPSEN) cuando se generalizó entre la doctrina<sup>17</sup>. Sin embargo, esto no quita para que fuese precisamente en este contexto desde donde surgieran también las más sólidas críticas contra esta función, concretamente a partir de las teorías de KELSEN. En efecto, a pesar de que ya en su momento LABAND había defendido la existencia de sólo dos funciones estatales: Legislación y Ejecución (*Gesetzgebung - Vollziehung*), fue realmente a raíz de la teorización de KELSEN cuando la bipartición funcional alcanzó su máxima formulación, defendiéndose una dicotomía funcional entre creación y aplicación del Derecho<sup>18</sup>.

De cualquier modo, volviendo a la cuestión que nos ocupa, será sólo con la teoría del *Staatsleitung* cuando comenzará a cultivarse la idea de la titularidad compartida de la dirección política del Estado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para ello, se toma como punto de partida la célebre frase de FRIESENHAN (“die Staatsleitung zusteht Regierung und Parliament zur gesamten Hand”), en la que se afirma explícitamente que la dirección del Estado recae conjuntamente en manos del Gobierno y el Parlamento<sup>19</sup>. Esta declaración

<sup>16</sup> La principal consecuencia, será, según resaltaba DE OTTO I. (*Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 1995, p. 175), que “[c]on ello el principio de separación de poderes deja de ser una concepción abstractamente organicista, sin más criterio que el del órgano del Estado [...] se hace posible distinguir dentro de las funciones encomendadas a cada órgano o complejo orgánico, a cada «poder» –legislativo, ejecutivo, judicial– aquellas que le corresponde de modo primario, por tratarse de su función en sentido material, y aquellas otras que le corresponden de un modo secundario, tan sólo como atribución contingente del derecho positivo”.

<sup>17</sup> Vid. RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milán, 1977, p. 67, n. 75.

<sup>18</sup> Por otra parte, desde los postulados del normativismo kelseniano, carecía de sentido concebir una tal función de gobierno, según había sido configurada por las doctrinas francesa y alemana, “por cuanto rechazaba dos de las premisas en las que tradicionalmente se había asentado su formulación. Si todo acto de poder público era aplicación de una norma previa, no tenía sentido hablar de actividades *extra iuris ordinem*: toda actuación de los órganos del Estado-aparato se fundamentaban jurídicamente. Pero, al mismo tiempo, en su faceta de creación jurídica, todas las actividades estatales, sin excepción, serían en algún aspecto libres, si por libertad se entiende el ámbito de decisión discrecional que admiten las normas que regulan la actuación de los poderes públicos”. FERNÁNDEZ SARASOLA I., “Dirección política y función del gobierno...”, *cit.*, § 58.

<sup>19</sup> *Cit.* por STERN K., *Staatsrecht*, vol. I, Beck, Munich, 1977, p. 757.

implica, de entrada, una superación del dogma liberal de la soberanía del Parlamento, re-diseñando así el papel que deben ocupar las Asambleas Legislativas, esto es, haciéndolas acordes a los actuales Estados constitucionales. En efecto, según esta teoría, la Asamblea representativa no ostenta ya una competencia universal, si bien continúa desempeñando un papel fundamental y activo en la determinación de la política estatal<sup>20</sup>.

### III. LA CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL ITALIANA DEL *INDIRIZZO POLITICO*

Finalmente, llegamos a la noción de *indirizzo politico*, una categoría que pese a sus orígenes tributarios del periodo histórico en el que surgió, en un momento posterior fue objeto de un interesante desarrollo doctrinal, hasta el punto de convertirse en una de las aportaciones centrales de la dogmática italiana a la Teoría político-constitucional<sup>21</sup>. Después de lo anteriormente expuesto, no resulta difícil anticipar que el principal problema al que debió hacer frente la doctrina italiana en su desarrollo de las teorías del *indirizzo politico* aplicado al “nuevo” régimen surgido de la Constitución de 1948 fue el de lograr la depuración de todo su bagaje fascista previo, para lo cual hubo, lógicamente, de democratizar

<sup>20</sup> Incluso en la actualidad, la doctrina alemana defiende claramente la existencia de ciertas tareas del Gobierno que quedan sustraídas de la intervención del Legislativo y, por tanto, caen bajo una reserva general del Ejecutivo, con fuerza constitucional. Para STARCK, esto se demostraría especialmente cuando el art. 65 LFB establece que es el Canciller federal quien traza las líneas directivas de la política a seguir: creación normativa que excluye al legislador en aquello no expresamente previsto (ej.: Ley de Presupuestos o ley de fomento y estabilidad de la economía). Otra muestra importante de dicha potestad del Ejecutivo sería la del art. 113 LFB, donde se le concede cierta capacidad de control sobre el Parlamento, en lo que respecta a la necesidad de consentimiento gubernamental en las enmiendas/ proposiciones legislativas que supongan un incremento de los gastos públicos. STARCK C., *El concepto de Ley en la Constitución alemana*, CEC, Madrid, 1979, pp. 283-285

<sup>21</sup> Acerca del *indirizzo politico* se ha escrito mucho en Italia ya desde finales de los años treinta, y también posteriormente, ya despojada de las connotaciones autoritarias y fascistas de sus orígenes. Entre las principales monografías, citamos –sin ánimo exhaustivo– grandes clásicos en la materia (algunas ya reelaboradas por sus autores en las últimas ediciones) como CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milán, 1968; GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milán, 1972; MARTINES T., “Indirizzo politico”, *Enc. del diritto*, Giuffrè, Milán, 1971, vol. XXI, pp. 134-171; MORTATI C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padua, 1967, pp. 604 y ss.; TESAURO A., “Le funzioni fondamentali dello Stato”, *Rassegna di Diritto pubblico*, año XII, 1957, págs. 533 y ss. Asimismo, entre las obras más recientes véase DI GIOVINE A., “Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa”, en *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Associazione Studi amministrativi di Torino- Ministero dell'Interno, Roma, 1978; DOGLIANI M., *Indirizzo politico (Riflessioni su regole e regolarità nel Diritto Costituzionale)*, Jovene, Nápoles, 1985; MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1973; MARONGIU G., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Cedam, Padua, 1988; así como las contribuciones del Seminario celebrado en Messina en octubre de 1996, recogidas en AINIS M. [ed alt.], *Indirizzo politico e Costituzione (A quarant'anni dal contributo di Teminostocle Martines)*, Giuffrè, Milán, 1998.

y constitucionalizar el concepto mismo de *indirizzo politico*<sup>22</sup>. La solución más obvia a dicho problema pasaba por cambiar la titularidad de la función, que dejó de recaer así en el Jefe de Gobierno, para conferirse a la mayoría democráticamente elegida<sup>23</sup>. Asimismo, otra cuestión esencial a la que los constitucionalistas italianos debieron dar respuesta, fue a la necesidad de juridificar el propio concepto, en modo de poder enfrentarse a las críticas formuladas desde el positivismo jurídico, que lo acusaban de falta de normatividad. Para solventar esta dificultad, surgieron dos respuestas distintas –ambas tomando como premisa la existencia de una relación directa entre la Constitución y el objeto del *indirizzo politico*. La primera de las tesis –de mayor repercusión posterior, incluso entre la doctrina extranjera– entendía la función de *indirizzo* como la ejecución de la llamada “Constitución material”. Para la segunda postura, en cambio, esta función suponía la capacidad de actuar no ya *secundum*, sino *praeter constitutionem*, esto es, básicamente, consistía en la facultad de adopción de decisiones en ausencia de previsiones constitucionales. Las consecuencias que –desde el punto de vista de la Teoría de la Constitución– se derivan de cada una de las interpretaciones son, como resulta obvio, radicalmente opuestas, “puesto que la primera suponía incrementar la juridicidad de la Constitución (Material) en tanto que la segunda implicaba reducir su eficacia vinculante”<sup>24</sup>.

Esta primera discrepancia doctrinal nos lleva a afirmar la principal nota caracterizadora del concepto de *indirizzo politico*: a partir de este punto de origen común, puede decirse que en lo demás no existe una única teoría unánimemente compartida por la doctrina italiana respecto de la definición, contenido y límites de esta función estatal. Ni tan siquiera se logra un acuerdo acerca de su naturaleza, en cuanto un importante sector doctrinal opta por su calificación como “actividad” del Estado, negándole una *status* de función autónoma. En cualquier caso, como veremos seguidamente, la función de Gobierno, elevada al ámbito del *indirizzo politico* (y aquí reside la mayor originalidad del planteamiento doctrinal italiano) no sólo se independiza de la esfera de la ejecución administrativa, sino que su contenido se determina con entidad suficiente incluso frente a las antiguas prerrogativas regias, “y en virtud de esta nueva justificación se postula para asumir las urgencias inminentes de la decisión política”<sup>25</sup>. Por todo ello, antes de seguir adelante, hemos creído oportuno exponer

<sup>22</sup> En el ordenamiento constitucional italiano, por lo demás, esta función (o actividad) encuentra su consagración positiva en diversos artículos de la Constitución italiana, respecto de contextos también diversos. En primer lugar, el art. 95 habla de la “política general” del gobierno (en manera bastante semejante a nuestro art. 97 CE) y cuando, siempre en referencia al Gobierno y a las facultades atribuidas al presidente del Consejo de ministros, se menciona la “unidad de *indirizzo politico* y administrativo”. Asimismo, el art. 49 reconoce la participación de los partidos políticos en la determinación de la “política nacional”.

<sup>23</sup> En este sentido, la fundamentación teórica del régimen fascista partía de la incapacidad del Parlamento para llevar a cabo tareas de coordinación y unificación, precisamente debido a su propia naturaleza asamblearia y basada en el principio mayoritario, por lo que defendía un “régimen de Jefe del Gobierno” en el que éste asumía la función de dirección política [*Vid.* PANUNZIO S., “*Leggi costituzionali del regime*”, en Id., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Bonacci Editore, Roma, 1987, pp. 239 y ss.]

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA I., “Dirección política y función del gobierno...”, *cit.*, § 68.

<sup>25</sup> NANIA R., “Prime considerazioni sulla *funzione di governo* come *funzione di indirizzo*”, Intervención presentada en el Convenio anual de la *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Palermo, 8-10 de noviembre



brevemente los rasgos principales que caracterizan esta función conforme a las más relevantes teorías (de nuevo, con un mero ánimo introductorio).

Comenzaremos así, en primer lugar, por lo que podría denominarse un *concepto tradicional de indirizzo politico*, que asimila éste con la propia función de gobierno, haciéndolo coincidir indistintamente con toda la actividad concerniente a la dirección del Estado. Sería, pues, un *indirizzo politico* en sentido amplio, en el que se sobreponen dos momentos distintos: el del establecimiento de las directivas y el de la actuación de las mismas. Como puede fácilmente observarse, esta construcción teórica es fruto de un momento de crisis del Estado liberal, donde ya no resulta posible mantener una rígida división de poderes; de un momento también en el que el surgimiento de nuevas necesidades organizativas va a determinar la imposibilidad de seguir haciendo hincapié en los poderes, por lo que lo realmente relevante pasan a ser las distintas funciones que vienen atribuidas a ciertos órganos estatales. Por ello, se ha dicho que “[e]s precisamente mediante esta nueva y necesaria asignación de funciones a diversos órganos del Estado donde se manifiesta la identificación de la función de gobierno como cuarta función unificadora de las tres tradicionales y que permitirá aclarar los caracteres generales del nuevo ordenamiento italiano”<sup>26</sup>. Es una teoría centrada básicamente en el esfuerzo de concretar la naturaleza y características de los actos políticos, que serían todos aquéllos encaminados a actuar la dirección suprema del Estado<sup>27</sup>. En último término, el sustrato común a este grupo de teorías lo constituye la firme creencia en que existe –dentro de las dinámicas constitucionales– una corriente de voluntad política encaminada a alcanzar determinados fines, al tiempo que legitimada para intervenir en el ordenamiento jurídico, buscando en el mismo su propia concreción, bien mediante los actos del ejecutivo, bien guiando la actuación de los restantes órganos constitucionales. La función de *indirizzo politico* se halla encaminada, por tanto, a concretar en el terreno jurídico todos los múltiples y variados fines ligados a las decisiones políticas de las fuerzas de la mayoría. Lo característico de esta función sigue siendo –incluso en el ámbito de una estructura constitucional rígida– que se trata de “una función libre en los fines, esto es, política en el sentido técnico de la palabra”<sup>28</sup>. En este punto sigue la línea marcada ya por CARRÉ DE MALBERG (e introducida en Italia por TESAURO), de concebir esta función como de “ejecución” de la Constitución (estableciendo así la ecuación “actividad política” = “actividad de ejecución constitucional”), por lo que no resulta posible adscribirla en exclusiva ni al poder legislativo ni al ejecutivo. En definitiva, por todos los rasgos

---

de 2001, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200111/> (consultado a fecha 20 de octubre de 2008).

<sup>26</sup> BERGARECHE-GROS A., “La Costituzione in senso materiale. L’importanza della realtà dell’organizzazione”, en CATELANI A. Y LABRIOLA S. (coords.), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Milán, Giuffrè, 2001.

<sup>27</sup> “La función de dirección política se encuentra directamente relacionada con la Constitución. Responde a la exigencia de que la distribución de las diversas tareas estatales venga precedida de un momento de reflexión unitaria”. CASSESE S. y PEREZ R., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989, p. 58.

<sup>28</sup> CHELI E., *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, cit., p. 131.

apenas señalados, llevan a considerar el *indirizzo politico*, así entendido, como “un factor de modernidad constitucional ya irreversible”<sup>29</sup>.

Uno de los principales cultivadores de esta teoría fue, sin duda, MORTATI, quien –en una concepción derivada de su conocida idea de Constitución en sentido material– consideraba esta cuarta función del Estado como aquella destinada a servir de nexo de unión no sólo entre el conjunto de las acciones del Estado, sino también respecto del propio ordenamiento jurídico. Esta teoría parte de la existencia de una doble dimensión de la Constitución material: una objetiva y otra subjetiva. Con el aspecto objetivo se hace referencia al fin o conjunto de fines que posibilitan la propia unidad y permanencia del ordenamiento jurídico (para lo cual se apela a la unidad de los miembros de la sociedad). La perspectiva subjetiva, por su parte, comprende “el conjunto de fuerzas sociales y políticas dominantes que expresan esos valores, aseguran su realización y promueven su estabilidad”<sup>30</sup>. Dado que la dimensión objetiva de la Constitución material es, para el maestro italiano, una “decisión política fundamental” sobre la unidad del Estado, ello implica que se trata de una norma finalista, formulada en términos generales y abstractos y, por tanto, necesitada de una concreción. Y es precisamente esta tarea de concreción en cada momento dado la que corresponde a las fuerzas políticas –que conforman así lo que este autor denomina como dimensión subjetiva de la Constitución material. En definitiva, la función de gobierno se convierte para MORTATI en una función de ejecución de la Constitución material, cuyo ejercicio no se agota en la determinación de fines generales, sino que “debe venir acompañada de una serie de poderes encaminados a asegurar el efectivo cumplimiento de las propias directivas”. De este modo, según su construcción teórica, “la política se transforma en función del Estado no en el ámbito de una Constitución como límite al poder y espacio de las prerrogativas estatales, sino como proceso organizativo con la propia y constituida normatividad permanente”<sup>31</sup>. Esta normatividad permanente vendría derivada de que –y ese es otro de los rasgos fundamentales de la construcción del *indirizzo politico* elaborada por MORTATI– se trata de una función que se lleva a cabo a través de directivas que concretan los fines constitucionales y que están dotadas de auténtica fuerza normativa (esto es, que no constituyen meras recomendaciones políticas). En un sentido parecido se manifiesta también GALIZIA, para quien el objetivo último de la coordinación de las restantes funciones y la unidad de fines del Estado, constituye el núcleo de la función de dirección política. Asimismo, sostiene que –desde una perspectiva material del concepto de función– la autonomía de la función de *indirizzo politico* se perfila tanto en relación con la estructura

<sup>29</sup> NANIA R., “Prime considerazioni sulla *funzione di governo* come *funzione di indirizzo*”, *cit.*

<sup>30</sup> *Vid.*, para una exposición de estas teorías MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milán, 1998, esp. pp. 67 y ss.; Id., “Studi sulla Costituzione e sulla revisione costituzionale”, en *Scritti sulle fonti del Diritto e sull'interpretazione-Raccolta di Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milán, 1972, pp. 144 y ss. Por ello, hay quien ha destacado la evidente influencia schmittiana en el concepto de “Constitución Material” de MORTATI, en cuanto que para SCHMITT la “Constitución en sentido positivo” contenía una “decisión total” sobre la unidad política. *Vid.* LANCHESTER F., *Momenti e figure nel Diritto Costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 73-75.

<sup>31</sup> BERGARECHE-GROS A., “La Costituzione in senso materiale...”, *cit.*

sustancialmente homogénea y unitaria de las diversas acciones en que se expresa, como por su incardinación en la relación de confianza Parlamento-Gobierno. Por ello, defiende la titularidad conjunta de los propios poderes legislativo y ejecutivo de la función de *indirizzo politico* “los cuales, en el ejercicio de dicha función, se vinculan mediante la relación de confianza, contemperando así las exigencias de unidad y coordinación de dirección con la autonomía y la independencia de las funciones legislativa y ejecutiva”<sup>32</sup>.

Por el contrario, otro de los grandes teóricos italianos, CRISAFULLI, niega la autonomía funcional del *indirizzo politico*, considerándolo no una función, sino una actividad estatal, que consistiría en la “predeterminación de los fines últimos y más generales y, en consecuencia, de los comportamientos concretos de la actuación estatal por medio del órgano o de los órganos competentes para ello”<sup>33</sup>. En esencia, fundamenta la obligatoriedad de dicho *indirizzo* en el principio institucional de la colaboración entre órganos constitucionales, que se convierte, de ese modo, en el núcleo esencial de las reglas de funcionamiento respecto de las relaciones institucionales. Tampoco para MARTINES estamos ante una cuarta función del Estado, sino ante una actividad estatal que carece de la autonomía necesaria para ser considerada función, puesto que siempre se desarrolla en relación con alguna de las tres clásicas funciones. Considera necesario, además, distinguir la *potestad de indirizzo politico* (entendida como potestad de determinar la política general del Estado), de la *actuación del indirizzo politico* (esto es, aquella actuación de los poderes públicos dirigida a llevar a cabo en el plano jurídico dicha política general), ambas englobadas en la actividad de dirección política. Esta neta distinción entre potestad de *indirizzo politico* en sentido estricto y actuación del *indirizzo politico*, viene derivada de la división conceptual en tres fases que el propio autor realiza del desarrollo del *indirizzo politico* (en sentido amplio)<sup>34</sup>. En sus propias palabras, esos tres momentos serían: “una fase teleológica, con la cual, respecto de la valoración de la realidad política, tal como se comporta a través de las fuerzas políticas, se determina la política general del Estado; una segunda fase, instrumental, en la cual, a la vista de los fines a alcanzar, se predisponen los medios; y una tercera fase donde se cumple el fin en el plano jurídico”.

Hasta aquí, pues, nos encontramos básicamente con dos alternativas de fondo respecto del entendimiento del *indirizzo politico*, representadas por las respectivas visiones de CRISAFULLI y de MORTATI<sup>35</sup>. Para el primero, se trataría de una actividad sólo objetivamente distinta de la clásica tripartición del esquema liberal de la separación de poderes y preeminente sobre ellas por su posición en el sistema. Para MORTATI, en cambio, se trataría de una actividad cualitativamente distinta de las demás, respecto de las cuales sería superior por su propia naturaleza, precisamente porque –a diferencia de las otras– ni esta-

<sup>32</sup> GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Giuffrè, Milán, 1972, pp. 186 y ss.

<sup>33</sup> CRISAFULLI V., “Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico”, en *Studi Urbinati*, 1939, pp. 74 y ss. (cit. por MARONGI G., *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, cit., p. 132, n. 4).

<sup>34</sup> MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1997, pp. 196-198.

<sup>35</sup> Para un completísimo análisis de los diferentes planteamientos de CRISAFULLI y MORTATI en materia de *indirizzo politico*, reenviamos a la obra de DOGLIANI M., *Indirizzo politico...*, pp. 185 y ss.

blece ni aplica normas, sino fines concretos y técnicas para la obtención de éstos. De este modo, puesto que según esta concepción tradicional de la función de dirección política el criterio de distinción es únicamente material (es decir, se caracteriza por ser aquélla que tiene como finalidad la determinación de los grandes objetivos de la política nacional y la elección de los instrumentos para lograrlos), los elementos formales y procedimentales resultan irrelevantes para su caracterización<sup>36</sup>. Por eso mismo, no sólo es variada su manifestación formal en cuanto a los actos que la actúan, sino incluso respecto de los órganos constitucionales que en ella participan. En efecto, para la determinación de la titularidad de esta función, la solución suele pasar por establecer una clasificación dentro de la dirección política. En un aspecto polémico donde los haya, se convierte así el de la distinción entre un “*indirizzo politico* constitucional” (o general), del que serían responsables todos los órganos constitucionales (incluidos el cuerpo electoral, los partidos políticos, el Presidente de la República, el Gobierno, el Parlamento e, incluso –aunque éste ya es un extremo altamente discutido– el propio Tribunal Constitucional; frente al llamado “*indirizzo politico* contingente” (o de mayoría), del cual solamente sería titular el Gobierno, junto con la mayoría parlamentaria<sup>37</sup>. A través del primero se tendería a actualizar de modo permanente la Constitución y sus fines, mientras que mediante el impulso de mayoría se trata de plasmar la relación fiduciaria existente entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoya. A su vez, dentro de este *indirizzo* contingente, MANZELLA establece una segunda subdivisión, conforme a la cual habría que distinguir una dirección política *de* Gobierno y una dirección política *del* Gobierno. Así, mientras que este último proviene exclusivamente del Ejecutivo, en el primero la dirección de la política estatal vendría determinada conjuntamente a través de la relación existente entre el Gobierno y el Parlamento, y plasmada en actos jurídicos concretos (lo cual implica, por tanto, que tiene lugar una vez aprobado el “programa” que el Gobierno presenta para su aprobación por las Cámaras)<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Esto, sin embargo, no constituye un rasgo común a todas las teorías del *indirizzo politico*. Aún para aquéllos que la retienen una función autónoma, situada al mismo nivel que las restantes funciones estatales, “es posible apreciar dos formas de entender esa *horizontalidad*: como *horizontalidad autónoma* o como *horizontalidad heterónoma*. La primera supone que se trata de una función estatal más, que se alinea con las restantes y que, como ellas, cuenta con sus actos característicos: mociones, proposiciones no de ley, directivas y todo un elenco de actos no normativos. La *horizontalidad heterónoma*, sin embargo, entiende que la función de gobierno no cuenta con actos propios, sino que se expresa a través de los actos de otras funciones estatales, en especial mediante actos normativos...” FERNÁNDEZ SARASOLA I., “Dirección política y función del gobierno...”, *cit.*, § 83.

<sup>37</sup> Distinción elaborada por BARILE P., “I poteri del Presidente della Repubblica”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, págs 707 y ss. En contra de la misma se manifiesta, en cambio, MARTINES, alegando la inutilidad de la misma, dado que, en cualquiera de ambos casos deberá siempre desarrollarse dentro del marco de la Constitución. Por ello –sostiene este autor– sólo Gobierno y Parlamento realizan actos de dirección política y lo hacen conjuntamente, mientras que a los restantes órganos constitucionales simplemente cabrá reconocerles una *fuerza política*, entendida como una cierta capacidad de influencia y condicionamiento sobre la dirección política propiamente dicha.

<sup>38</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1991, p. 303.

En un periodo sucesivo, sin embargo, vino a añadirse una tercera corriente doctrinal, que considera el *indirizzo politico* como una entidad meramente existencial, esto es, como “el conjunto de los fines y las reglas generales que, en cada momento, dirigen la totalidad de la acción de gobierno”<sup>39</sup>. En otras palabras, estos autores niegan un rasgo que tanto MORTATI como CRISAFULLI sostenían en común respecto del *indirizzo* de gobierno (o de mayoría), cual era el de su naturaleza normativa, para defender, en cambio, una naturaleza simplemente “existencial” o “natural” de aquél. Según esta corriente, al problema de la atipicidad de la forma se vincularía el de su propia eficacia. Por ello, no cabría identificar esta función con ningún acto concreto, sino que la misma derivaría de la actuación general del órgano. De este modo, los criterios relevantes para llevar a cabo la caracterización de esta función serán aquéllos que, desde la experiencia jurídica, inspiran en la práctica esa acción de gobierno, deducibles del propio comportamiento del órgano. Concluyen entonces que lo normativo no es el *indirizzo* en sí (es decir, la dirección inicial), sino el acto jurídico final en el que éste viene plasmado, lo cual se traduce en la ya mencionada naturaleza meramente existencial del *indirizzo politico*, en cuanto resultado –sólo cognoscible *ex post*– de la actividad efectivamente desempeñada por los órganos del Estado<sup>40</sup>. Huelga decir que la principal crítica formulada a esta última concepción (la llamada existencial) del *indirizzo politico*, es precisamente su excesivo “casuismo”, en el sentido de que parece corresponderse más bien a la concreta configuración adoptada por la forma de Gobierno italiana (al menos hasta el cambio operado con la adopción del sistema mayoritario), en donde el programa de gobierno no sirve de parámetro para valorar ni el efectivo grado de solidez de la mayoría de apoyo, ni tampoco de la capacidad de actuación del Ejecutivo<sup>41</sup>. En esta línea, más recientemente, se ha sugerido una explicación a medio camino entre la normatividad y la mera “facticidad” del *indirizzo politico*, basada en la polémica distinción entre el *indirizzo politico* constitucional y el gubernativo o de mayoría, que no serían de naturaleza homogénea: el primero, al venir determinado en la esfera política, sólo tendría eficacia política, mientras que el de mayoría sí pertenecería –tanto por su naturaleza como por sus efectos– a la esfera jurídica<sup>42</sup>.

#### IV. LA FUNCIÓN DE *INDIRIZZO POLITICO* DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA ITALIANO

La afirmación de la función de *indirizzo politico* como función parlamentaria, que vendría resumida en la fórmula italiana de la “*centralità* del Parlamento”, fue una noción

<sup>39</sup> Corriente en la que cabe destacar a LAVAGNA (aunque en un sentido sustancialmente idéntico se manifiestan, entre otros, GUARINO, PALADIN y CUOMO).

<sup>40</sup> Vid. AINIS M. (coord.), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Bari, 2000, p. 245.

<sup>41</sup> Como sostiene NANIA R. (“Prime considerazioni sulla *funzione di governo* come *funzione di indirizzo*”, *cit.*)

<sup>42</sup> MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, *cit.*, p. 168.

especialmente extendida entre el constitucionalismo de izquierdas (y que en Francia, por ejemplo, se difundió bajo la consigna de la “reinención del Parlamento”) frente a la cual, ciertamente, también desde la propia doctrina italiana han surgido destacadas críticas –las de SARTORI sin duda entre las más (re)conocidas–, contrarias a la idea que se encuentra en el fundamento último de ésta<sup>43</sup>. Sin embargo, otra vertiente de la doctrina italiana del *indirizzo politico* se ha presentado tradicionalmente vinculada a un propósito de corregir los abusos y patologías propios del modelo precedentemente criticado, proponiendo para ello dotar de una mayor responsabilidad y capacidad de liderazgo al Poder ejecutivo, en un intento de lograr así –finalmente– una voluntad estatal única, capaz de dotar de coherencia al entero sistema<sup>44</sup>. Al mismo tiempo, en torno a la función de *indirizzo* parlamentario, se ha propuesto recomponer ciertos excesos propios de los actuales sistemas derivados del parlamentarismo racionalizado, en los que el Ejecutivo ha acabado por acumular un exceso de poder: como aquéllos derivados de la separación de poderes (la iniciativa legislativa del gobierno y su capacidad de intervención en los trabajos parlamentarios), el anquilosamiento de muchas de sus competencias (la delegación legislativa y la decretación de urgencia), los excesos monopolísticos en materia de actividad normativa (la competencia reglamentaria del Gobierno) y, por último, las tendencias individualistas dentro del propio Gobierno (las directivas del Jefe de Gobierno respecto de los ministros y su poder de coordinación sobre ellos)<sup>45</sup>. En definitiva, desde esta nueva perspectiva, la centralidad del Parlamento viene entendida a partir del propio hecho de que la Constitución sitúa este órgano precisamente como centro del sistema, “al inicio y al final del circuito –en cuanto institución que encierra en sí todas las otras, no obstante cada una de éstas tenga sus propias esferas de potestades autónomas”<sup>46</sup>. Lo que no resulta admisible en ningún caso desde este planteamiento es que el Parlamento pretenda arrogarse funciones que no le corresponden, amparándose en una presunta omnipotencia parlamentaria. Así pues, el *indirizzo politico* parlamentario no se concibe como una invasión en la esfera propia del Ejecutivo –porque, se afirma, si el Parlamento acabase dirigiendo la cosa pública, ya no sería necesaria la relación fiduciaria–, sino

<sup>43</sup> SARTORI G., “Dove va il Parlamento?”, en *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, ESI, Nápoles, 1963.

<sup>44</sup> En general, detrás de todo este planteamiento subyace la idea que de una manera elegantemente metafórica explicaba Giuliano AMATO: “En un mundo archipiélago, ciertamente, los centros titulares del *indirizzo* no pueden ser también ellos mismos un archipiélago”. Este autor parte de la constatación de la actual multiplicación de los titulares del *indirizzo* a la hora de realizar un estudio de la función de gobierno, sobre todo porque ello ha comportado, a su vez, un cambio en la naturaleza de los instrumentos de corte jerárquico típicos del “viejo” *indirizzo*. “La funzione di governo, oggi. (Ricordando Alberto Predieri)”, Convenio anual de la *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 2001, *cit*.

<sup>45</sup> *Vid.* NANIA R., “Prime considerazioni sulla funzione di governo come funzione di indirizzo”, *cit*.

<sup>46</sup> CONSENTINO F., “Struttura e funzioni del regime parlamentare italiano”, en *Incontri: Corso di superiore informazione per consiglieri di legazione: 1977-1978*, Ministero Affari Esteri- Ist. Diplomatico, Roma, 1978. Desde una perspectiva económica, TUCCARI, *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, *cit.*, p. 52 y ss., consideraba abierto el camino para una centralidad del Parlamento, no ya porque en él empieza y acaba cualquier función de gobierno, ni porque le sea confiada la tarea de controlar el ejercicio del poder por el ejecutivo, sino porque ningún otro órgano o institución reúne sus condiciones de representatividad, como para atribírsele el juicio sobre la conexión entre los fines constitucionales y las medidas y resultados.

como el entendimiento de una función ejercida conjuntamente por Gobierno y Parlamento (o, más precisamente, por la mayoría gubernamental), característica de los sistemas de gobierno parlamentarios.

En cualquier caso y con independencia de la interpretación adoptada, la principal dificultad que plantea el estudio de esta función es, por todo lo ya indicado, que, a diferencia de las restantes funciones estatales, no se manifiesta a través de actos típicos, sino que se actúa a través de actos de variada naturaleza, dificultándose así su individuación. Nos encontramos, por tanto, con actos de lo más heterogéneo, que van desde directivas y decisiones en materia económica y financiera a presentación de proyectos/proposiciones de ley, pasando incluso, por el nombramiento de cargos de dirección de los entes públicos. Sin embargo, en lo que atiene de manera concreta a la función de *indirizzo politico* del Parlamento, se viene entendiendo de manera bastante general que su principal manifestación tiene lugar principalmente a través de la votación con la cual el Parlamento concede su confianza al Gobierno y, en general, mediante aquellos actos en los que se plasma esa relación de confianza (mociones de censura, cuestiones de confianza). Como es obvio, además, se incluyen otros actos de expresión de esta función parlamentaria, entre los que destacan los órdenes del día de orientación al Gobierno para la actuación de las leyes, las mociones o las recomendaciones.

Sin embargo, la falta de consenso generalizado acerca de qué deba entenderse por función de *indirizzo* parlamentario se aprecia no sólo en la doctrina, sino que ha tenido su reflejo también en los reglamentos de las Cámaras, que fusionan varias funciones en una macro-función parlamentaria de “*indirizzo*, de vigilancia y de control”: una especie de *totum revolutum* que sirve, en realidad, para ampliar las competencias de las Cámaras y también para crear nuevos órganos internos, incluso de estructura bicameral<sup>47</sup>. Así, con los reglamentos de las Cámaras en la mano, la pregunta que surge de manera espontánea es la de si cabe considerar tal función de *indirizzo* como una función parlamentaria autónoma, con independencia de las tradicionales tareas de inspección de las Cámaras, o si no sería

---

<sup>47</sup> Es cierto, además, como ha sido puesto de relieve por algún autor, que precisamente a raíz de la reforma de los reglamentos de las Cámaras, con la introducción normativa expresa de la función de *control- dirección*, se constata el punto de llegada (que, por otra parte, considera de todo punto novedoso en un parlamento occidental) “de un fatigoso y a menudo contradictorio proceso genético de institutos”, surgido a partir de la sólida afirmación de la existencia de dicho poder de dirección política de los parlamentos, que en la práctica había perdido eficacia de manera progresiva, frente al avance imparable del poder de dirección política del gobierno”. *Vid.* TOSI S., “Innovazioni e conferme”, en CHITI M. P.- STURLESE L. (coords.), *La riforma costituzionale: atti del Convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi, Firenze, 27-28 marzo 1998*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 5; TRAVERSA - CASU (coords.), *Il parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milán, 1998, p. 5. Esta es una polémica de recurrente actualidad en Italia, donde las anomalías patológicas de su peculiar sistema parlamentario han determinado un funcionamiento atípico del conjunto del ordenamiento y las instituciones. El problema se ha planteado fundamentalmente sobre la competencia respectiva de Gobierno y Parlamento en relación con la dirección de los órganos administrativos y los entes públicos. Para un acertado resumen de las distintas posiciones al respecto en el seno de la doctrina italiana, *vid.* QUADRI G., *Gabinetto economico (CIPE) e indirizzo politico economico*, Giuffrè, Milán, 1970, pp. 90-91, nota 6.

más acertado, en su caso, entenderla como un “mero” refuerzo de aquéllas<sup>48</sup>. Esta clasificación y definición de los procedimientos parlamentarios en informativos, de control y de *indirizzo*, aparte de su gran dificultad intrínseca, presenta un notable riesgo de arbitrariedad, debido a diversos factores. En primer lugar, la distinción entre las actividades de *indirizzo politico*, por un lado, y de información y control, por otro, resulta especialmente complicada de delimitar en un órgano político, cual es el Parlamento, por lo que un significativo sector doctrinal la rechaza sin ambages. Pero además, una segunda dificultad deriva de la propia naturaleza “neutra” o “polivalente” de la mayor parte de los instrumentos parlamentarios, en la medida en que una significativa proporción de los mismos puede emplearse con finalidades diversas<sup>49</sup>. Sin olvidar, por último, que la práctica viene demostrando como el Parlamento, en una suerte de continua evolución, ha debido adaptarse a los cambios institucionales experimentados en el sistema italiano durante las últimas dos décadas, para lo cual continuamente surgen nuevos instrumentos a través de los cuales desarrollar esta función de dirección política.

## V. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA (O IMPULSO POLÍTICO) EN EL SISTEMA PALMENTARIO ESPAÑOL

A diferencia de lo que veíamos en el sistema italiano, la propia existencia de una tal función de dirección política (a veces llamada entre nosotros “función de impulso político”) resulta extremadamente discutida en el sistema parlamentario español diseñado por la Constitución de 1978. Y ello, ante todo, porque a diferencia de otros textos constitucionales, nuestra Norma Fundamental utiliza el término “gobierno” tan sólo en un sentido orgánico restringido “como un órgano concreto y no como el conjunto de órganos que gobiernan el Estado en una u otra medida”<sup>50</sup>. De hecho, la única vez que nuestra Constitución menciona esta función es precisamente en el art. 97 CE, al enumerar, entre las atribuciones del Gobierno, la de la dirección de la política interior y exterior. En este sentido, como muy bien señalaba DE OTTO, la principal cuestión que plantea el citado art. 97 CE, “es la de si se ha de entender como delimitación de una específica función de gobierno, distinta de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, o si, por el contrario, existen tan sólo estas funciones, y la supuesta función de gobierno no es en realidad sino la calificación material

<sup>48</sup> LONGHI V., *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982, p. 167.

<sup>49</sup> Como señala MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, 3ª ed., Giappichelli, Turín, 1999, p. 316, resulta comprensible esta resistencia a la sistemación “si se tiene en cuenta el hecho de que una parte del derecho parlamentario es una materia esencialmente práctica, que se presta mal a ser codificada”, ya que viene determinada sobre todo por el uso práctico que se hace de cada una de las figuras, instrumentos y procedimientos.

<sup>50</sup> DE OTTO Y PARDO I., “La posición constitucional del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, p. 143.



de la actividad que el Gobierno lleva a cabo a través de su participación en las funciones clásicas”<sup>51</sup>.

Por lo que respecta al tratamiento doctrinal de esta cuestión en nuestro país, lo primero que cabría destacar es la ausencia de aquella relación directa entre la función de *indirizzo politico* y la Constitución que había apuntado la doctrina italiana. En términos generales, la función de dirección política no viene entendida como una función de ejecución de la Constitución, sino que parece aproximarse más a la elaboración de la “función de Gobierno” realizada por las doctrinas francesa y alemana, en cuanto ámbito de actuación—propio y más o menos libre— del poder Ejecutivo. En este sentido, como señala GARCÍA ROCA, parece que nos encontramos aún ante una construcción teórica demasiado reciente y quizás también por eso mismo, carente de unos perfiles claros y homogéneos<sup>52</sup>. Es más, parecería que este concepto tiene un alcance diverso (o incluso que se utiliza con sentidos distintos) según la función de dirección política venga referida al Ejecutivo o bien se refiera al Parlamento. Así, por lo que respecta a la función de dirección política atribuida al Gobierno—como sabemos, expresamente reconocida en el art. 97 CE—, el sentido de la misma viene a ser, básicamente, el de delimitar una esfera propia de actuación de este órgano. Una esfera caracterizada por la elevada discrecionalidad de sus actos, en cuanto contienen un grado de libertad en la decisión que excede la mera aplicación ejecutiva y mecánica de las leyes (a diferencia de la actuación de la Administración)<sup>53</sup>. Todo ello, obviamente, en el respeto a la Constitución y las leyes, controlable parlamentaria y judicialmente y respetando la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenida en el art. 9.3º CE<sup>54</sup>. En este sentido, puede afirmarse rotundamente que el mayor logro de la doctrina del *indirizzo politico* ha sido, precisamente, el de adaptar el esquema clásico de las funciones del Estado a la realidad institucional, aceptando así que “el Gobierno no es un mero poder ejecutivo y vicario del Parlamento, sino el centro del sistema”<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 170-171.

<sup>52</sup> GARCÍA ROCA J., “Del principio de la división de poderes”, *REP*, núm. 108, abril-junio 2000, p. 61.

<sup>53</sup> Por otra parte, tampoco cabe ya señalar una única naturaleza de los actos realizados por el Gobierno en el ejercicio de su función de dirección política, dado que también ésta ha sufrido una evolución en los últimos tiempos (condicionada tanto por factores extra-institucionales, como internos al sistema político-constitucional), trasladando la función de gobierno “del plano de la *decisión y dirección* al de la *coordinación y promoción*”. *Vid.*, en este sentido, BALBONI E., “La funzione di governo, oggi”, Congreso anual de la *Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 2001, *cit.*

<sup>54</sup> Sobre los límites a este control jurisdiccional sobre la actividad política discrecional del Gobierno, véase SANTAMARÍA PASTOR J. A., “Gobierno y administración: Una reflexión preliminar”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, pp. 77-78. Ésta interpretación, sin embargo, resulta de difícil sustento actualmente, tras las ya mencionadas reformas legislativas en la materia, que excluyen explícitamente la existencia de actos políticos exentos de control jurisdiccional. Otra cuestión, obviamente distinta, será la de determinar el alcance de dicho control. *Vid.* GÓMEZ MONTORO A. J., “El control jurisdiccional del Gobierno”, *cit.*

<sup>55</sup> GARCÍA ROCA J., “Del principio de la división de poderes”, *cit.*, p. 61.

En lo que atiene a la función de dirección política de titularidad parlamentaria, del propio tenor constitucional no se desprende directamente la atribución de la titularidad de dicha función a las Cortes Generales. Por ese motivo, encontramos hoy una posición generalmente asumida por gran parte de nuestra doctrina, consistente en englobar las actividades de impulso y dirección política dentro de la función parlamentaria general de control y, más concretamente, dentro de una división denominada de control-orientación (por oposición a otras modalidades de control como el control-inspección y el control-sanción). Sería éste por tanto un modelo similar al empleado en los Reglamentos de las Cámaras en Italia, cuando recogen ésa que podríamos caracterizar de macro-función parlamentaria de “indirizzo, de vigilancia y de control”<sup>56</sup>. En esa línea, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ cuestiona la noción de que la actividad de impulso político llevada a cabo por el Parlamento, pueda considerarse efectivamente una función parlamentaria diferenciada y autónoma. Parte para ello del rechazo de la concepción que parece subyacer a las teorías doctrinales que hasta ahora lo han propugnado, basadas en la defensa para el Parlamento de un papel director de la vida política en el Estado actual. Esta perspectiva, según dicho autor, es plenamente rechazable por sus inevitables derivas asamblearias, que harían inviable la estabilidad del sistema. Por otra parte, y “sin negar que hay actos parlamentarios cuya finalidad específica es exhortar u orientar la acción del Gobierno”, en el sistema español es obvio que la Constitución ha atribuido al Gobierno la función de dirección política (art. 97 CE). Todo lo cual le lleva a entender que “las mencionadas posibilidades de impulso parlamentario a la acción del Gobierno deban ser vistas como manifestaciones de la función de control político”<sup>57</sup>. Ello sería aplicable no sólo respecto de las iniciativas de la oposición, sino incluso de aquéllas procedentes de la mayoría parlamentaria, por entender que la función de control no se limita a la simple crítica en sentido negativo, sino también a la crítica constructiva, esto es, la propuesta de alternativas<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Así, es posible admitir que también el control tiene en sí mismo un objetivo último de influir en la adopción de decisiones políticas. En este sentido, FERNÁNDEZ SARASOLA (“El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, *REDC*, núm. 60, sept.-dic. 2000, p. 97 y 112) afirmaba que “el control actúa como un mecanismo de selección de opciones políticas, contrastando las decisiones adoptadas por el Gobierno, rechazándolas o reorientándolas. Por este motivo el control requiere de tres fases: la recepción de datos sobre la conducta del Gobierno (*input*), el contraste con el parámetro o parámetros que deberían presidir la conducta gubernamental (*enjuiciamiento*) y la adopción de una medida correctora o ratificadora de ésta (*output*). Cada una de estas fases está condicionada por el sujeto que ejerce el control...”

<sup>57</sup> “El Parlamento sirve más bien para dos cosas: primera, para que la mayoría invista y apoye al Gobierno; segunda, para que la oposición critique y controle a ese Gobierno”. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ L. M., “Actos de los procedimientos de control, impulso e información”, en *Los actos del Parlamento (Instituciones de Derecho Parlamentario II)*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1999, p. 144.

<sup>58</sup> En cualquier caso, la frontera que divide las funciones de control y de orientación es muy sutil. Algún autor ha indicado que la principal diferencia entre ambas reside en el bajo perfil jurídico y político de los instrumentos que sirven a la función de orientación. GARCÍA FERNÁNDEZ J., “La función de control del Parlamento sobre el Gobierno”, *Cuadernos de derecho público*, núm. 2, 1997, p. 44.

Entre nosotros ha sido especialmente la doctrina catalana la más receptiva a este concepto<sup>59</sup>, con gran influencia de las teorías italianas y apoyándose claramente en el tenor literal del art. 30.1 del Estatuto de Autonomía catalán de 1979 (art. 55.2 del Estatuto catalán según la versión actual), el cual, en este caso de manera expresa, atribuía dicha función a la Asamblea autonómica, al establecer que el Parlamento “impulsa y controla la acción política y de Gobierno”<sup>60</sup>. No en vano, en nuestro sistema constitucional ha sido precisamente en el nivel autonómico donde este concepto ha experimentado un mayor desarrollo, tanto desde un punto de vista teórico, como en su plasmación jurídico-positiva. Ello se explica, sin duda, debido al hecho de que el texto catalán sirvió de modelo –en este punto como en tantos otros– a otros ordenamientos autonómicos posteriores<sup>61</sup>. Por ello, pese a que no todos los Estatutos emplean la misma fórmula ni denominan de igual modo esta función de impulso, coincidimos con el profesor AJA en afirmar que en todos ellos “su sentido es semejante”, de manera que debería admitirse su existencia “aún en los Estatutos que incluyen sólo la fórmula tradicional del control, porque en definitiva se trata únicamente de una formulación más ajustada de las tareas que realizan en la actualidad los Parlamentos”<sup>62</sup>. Pese a todo, lo cierto es que, en un primer momento, el reconocimiento de esta función de manera expresa a los respectivos parlamentos autonómicos en aquellos nueve Estatutos de Autonomía suscitó reticencias entre cierta doctrina, que entendía dicha atribución explícita como un intento de establecer una forma de gobierno manifiestamente distinta de la existente en el ámbito estatal: en concreto, un sistema parlamentario con tendencia asamblearia<sup>63</sup>. Una deducción

<sup>59</sup> Especialmente defendida por MOLAS I.- PITARCH I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, esp. pp. 32 y ss.; REBOREDO I CIVEIRA R., “Más allá del control parlamentario, el impulso político”, en *Parlamento y control del Gobierno (V Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Madrid, 1998, pp. 303-329; SUBIRAT J. – VINTRÓ J., “El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político”, *REP*, núm. 23, 1981, pp. 185 y ss. Asimismo, para un resumen de las últimas evoluciones del concepto de dirección e impulso político en el Estado Social y de Derecho, nos remitimos a PORRAS NADALES A., “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978”, *RVAP*, núm. 34 (II), 1992, pp. 164 y ss.

<sup>60</sup> Acerca de los orígenes de este precepto en el Estatuto de Autonomía catalán, *vid.* PITARCH I. E., “La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en GARRORENA MORALES A. (coord.), *El Parlamento y sus transformaciones*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 315.

<sup>61</sup> Incluso aquellas Comunidades Autónomas que no atribuyeron estatutariamente esta función a sus respectivas asambleas han acabado incluyéndola más recientemente, utilizando para ello diversos vehículos: las leyes de Gobierno, los Reglamentos de la Asamblea legislativa o las leyes que regulan las relaciones entre el Gobierno y la Cámara. En la mayoría de los casos, además, la atribución genérica de esta función a las respectivas Asambleas no sólo viene reconocida en términos generales (para lo que se emplean expresiones de lo más variado, como “orientar”, “impulsar” o “promover”), sino que posteriormente suelen especificarse los procedimientos parlamentarios para su actuación. Puede verse, a modo de ejemplo, la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma andaluza, cuyo capítulo IV está dedicado al “impulso de la acción política y de gobierno”, concretado después en el art. 52, donde se establece que “el impulso de la acción política y de gobierno puede ser ejercido por el Parlamento mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley”.

<sup>62</sup> AJA E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 263.

<sup>63</sup> Cuando lo cierto es que, estando a considerar la auténtica distribución de poderes diseñada en los Estatutos de Autonomía, resulta difícil sostener “ni política ni jurídicamente” que el sistema institucional de las

formulada partiendo de una interpretación *a contrario* (bastante cuestionable y cuestionada) de la ausencia de un reconocimiento expreso a los correspondientes Ejecutivos autonómicos de una análoga función de impulso político. A partir de ahí se concluía que en dichos Estatutos de Autonomía se estaría negando la titularidad de la función de dirección política a los gobiernos autonómicos (y a sus presidentes) que, de este modo, quedarían relegados al ejercicio de funciones “esencialmente ejecutivas y administrativas”<sup>64</sup>. Sin embargo, una vez más, el tiempo y la práctica institucional han venido a poner las cosas en sus sitio, de modo que hoy el entendimiento general (como, de otra parte, la aplicación efectiva) de este reconocimiento estatutario de la función de impulso político a las asambleas autonómicas, adopta un alcance mucho más limitado. Con esta noción de “impulso” –recogida junto a los clásicos medios de control parlamentario<sup>65</sup>– parece quererse indicar que las Asambleas Legislativas no se limitan a llevar a cabo un control *a posteriori*, sino que también pueden realizar una “actividad previa de orientación y estímulo de la labor gubernamental”<sup>66</sup>. De manera un tanto paradójica respecto de las reticencias originales que mencionábamos, se ha demostrado que el mayor riesgo que presentan en la práctica todos estos instrumentos, compartidos por las funciones de impulso y de control, es precisamente el de “su posible ineficacia, a veces provocada por los mismos Ejecutivos”<sup>67</sup>. Seguramente teniendo en cuenta la situación real, el vigente del Estatuto de Autonomía catalán (L. O. 6/2006, de 19 de julio), ha alterado el orden de las funciones atribuidas al Parlamento, pasando ahora a anteponer la función de control a aquella de impulso de “la acción política y de gobierno”.

En cambio, trasladándonos ya al ámbito estatal, decíamos que entre nuestra doctrina no existe acuerdo acerca de si esta función debe considerarse atribuida al Parlamento o si, por el contrario, la Constitución la reserva sólo al Gobierno. Para la mayoría de autores, si bien no se discute que el Parlamento (y lo mismo cabría hacer extensivo a otros órganos constitucionales) posea ciertas facultades de dirección política, sí se le niega la titularidad de una propia función genérica de dirección política “que le habilitase para sustituir al Poder Ejecutivo en aquellas tareas que, aun cuando no aparezcan expresamente mencionadas en la Constitución, le corresponden, por conexión, o por la «naturaleza de las cosas» en virtud de la cláusula del artículo 97 CE”. De esa opinión es LÓPEZ GUERRA, quien afirma que, si

---

Comunidades Autónomas responda claramente a las características de un sistema parlamentario, “ni siquiera con las matizaciones del parlamentarismo racionalizado”, hasta el punto de que algunos autores han llegado incluso a calificarlos como sistemas semipresidenciales.  *Vid. SOLÉ TURA J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía, cit., p. 308.*

<sup>64</sup> También critica estas teorías PARAMIO DURÁN A., “La función de impulso político de las Asambleas Legislativas autonómicas”, en *Las Cortes Generales, cit.*, vol. 3, p. 1860-1.

<sup>65</sup> “Esta actividad de impulso no tiene lugar por medios específicos, sino mediante los mismos instrumentos de control. Además el control e impulso del Gobierno son el resultado de una pluralidad de actividades parlamentarias más que de la actuación puntual de uno u otro instrumento”. AJA E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, cit.*, p. 263.

<sup>66</sup> SUBIRATS J. – VINTRÓ J., “El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político”, *cit.*, p. 186.

<sup>67</sup> AJA E. [et al], *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, cit.*, p. 264.

bien resulta innegable “la existencia de tareas parlamentarias que implican una orientación política en la formación de la voluntad estatal”, no existe en cambio un mandato constitucional general equivalente al establecido en el art. 97, dirigido sólo al Gobierno, mientras que normas que sí atribuyen expresamente una función de dirección política al Parlamento, se encuentran sólo en el ámbito autonómico, sin que quepa establecer una analogía con el ámbito estatal<sup>68</sup>. Tampoco, continúa este autor, cabe deducir la atribución a las Cortes de una genérica función de dirección política amparándose en la llamada “superioridad democrática” del Parlamento, ya que en nuestro orden constitucional la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que derivan todos los poderes del Estado, con lo que ningún poder estatal goza ya del monopolio de la legitimación democrática. Asimismo, añade, en relación con aquellas facultades con un contenido “directivo” que la propia Constitución atribuye al Parlamento (como las mociones no de ley), pese a su innegable trascendencia política, en el fondo –al depender su cumplimiento del juicio de oportunidad de las propias Cámaras– lo cierto es que no comportan consecuencias jurídicamente exigibles<sup>69</sup>.

En cambio, para la doctrina partidaria de atribuir a las Cortes Generales la titularidad de la dirección política, el fundamento constitucional de la misma se encuentra en el propio art. 97 CE, ya que, dado el sometimiento general del Gobierno al Parlamento, “no parece existir reparo en reconocerla también a las Cortes Generales”. Habría de interpretarse que, con este reconocimiento explícito al Gobierno de la titularidad de una tal función de dirección política, la finalidad perseguida era, no la de excluir la titularidad de la misma por parte de las Cortes Generales, sino antes bien, la de reconocer al Ejecutivo un ámbito propio de actuación política, de libre decisión y de autonomía respecto del Parlamento. Así, este ámbito quedaría protegido constitucionalmente, incluso frente a posibles injerencias del propio poder Legislativo. Por ello, y siguiendo este mismo razonamiento, la capacidad de dirección derivada de la función que nos ocupa no sería entendida en ningún caso desde una perspectiva jerárquica sino, antes bien, de indicación “y determinación de los objetivos que deben perseguirse por el Gobierno y, a través suyo, por el aparato administrativo del Estado”<sup>70</sup>. Sin embargo, debemos señalar que, dentro de este sector doctrinal favorable a la atribución de facultades de dirección política al Parlamento, hay un grupo de autores que reconoce sin especiales problemas la existencia de una función de dirección política –“con-

<sup>68</sup> LÓPEZ GUERRA L., “Funciones del Gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre 1988, p. 32.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 36; y del mismo autor, la voz “Dirección política”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, *cit.*, p. 2507. En un sentido parecido, de entender que la Constitución con su reconocimiento expreso al Gobierno de dicha función de dirección política estaba implicando una distinción cualitativa respecto de los restantes órganos constitucionales, parece querer expresarse PAREJO ALFONSO, cuando sostiene que la “escasa densidad” de la regulación constitucional de esta función de dirección política –aparte de un indicativo de la dificultad e impropiedad de una definición exhaustiva de la misma– es indicativa de “una clara vocación principal y de mera acotación respecto de las restantes funciones constitucionales con formalización orgánica”. “Gobierno y Administración Pública en la Constitución Española”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ – CALVO CHARRO (coords.), *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002, p. 94.

<sup>70</sup> SÁIZ ARNÁIZ A., “El Gobierno y la dirección de la política”, *RVAP*, núm. 34 (II), 1992, p. 195.

siderada materialmente”– entre las propias del Parlamento. Una función ésta “consistente en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos”<sup>71</sup>. Para otra corriente científica, en cambio, la función de dirección política debería ser caracterizada como una actividad estatal, excluyéndose expresamente que se trate de una nueva función del Estado, que pudiera añadirse a la tradicional tríada, debido principalmente a la falta de homogeneidad (tanto procedimental como formal) y de eficacia jurídica de los actos a través de los que se expresa. Sin embargo, aunque dichos actos no constituyan una función estatal más que añadir a las tres ya clásicas, sí se trata de actos jurídicos que pueden llegar a configurar “una actividad jurídica con entidad propia, una categoría –definida en base a criterios formales y contenido, como de hecho se definen hoy las funciones estatales –excluyente, no situada en el mismo plano de las funciones estatales clásicas”<sup>72</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Sabemos que el Parlamento –en los actuales sistemas parlamentarios– no gobierna ni puede hacerlo. Sin embargo, la función de dirección política es una función en cierto modo bicéfala, que no puede atribuirse en exclusiva al Gobierno, por cuanto en el mejor de los casos, necesita de la aprobación del Parlamento para desarrollarla<sup>73</sup>. La cuestión que se plantea, entonces, es la de determinar si se trata de una función con dos naturalezas distintas, o si, por el contrario, la función permanece siempre la misma, variando sólo la perspectiva desde la que viene analizada, desde lo que sería la ratio última de cada uno de los dos órganos constitucionales que la ejercen<sup>74</sup>. Ante todo, para poder responder a este interrogante,

---

<sup>71</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, p. 245

<sup>72</sup> Para justificar esta tesis, entre los argumentos esgrimidos –ya desarrollados en su día por la doctrina italiana– se resalta asimismo, el hecho de que tanto la titularidad como el ejercicio de la misma no vienen atribuidos en exclusiva a uno de los tres poderes del Estado. Por otra parte, esta actividad se considera previa a la determinación y ejercicio de cualquiera de las funciones clásicas del Estado, en el sentido de que sirve de presupuesto de las mismas, lo cual también parecería apuntar a favor de su conceptualización como actividad en vez de cómo función. VIVER I PI-SUNYER C., “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de Comunidades Autónomas”, en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía*, cit., pp. 314 y ss. Dado que esta cuestión se sitúa en una zona fronteriza entre el Derecho y la Política, presenta por ello una renuencia intrínseca a someterse a los parámetros de la dogmática jurídica, por lo que –concluye este autor– el legislador debería actuar con la máxima precaución y “abstenerse de regular estas cuestiones tan resistentes a la formalización jurídica, con el consiguiente peligro de constante conculcación de estas normas”.

<sup>73</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., “El estatuto normativo del Gobierno y su configuración efectiva como órgano del Estado”, en *Homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003, vol. IV, pp. 6477-6501

<sup>74</sup> El profesor SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (“El estatuto normativo del Gobierno y su configuración efectiva como órgano del Estado”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, cit., p. 72), después de haber negado la exclusividad del Gobierno en la titularidad de la función de dirección política, sí acepta “una cierta singularidad

creemos conveniente partir de la premisa de que nuestra Norma Fundamental no designa un único órgano que perfeccione la totalidad de la función de dirección política<sup>75</sup>, ni tan siquiera de las distintas actividades que la concretan. Esto es así porque la Constitución generalmente no se limita a señalar un único órgano titular exclusivo de toda una actividad directiva realizada de principio a fin, sino que normalmente diseña procesos que se estructuran a modo de sucesión de diversas fases en los que colaboran distintos órganos –por lo general Gobierno y Parlamento. De este modo, la atribución constitucional de la función de dirección política se produce de manera limitada y, al mismo tiempo exclusiva: limitada, en cuanto la Constitución atribuye la titularidad de esa función a un determinado órgano sólo respecto de una concreta fase del procedimiento; exclusiva, porque ningún otro órgano podrá sustituir a aquél constitucionalmente designado en ese momento o procedimiento concreto<sup>76</sup>.

Analizada desde este punto de vista, pues, la función parlamentaria de dirección política viene entendida como el ejercicio de una actividad que excede el mero control político del Gobierno, de modo que no se concibe como una capacidad de mera propuesta o sugerencia, sino que se identifica plenamente con lo que hemos venido denominando como “dirección política”<sup>77</sup>. Se convierte, así, en aquella función parlamentaria por la cual el Parlamento “manifiesta su voluntad; determina los grandes objetivos de la política nacional; orienta la actividad del Gobierno y de la Administración, indicando los instrumentos y medios más adecuados para conseguir los fines propuestos que se individualizan, y controla finalmente la ejecución del proceso”<sup>78</sup>. Asimismo, como ya había notado la doctrina italiana, esta función se encontraría directamente conectada con las restantes funciones parlamentarias, de modo que su expresión se produciría, de modo especial, en la actuación día a día del Parlamento, reflejando la estrecha colaboración de la mayoría parlamentaria gubernamental. Estaríamos, pues, entendiendo la dirección política como aquella actividad de los poderes públicos encaminada a la determinación y el establecimiento tanto de los fines del conjunto de la actividad estatal como de los propios instrumentos necesarios para su logro. Su principal rasgo definitorio radicaría así en su propio carácter político, en cuanto referido a la libertad que identifica a una actividad no determinada en sus fines más allá del marco esencial que la Constitución misma delimita. La libertad en los fines que caracteriza a la actividad de dirección política excede, por tanto, cualitativa y cuantitativamente, la mera discrecionalidad,

---

del poder ejecutivo, en el sentido de una caracterización que podríamos llamar *modal*: se trataría la suya, de la intervención primera y libre sobre distintos ámbitos materiales” (cursivas en el texto original).

<sup>75</sup> Si así fuera, la función de dirección política, en último extremo, no vendría atribuida al Gobierno, sino a su Presidente, que es quien tiene asignada la posición de dirección dentro del propio poder Ejecutivo: “Frente al Gobierno, que *dirige la política*, a su Presidente le corresponde *dirigir la acción* de aquél”. Vid. RODRÍGUEZ-PATRÓN RODRÍGUEZ P., “El Gobierno como órgano constitucional”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, cit., pp. 109 y ss. (cursivas en el texto original).

<sup>76</sup> LÓPEZ-GUERRA L., “Funciones del Gobierno y dirección política”, cit., p. 30.

<sup>77</sup> “Quienes afirman que existe una genuina función parlamentaria de impulso tienden a identificarla con la dirección política; es decir, ya no se trata tanto de controlar al Gobierno como de señalarle qué debe hacer”. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ L. M<sup>a</sup>, “Actos de los procedimientos de control, impulso e información”, cit., p. 144.

<sup>78</sup> MOLAS I.- PITARCH I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, cit., p. 32.

ya que ésta última aparece siempre vinculada en sus fines<sup>79</sup>. Por ello decía CRISAFULLI que el *indirizzo* es “político” no sólo por su capacidad de vincular al Estado en su integridad y unidad, sino sobre todo porque “puede abarcar una serie prácticamente ilimitada y teóricamente no determinable a priori de fines”<sup>80</sup>. De todo lo anteriormente expuesto, creemos además conveniente evitar confundir aquellos actos delimitadores (o definidores) de la dirección política –entre los cuales destacan el programa de Gobierno aprobado por las Cámaras, las proposiciones no de ley o las mociones y resoluciones parlamentarias–, con aquellos otros actos realizadores de la misma, ya que sólo estos últimos constituyen actos de dirección política, en el sentido estricto del término<sup>81</sup>. A este último tipo de actos pertenecerían, entre otros, la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la declaración de estados de excepción y sitio o la celebración de tratados internacionales<sup>82</sup>.

De otra parte, no resulta extraño que frecuentemente resulte cuestionada la principalidad de la función legislativa (en sentido normativo) en el papel desempeñado por el Parlamento dentro del actual modelo de Estado parlamentario. La actual división de poderes exige que las Cámaras (órganos colegiados con directa representación popular) controlen seriamente la actuación del órgano (generalmente monocrático) al que se confía la guía conjunta del Estado: para una plena “governabilidad” se requiere que el *indirizzo politico* del gobierno sea convalidado por el legislativo (incluso con eventuales “integraciones” por parte de las Cámaras Legislativas)<sup>83</sup>. Por otro lado, no debe olvidarse que la virtualidad del principio de legalidad excede el de simple límite a la actuación de la Administración. En este sentido, la ley no sólo limita la actividad administrativa, sino que además determina los fines que debe perseguir y establece los medios con los que contará<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Por su parte, LÓPEZ GARRIDO señalaba que el “poder de impulso político o poder *politico direttivo* tiene el sentido de reflejar la iniciativa, de dirección de orientación, que siempre preside todo fenómeno político”. “Las funciones político-directivas de los Parlamentos”, en GARRORENA MORALES A. (COORD.), *El Parlamento y sus transformaciones*, cit., p. 355.

<sup>80</sup> CRISAFULLI V., *Le forme di governo*, Cedam, Padua, 1973, pp. 81 y ss.

<sup>81</sup> De este mismo parecer se mostraba también SÁIZ ARNÁIZ, “El Gobierno y la dirección de la política”, cit., pp. 193 y ss.

<sup>82</sup> LÓPEZ GARRIDO (“Las funciones político-directivas de los Parlamentos”, cit., pp. 354-359), en cambio, parece sostener una idea diversa acerca de qué deba entenderse por función político-directiva del Parlamento, entendida por este autor como función de gobierno (interno). Así, partiendo de nuestros vigentes Reglamentos de las Cámaras, resumía las funciones parlamentarias político-directivas en fundamentalmente seis: la programación de los trabajos parlamentarios, la fijación del orden del día, la interpretación del reglamento, la función normativa reglamentaria, la dirección de los debates y la calificación de los escritos parlamentarios. En definitiva, una visión prácticamente centrada en el trabajo interno de las propias Cámaras, pero sin apenas trascendencia *ad extra*, por lo que –a nuestro parecer– no tiene mucho que ver con la llamada función de dirección política *del Estado*.

<sup>83</sup> BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, cit., p. 80.

<sup>84</sup> MARONGIU G., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., p. 149. En este sentido se pronuncia el profesor SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., “El estatuto normativo del Gobierno y su configuración efectiva como órgano del Estado”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, cit., p. 72: “Se ha de llamar la atención sobre el hecho de que la tarea de dirección no corresponde llevarla a cabo en exclusiva al Gobierno (si el impulso o iniciativa en esta materia corresponde al Gobierno o al legislativo, es, sin duda, una cuestión



Asimismo, no cabe desconocer que la amplia formulación de las normas constitucionales hace que, en la práctica, el efectivo papel del Parlamento en la determinación del *indirizzo politico* varíe sensiblemente, en función de elementos discrecionales de oportunidad política. Así, “puede limitarse al papel de máquina para emanar leyes y conceder la confianza al gobierno, o bien asumir el papel de órgano de determinación, o codeterminación, del *indirizzo politico*”<sup>85</sup>. En definitiva, el modo concreto en que las funciones parlamentarias vengán efectivamente ejercidas dependerá no sólo (o no tanto) de la configuración normativa de las mismas, sino también de cuestiones meramente políticas, fundamentalmente del tipo de relación existente entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento (relación mayoría-oposición), de la relación de éstas con el Gobierno e, incluso, con los demás órganos constitucionales y la propia Sociedad<sup>86</sup>. En este mismo sentido, hay quien sostiene que las mayores restricciones sobre los Parlamentos, en los sistemas parlamentarios occidentales, no proceden de las constituciones, sino del propio diseño del sistema de partidos<sup>87</sup>. De hecho, como mencionábamos al inicio de estas páginas, VILE hablaba de la función de gobierno como la cuarta función del Estado, una función caracterizada por su componente de discrecionalidad. Sin embargo, este autor establece un doble nivel en su taxonomía de las funciones estatales. En el primero de ellos, junto a funciones que podrían aproximadamente subsumirse en las tres clásicas (de creación, aplicación e interpretación autorizada del Derecho), sitúa esta función discrecional, referida al ejercicio de prerrogativas y poderes discrecionales por parte del poder Ejecutivo. Sin embargo, en el segundo nivel, VILE sitúa otras dos funciones, de control y de coordinación, entendidas no como concretas acciones realizadas por órganos del Estado, sino como requisitos de funcionamiento del mismo. Mientras la exigencia de control era la máxima preocupación en los siglos pasados (y a ella ha respondido la creación de “la entera panoplia de estado mixto, la separación de poderes, la constitución equilibrada y los *checks and balances*”), la función de coordinación (derivada de la necesidad de un Estado fuerte, efectivo y estable) se ha convertido en la función por excelencia del sistema político actual (con los riesgos que conlleva el olvidar

---

sobre todo política a decidir según la respectiva fuerza), sino con la colaboración del legislativo. En el sentido de que las más importantes decisiones acaban adoptando forma de ley porque le están reservadas, o alcanzan a su determinación en virtud del principio de competencia universal del legislador. De todos modos la base presupuestaria de la actuación del Gobierno implica también un acuerdo parlamentario”.

<sup>85</sup> En la convicción, por otra parte, de que “[l]a falta de protagonismo del Parlamento provoca un vacío en la vida democrática de un país que suele ser llenado por otras instituciones: especialmente por los medios de comunicación y por la judicatura”. ARAGÓN REYES M., “Gobierno y forma de gobierno: Problemas actuales”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, cit., p. 40.

<sup>86</sup> MAZZONI HONORATI M<sup>a</sup>. L., *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 34.

<sup>87</sup> “Conclusion: Do Parliaments make a difference?”, en NORTON P. (coord.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, vol. 1, Frank Caas, Londres, 1998, p. 192. Para un interesante estudio de todos los factores que determinan (o, al menos, condicionan) el grado de participación del Parlamento en la adopción de decisiones de políticas públicas, vid. OLSON D.M. – MEZEY M., “Parliament and public policy”, en Id. (coords.): *Legislatures in the policy process: The dilemmas of economic policy*, Cambridge University Press, 1991, p. 23 (especialmente útil resulta el gráfico final que recoge todas las variables de tipo interno y externo al sistema y los diferentes grados de influencia).

por el camino la función de control). Sin embargo, a diferencia de los planteamientos hasta ahora expuestos, el autor británico no atribuye el ejercicio de esta función de coordinación a ningún órgano del Estado, sino que considera que son principalmente los partidos políticos quienes la desempeñan (bien que relativizado por su defensa del multifuncionalismo de las instituciones)<sup>88</sup>.

Por último, “el reconocimiento social de la Constitución, en tanto que misión y límite de un poder responsable, controlable y garantía jurídica de un orden social justo”<sup>89</sup>, supone la necesidad ineludible de no desconocer los principios y valores normativos fijados por la propia Constitución, entre los cuales se encuentra el pluralismo político, que deberá actuar como correctivo de la concepción clásica de representación propia del Estado liberal. Lo cual, respecto del tema que nos ocupa, conlleva una visión del Parlamento no sólo como órgano del Estado, sino ante todo como institución, en modo tal que en el debate parlamentario el poder de decisión recae en la mayoría, pero el poder parlamentario de control no lo desempeña la mayoría, sino todos y cada uno de los componentes de las Cámaras<sup>90</sup>. No se trata, por tanto, de defender el retorno (si es que alguna vez existió) a esa mítica Edad de Oro del Parlamentarismo, sino que asumiendo la realidad actual, donde la contraposición no se produce ya entre Parlamento y Gobierno, sino que por la introducción del sistema de partidos, esta dualidad es hoy entre mayoría (de gobierno) y minoría (parlamentaria), se dé cabida al principio democrático y al pluralismo político. Sin embargo, también es cierto que, debido precisamente al gobierno de partidos, se viene produciendo una progresiva neutralización de las funciones de modo tal que, en un cierto sentido, podría mantenerse que, tanto la función legislativa como la ejecutiva, han acabado por convertirse en simples “medios para el cumplimiento de las directrices políticas que señala el partido de la mayoría, que, al mismo tiempo, es el encargado de formar Gobierno”<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> VILE M. J. C., *Constitutionalism and the separation of powers*, cit., p. 326

<sup>89</sup> VILLACORTA MANCEBO L., “La Constitución como «tarea». La optimización de los derechos fundamentales como resultado en el Estado de Bienestar”, *RCG*, núm. 37, 1996, pp. 238-239.

<sup>90</sup> Algo que respondería a la ya clásica distinción propuesta por el profesor ARAGÓN REYES de “control *por* el Parlamento” y “control *en* el Parlamento”. Vid. “El control parlamentario como control político”, *RDP*, núm. 23, 1986, pp. 11-39.

<sup>91</sup> ESCRIBANO LÓPEZ F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, p. 37.