

DR 04 12

Seguidamente les ofrecemos Derecho Político I. La profesora doña María Antonia Calvo desarrolla algunas cuestiones polémicas en la teoría política del gobierno. La tercera unidad didáctica de Derecho Político I se ocupa en los temas 13 y 14 de abordar el estudio del gobierno. En el tema 13 se realiza una aproximación a la definición de gobierno y a cuáles son sus integrantes, esto es, al presidente de gobierno y a los ministros.

El tema 14 estudia por su parte las funciones legislativas, políticas y administrativas que competen al gobierno. Con el fin de ampliar los conocimientos del alumno, el presente guión se encargará de plantear algunas de las cuestiones más polémicas o que se prestan a mayor confusión cuando se trata de abordar el tema del gobierno. Hay que comenzar planteando que el tema del gobierno es una problemática que se circunscribe a las constituciones modernas, ya que las leyes políticas del siglo XIX y parte del XX, con escasas excepciones, tuvieron como norma la no definición de la composición y las competencias del gobierno.

Así, observamos que en las constituciones monárquicas españolas del siglo XIX sólo se recogen brevísimas referencias a los ministros del rey y que en general, en todo el panorama constitucional de esta época, el gobierno como integrante del poder ejecutivo es considerado como un poder subordinado y dependiente del poder legislativo. Las asambleas son las titulares del poder legislativo expresión de la soberanía, mientras que el ejecutivo, en consonancia con las ideas russonianas, queda reducido a simple órgano de transmisión de la voluntad del pueblo. Este predominio del legislativo se prolonga, al menos parcialmente, hasta el periodo de entreguerras.

La crisis del parlamentarismo clásico da paso, en los años que median entre las dos guerras mundiales, a una frase que podíamos denominar de nivelación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Esta importancia creciente que va tomando el ejecutivo encuentra, sin embargo, gran resistencia en el Parlamento, que se traduce en una negativa sistemática de su confianza a los gobiernos, provocando una situación de inestabilidad gubernamental que frenará el ascenso del ejecutivo. Es, sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando asistimos a la consolidación de la preeminencia del ejecutivo.

Este hecho significa el paso de la fase que antes hemos definido como de nivelación entre los dos poderes a una fase que podemos denominar de predominio de los gobiernos. El detrimento del poder de los parlamentos en favor del poder del gobierno se manifiesta en los textos constitucionales, como nos demuestra el artículo 34 de la Constitución Francesa de 1958, en el que se constitucionaliza la figura de la reserva de ley. Es decir, se enumeran las materias que han de ser reguladas por la ley y que son, por tanto, competencia del Parlamento, dejando el resto de las materias que no quedan expresamente enumeradas como competencia del Ejecutivo.

Se produce en toda Europa un fenómeno similar al francés que tiene como consecuencia que el

90% de las leyes aprobadas por los parlamentos hayan respondido a iniciativas de los gobiernos. Igualmente, se refuerzan las medidas de estabilidad gubernamental mediante la adopción del carácter constructivo en el voto de censura, esto es, la necesidad de presentar un candidato alternativo a la presidencia del gobierno si se quiere someter al gobierno existente a una moción de censura que provoque su caída. A la luz de esta breve referencia histórica sobre la evolución de los poderes observamos cómo ha sido en las últimas décadas cuando el gobierno ha cobrado mayor importancia pasando de ser un poder subordinado a dirigir los destinos del Estado.

Es precisamente esta realidad la que hace difícil una definición del concepto de gobierno ya que durante muchísimo tiempo mereció escasísima atención por parte de los especialistas. Asimismo, la referencia al órgano denominado gobierno por los tratadistas de derecho político no ha estado exenta de confusión ya que se ha recurrido a la utilización indiferenciada de términos como gobierno, gabinete o consejo de ministros. Respondiendo a un ordenamiento sistemático del tema, creo necesario plantear en primer lugar una aproximación al polémico asunto de la relación entre el gobierno y el Estado.

Sin pretender resolver en esta corta exposición la controversia que existe entre los estudiosos de la teoría del Estado sobre cuál es la relación entre el gobierno y el Estado, considero de gran interés hacer llegar al alumno la posición de dos autores diferentes que sobre distintos presupuestos ideológicos nos ofrecen su opinión ante un tema de tanta importancia. Comenzaremos describiendo los presupuestos que al respecto mantiene Lasky, autor que se inscribe en la posición que la doctrina ha denominado como realista. Para Lasky, uno de los axiomas fundamentales de la ciencia política es este, es menester, distinguir pulcramente entre Estado y gobierno.

El último, el gobierno, no es sino un agente del primero, existe para realizar los fines del Estado, no es soberano en el sentido en que se denomina soberano al Estado. Con esta afirmación, podríamos entender que Lasky fija claramente una diferenciación entre el Estado y el gobierno, sin embargo es el mismo autor quien nos dice la distinción entre el Estado y el gobierno tiene más bien carácter teórico que importancia práctica. No encontramos en verdad acto alguno del Estado que no sea acto de gobierno.

La tesis mantenida por Lasky ha sido criticada por diferentes autores, entendiendo que su postura, y en general la de todos los realistas, responde a un criterio político que entiende al Estado como una organización de clase privilegiada y al gobierno como el instrumento que por medio de la fuerza ha de mantener la estructura dominante. Birdot afirma en contraposición a Lasky que el Estado es una realidad imposible de negar, pese a que pertenece al orden de las ideas y no al de los fenómenos concretos. La característica fundamental del Estado es la de estar pensado para ser el soporte del poder político y es precisamente esta la causa que hace que los partidos políticos luchen por adueñarse del Estado ya que esto les permite crear reglas jurídicas investidas de una autoridad superior a la norma legal.

Los hombres o fuerzas políticas que han logrado hacerse reconocer como agentes del Estado acceden a una legitimidad que obliga a sus adversarios a aceptar los procedimientos autorizados por el aparato estatal. El Estado, que es algo diferenciado del gobierno, situado por encima de él, para utilizar una formulación más gráfica aunque imprecisa, no puede realizar actuación alguna si no es por medio del gobierno. Este es el órgano del Estado.

Quizás la necesidad de hacer una exposición esquemática de las dos posiciones no permita al alumno ver con claridad las diferencias existentes entre las dos teorías. Considero que, sin embargo, era preciso hacer una referencia a este polémico tema ya que tiene una importancia capital en el desarrollo de la teoría política. El segundo aspecto que vamos a tratar en este guión viene determinado por las diferentes formas en que puede estructurarse el poder ejecutivo y la consecuencia que esto tiene sobre el gobierno.

Siguiendo al profesor Diverger podemos describir los siguientes tipos de ejecutivo dentro de la organización constitucional del Estado democrático-liberal. Primero, el ejecutivo monocrático. En este supuesto, el órgano del poder ejecutivo es un solo individuo.

Sólo él puede adoptar las decisiones políticas aunque, lógicamente, cuenta con un grupo de colaboradores que le ayudan en la preparación o ejecución de estas decisiones. El ejemplo típico es la monocracia presidencialista de Estados Unidos. El poder ejecutivo es monopolizado por su presidente, elegido por sufragio universal.

No existe un gobierno con un primer ministro a su cabeza. Los ministros que reciben el nombre de secretarios son convocados por el presidente para prestar a éste información y asesoramiento. No se puede incluir dentro del ejecutivo monocrático a la monarquía ya que, si tiene carácter absoluto, queda excluida de los modelos democrático-liberales y, si es una monarquía constitucional, responde al modelo del ejecutivo dualista que será tratado más adelante.

Tan sólo en un momento concreto de la evolución de la monarquía podríamos considerar que responde a la organización del ejecutivo monocrático, esto es, en el momento en que adopta la forma de monarquía limitada durante el siglo XVIII en Inglaterra, situación que sirve precisamente de modelo a los autores de la Constitución americana. Segundo. Ejecutivo colegial.

Está formado por dos hombres que sólo pueden actuar de acuerdo el uno con el otro. Presenta, pues, dos características esenciales. La igualdad entre sus dos miembros y la colegialidad que consiste en que ninguno de los dos puede actuar sin el consentimiento del otro.

Este tipo ha desempeñado históricamente un papel muy débil y es prácticamente imposible encontrar un sólo ejemplo en la práctica contemporánea. Tercero. Ejecutivo directorial.

Está formado por un número reducido de individuos integrando un órgano colectivo. Este modelo, en la teoría, se caracteriza por dos notas. La igualdad de todos sus miembros y su

carácter colectivo, en el que las decisiones son adoptadas por mayoría.

Observamos que en la práctica, por el contrario, este modelo sufre algunas transformaciones, ya que uno de los miembros de este órgano colectivo tiende, de hecho o de derecho, a desempeñar las funciones de presidente. Por otra parte, los diferentes miembros tienden a especializarse en alguna materia, lo que les confiere una cierta independencia en su zona específica. El ejemplo suizo es un tipo atenuado de ejecutivo directorial, ya que existe dentro del Gobierno una persona que desempeña la función de presidente durante un año.

Cuarto. En último lugar está la organización del ejecutivo dualista. Está formado por un hombre de un lado y un colectivo de otro.

El primero es el jefe del Estado y el órgano colectivo es el formado por los ministros. Este esquema de organización del ejecutivo es el típico de los regímenes parlamentarios, si bien las atribuciones que los textos constitucionales en cada país otorguen a los poderes podrán modificar parcial o sustancialmente el modelo. El jefe del Estado es independiente, representa al Estado y es irresponsable de sus actos salvo en el caso de alta traición.

El órgano colectivo que denominamos Gobierno se caracteriza por dos rasgos esenciales. En primer lugar, sus miembros poseen autonomía frente al jefe del Estado. Aunque son nombrados por él, tienen poderes de decisión propia.

En segundo lugar, aun existiendo especialización de los miembros por departamentos, éstos responden solidariamente de las principales decisiones adoptadas. En principio, los miembros del Gobierno son iguales entre sí, sin embargo, lo más frecuente es que uno de ellos adquiera una cierta preeminencia sobre los demás. Esta figura recibe el nombre de presidente del Gobierno.

Podemos observar que hay una diferencia en los sistemas parlamentarios con respecto al papel que desempeña el presidente de Gobierno y que la mayor o menor importancia de éste en la organización del Ejecutivo tiene estrecha relación con dos cuestiones. Primero, cómo se efectúa el nombramiento del presidente de Gobierno y segundo, cuáles son las atribuciones del jefe del Estado. En lo que se refiere al nombramiento del presidente de Gobierno, las posibilidades a seguir son dos.

Por una parte, es el conjunto del Gobierno, es decir, todos los ministros quienes obtienen la confianza del Parlamento. En este caso, el presidente o jefe de Gobierno desempeña las funciones que le son propias, pero condicionado a la forma colectiva en que ha sido nombrado. El otorgar la confianza a todos los ministros que componen el Gobierno es el modelo que se emplea en la República Italiana.

La segunda posibilidad es que sea exclusivamente el presidente de Gobierno y no el conjunto de los ministros quien se someta a la confianza del Parlamento. Resulta obvio que en este supuesto la posición política del presidente de Gobierno está fortalecida, ya que es él quien

recibe la confianza y una vez otorgada, nombra a sus ministros. Este es el modelo que se ha adoptado en la Constitución Española de 1978.

La mayor o menor importancia del presidente o jefe de Gobierno está igualmente condicionada a cuáles son las atribuciones que el texto constitucional concede al jefe del Estado. En los regímenes parlamentarios la figura del jefe del Estado suele ser defendida como un poder neutral, teniendo especial referencia al caso de las monarquías parlamentarias como Gran Bretaña, los países escandinavos o España. En estos supuestos las grandes atribuciones del poder ejecutivo recaen sobre el Gobierno.

Sin embargo, observamos cómo en la Constitución francesa el jefe del Estado o presidente de la República asume un papel especial al presidir las reuniones del Gobierno, lo que disminuye la iniciativa gubernamental. El ejemplo francés es una combinación entre el principio monocrático del régimen presidencialista y el ejecutivo dualista del régimen parlamentario. Acaban de escuchar en Derecho Político 1 la profesora doña María Antonia Calvo, que ha desarrollado algunas cuestiones polémicas en la teoría política del Gobierno Civil.

Recordamos a los alumnos de Derecho Político 1 que en el día de hoy excepcionalmente y también en las próximas emisiones de Derecho Político hasta la realización de las primeras pruebas personales el espacio consagrado a Derecho Político 2 a las 9 y 36 minutos del mismo día de hoy no se dedicará a Derecho Político 2, sino que se emitirá una nueva explicación de Derecho Político 1 y como consecuencia de completar el desarrollo de las explicaciones de esta materia. Repetimos, los espacios de Derecho Político 2 hasta la fecha de las pruebas personales serán suprimidos a las 9 y 36 minutos todos los lunes para completar las explicaciones de Derecho Político 1 ofreciendo elecciones de esta materia. Escuchan la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia por el tercer programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el programa de Radio Nacional en frecuencia modulada en Canarias transmitiendo los espacios educativos de nuestra Universidad.

La UNED les acompaña diariamente excepto domingos y festivos de 8 a 10 y media de la noche. Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org