

DR 04 11

Seguidamente les ofrecemos Derecho Político 1. El profesor Herrero desarrolla el tema La Jefatura del Estado, su contradicción básica como órgano neutral y su función de arbitraje frente al resto de órganos estatales, correspondiente al tema 12 del programa de Derecho Político 1. El comentario del guión que a continuación se emite se refiere al tema 12 del programa de Derecho Político 1. Su contenido, como es sabido, se centra en la descripción de las características que la institución de la Jefatura del Estado reviste tanto en los estados monárquicos como en las repúblicas, ya sea con sistema de gobierno presidencialista, ya con sistema de gobierno parlamentario. Descritos, pues, como están en el tema 12, las diferentes formas de acceso a la corona y a la presidencia de la república. ¿Cuáles son los poderes del monarca y del presidente? Así como los mecanismos que en uno y en otro caso existen para proceder a su sustitución, lo que tal vez resulte oportuno destacar, a través de este breve comentario, sea la problemática general que plantea esta institución en el marco de los estados democráticos.

Tratando, si acaso, de ejemplificar la contradicción que, como veremos, está presente en su naturaleza jurídico-política. Pues bien, el problema central que con dicha institución se plantea originariamente no es otro que el de servir de marco jurídico adecuado a lo que constituye y se conoce como Estado moderno. Es sabido que la forma política conocida como tal tiene sus orígenes históricos en las ciudades repúblicas de la Italia septentrional durante el Renacimiento.

También que el diseñador de este nuevo estatus político que el Estado moderno representó frente al Estado estamental característico de la Edad Media fue Machiavello, a quien se debe el término *Lo Stato*, con el que vino a designarlo. Es sabido también que el objetivo de esta forma política no era otro que el de la concentración de los instrumentos reales de mando, antaño dispersos, como el ejército, la burocracia administrativa, las leyes y el comercio, en una única unidad de acción política. El camino hacia el Estado moderno, vislumbrado ya en el Renacimiento, como se acaba de hacer notar, es el camino que transcurre a lo largo de tres siglos y en el que dos son las etapas fundamentales.

La primera se alcanza tras haberse producido un cambio en la titularidad de los instrumentos reales de poder que, de estar en manos privadas, pasan a pertenecer al Estado como sujeto público. La segunda, consecuencia de la anterior, cubre la tarea de hallar una nueva justificación a esta concentración de hecho que de los instrumentos reales de poder se viene produciendo desde el siglo XV, de modo que el poder de mando ya no se justifique como un derecho del sujeto que manda, sino como un atributo del jefe del Estado primero y con las revoluciones burguesas como un atributo del propio Estado. De ahí que la historia de la jefatura del Estado se corresponda y refleje, tal vez mejor que ninguna otra institución, con la evolución del Estado mismo en su conjunto.

Su aparición como institución está ligada directamente a la del Estado moderno, reuniendo en

sí las características que a éste le informan, de modo que en la medida que el Estado moderno implicaba una concentración de hecho y de derecho en un único centro de decisión, la institución de la jefatura del Estado se convertiría en la figura constitucional dominante de esta nueva forma de organización política. De ahí que no resulte extraño la identificación hoy ya superada pero que ha estado vigente entre el Estado y el jefe del mismo. A ello ha contribuido el que la monarquía y más concretamente el monarca absoluto, que es una forma política anterior al Estado moderno propiamente dicho, fuera utilizada por las fuerzas sociales impulsoras de éste en una primera época como su estructura política dirigente, ya que ninguna otra forma política podía garantizar mejor la continuidad institucional del aparato estatal así como la desintegración progresiva de los particularismos feudales y municipales.

Ahora bien, no es cierto ni siquiera en este supuesto del monarca absoluto dirigiendo al Estado que éste como concentración de hecho y de derecho de todo el poder a que aspiraba se haya visto supeditado aquel. Al contrario, si la jefatura del Estado encarnada por el monarca absoluto se consideraba como el instrumento institucional más adecuado era bajo el supuesto de que dicha jefatura trascendiese los límites del rey-persona y se institucionalizase como corona. Ésta y sólo ésta, en cuanto que reunía en sí la unidad y la continuidad de su función era apta para garantizar la unidad y permanencia del aparato estatal.

Superado el absolutismo permanece como rasgo básico de la jefatura del Estado su carácter de garante de la unidad y continuidad del aparato del Estado. Y aunque ello no implique en general que sea sólo el jefe del Estado quien cumpla tal cometido o que los órganos que asuman la jefatura del Estado se circunscriban a tal misión refiriéndonos al sistema de gobierno parlamentario tanto monárquico como republicano, así acontece. La característica fundamental pues del órgano presidente de la República o del monarca que encarna la corona no es otra en estos sistemas de gobierno que la de ser jefe del Estado.

¿Cuál es entonces la naturaleza de dicha jefatura bajo el supuesto de un Estado con sistema de gobierno parlamentario? Básicamente, y por decirlo con una sola palabra es la de ser... es la de configurarse dentro del esquema de poderes e instituciones que conforman el Estado como un poder neutro. Su posición por encima de los tres poderes clásicos y la participación debida u obligada del mismo en una serie de funciones legislativas, ejecutivas o judiciales proporcionan, no obstante a la jefatura del Estado una importancia política que trasciende la mera consideración de órgano formal del Estado. Entre otras razones y básicamente porque al mismo se le atribuye la representación simbólica de la totalidad de aquel y no de un determinado grupo político.

Bien entendido que esta relevancia de su función no se puede entender como una capacidad de dirección política ya que tanto al presidente de la República como al monarca parlamentario se ven desprovistos de responsabilidad política condición sine qua non para ser un órgano titular de poderes concretos. Frente al contenido, pues, de poderes efectivos la jefatura del Estado en cuanto representación del mismo que es se configura como un poder neutro que arbitra el correcto funcionamiento de la maquinaria estatal. La pregunta que surge

inmediatamente es la siguiente ¿Cómo una figura que ostenta la representación general del Estado puede trascender el carácter simbólico de esta función y hacerlo verdaderamente operativo? La respuesta es que muy difícilmente si previamente no hay un equilibrio de fuerzas políticas que garanticen esa armonía institucional dinámica en que todo Estado consiste.

El ejemplo de la crisis de gobierno italiano actualmente en los medios de comunicación y que es objeto de discusión pública viene a poner de relieve esto que estamos comentando. En efecto, una vez que el Partido Comunista retira su apoyo al gobierno Andreotti lo que surge es necesariamente la mediación del jefe del Estado para tratar de poner fin a esta crisis de gobierno. Ahora bien, ¿cómo el jefe del Estado puede resolver esta crisis de gobierno si realmente él no tiene poderes efectivos para llevarlo a cabo por más que represente simbólicamente la unidad del Estado mismo? Su labor es de mediación, de consulta de tratar de hacer que los diferentes grupos parlamentarios lleguen a un acuerdo pero en ningún caso de imponer una posible solución.

Al fin de todas las consultas y de todos los consejos la última respuesta que la Constitución prevé es la disolución de las cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones generales. Se pone pues de manifiesto en este caso concreto que hay una gran desproporción en esta institución que brevemente hemos comentado entre el valor simbólico que asume como representación de todo el Estado y las posibilidades concretas que precisamente por ese valor simbólico le son negadas tiene para resolver los problemas concretos en los que el equilibrio de fuerzas políticas se rompa. Como solución a este problema los sistemas presidencialistas lo que han tratado es de dotar precisamente al Presidente de la República al Jefe del Estado de una fuerza efectiva para que en situaciones análogas pueda tomar decisiones imponiéndolas al resto de los órganos del Estado mismo.

Ventajas en este sentido se pueden deducir pero también inconvenientes por lo que al abuso de poder en un momento determinado pueda resultar de esta gestión para la que en cualquier caso el Presidente de la República cuando esta es presidencialista tiene. En Derecho Político 1 el profesor Herrero les ha hablado de la jefatura del Estado su contradicción básica como órgano neutral y su función de arbitraje frente al resto de órganos estatales.