

DR 29 276

Hola, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, bienvenidos a mi conferencia, Llegamos a los últimos minutos de Revista de Derecho y los vamos a ocupar con dos temas de político. Primero hablaremos de cómo se constituye el Gobierno y de su responsabilidad política y, más tarde, del Poder Judicial. Para el primer tema, el Gobierno contamos con la presencia del catedrático don Antonio Torres del Moral y de la profesora doña Pilar Millardo.

Sin embargo, antes de hacer la primera pregunta, el profesor Torres quiere darnos una información referente a las últimas publicaciones del Departamento. ¿No es así? Sí, porque creo que son interesantes. Algunas de ellas afectan directamente al tema de esta noche y, en general, son publicaciones de la asignatura muy convenientes, importantes y creo que los alumnos deben conocerlas.

Maricana Fernández Miranda, profesora del Departamento, ha escrito un libro que es la publicación de su tesis doctoral sobre la verificación de poderes. Se refiere a la verificación de poderes de los parlamentarios electos, diputados y senadores a lo largo de todo el siglo XIX y parte del XX. Verificación de poderes que hacía la propia Cámara antes de asignarles el escaño correspondiente.

Jorge Rodríguez Zapata, que es profesor titular de la asignatura, ha escrito un libro muy importante sobre sanción, promulgación y publicación de las leyes, en el que se plantea el problema fundamental de la potestad legislativa de las Cortes en relación con las facultades del Rey, de la Corona, de sancionar esas leyes, promulgarlas y mandarlas publicar. El reparto de atribuciones que la Constitución hace en esta materia es netamente favorable a las Cortes como órgano del Poder Legislativo, propiamente dicho, en tanto que la sanción, promulgación y publicación son atribuciones del Rey que se corresponden preferentemente con su estatus de poder simbólico de la unidad y de la permanencia del Estado. El Rey, con su firma de sanción, lo que hace realmente es dar calidad de acto estatal a una decisión que ya está tomada por las Cortes.

Pero todo esto plantea muchos problemas que el profesor Rodríguez Zapata analiza en el derecho español, en el histórico y en el vigente, así como en el derecho comparado, de una manera exhaustiva. Y, por último, la profesora Pilar Mellado también ha publicado su tesis doctoral con el título «La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español», que afecta, como vemos claramente, al tema que nos trae hoy, la responsabilidad política del Gobierno. Y también lo analiza desde el punto de vista histórico y del derecho comparado, antes de entrar a verlo en la Constitución vigente.

Y yo creo que una de las virtudes de este libro es que me lleva a la contraria a mí, es decir, que mantiene unas tesis diferentes de las que yo mantengo en el manual. Y por eso creo que es

conveniente que los alumnos conozcan cómo en el Departamento se mantienen posiciones doctrinales diferentes, sin mengua de la calidad científica de cada una de ellas. Y por eso yo quiero que hoy sea la propia autora, la profesora Pilar Mellado, profesora titular del Departamento, la que exponga sus puntos de vista sobre este particular de la responsabilidad política del Gobierno.

Bueno, si le parece, vamos a empezar, de todas maneras, con la primera pregunta sobre el Gobierno. Y es cómo está constituido el Gobierno. ¿Dónde termina el Gobierno y dónde comienza la Administración? Pues no es fácil decirlo, porque depende del enfoque que se le dé a este problema.

Y, por lo tanto, depende de cada autor que lo esté estudiando. Porque, en principio, el Gobierno se le ha conocido siempre como el órgano del Poder Ejecutivo. Pero gobernar es algo más que ejecutar.

Si el Gobierno fuera meramente Poder Ejecutivo, casi se podría confundir con la Administración, porque es la Administración la que finalmente da los últimos pasos para aplicar las normas a los casos concretos de gestión de los servicios públicos. Pero gobernar es algo más. Gobernar, principalmente, es programar, prever y, por lo tanto, adoptar las iniciativas legislativas necesarias para que el Parlamento, a su vez, dote al Poder Ejecutivo, o al Gobierno, lo dote de los instrumentos jurídicos necesarios para poder actuar.

De tal manera que, si gobernar es programar, es dirigir la política, es prever, es planificar, etcétera, entonces esta función ya no es propiamente de la Administración. Y, por lo demás, tenemos el problema de la diferencia entre los actos políticos y los actos administrativos. Hay algunos actos que se toman en estas esferas, no vamos a precisar más todavía, que deben gozar de un cierto margen de apreciación, que no esté estrictamente reglado por la norma, de tal manera que el Gobierno pueda optar, en un caso o en otro, por esta o aquella solución, según parezca más conveniente a las circunstancias.

Piéñse, por ejemplo, en un estado de alarma o en una catástrofe, o piénsese en medidas necesarias, urgentes, de decreto ley, etcétera. Naturalmente, esto no es propio de la Administración. Y ese margen de apreciación, de cuando se da un caso de urgente y extraordinaria necesidad para adoptar un decreto ley, eso es propio de la tarea de Gobierno, de prever necesidades y poner los remedios.

Entonces, ¿quiénes hacen esto y quiénes hacen lo otro? Pues no es fácil, pero se entiende, por ejemplo, que el Presidente del Gobierno, los ministros, los secretarios de Estado, los subsecretarios y hasta los directores generales actúan con bastante frecuencia dentro de estos márgenes de apreciación, de circunstancias, de previsión, de programación y de dirección política. Y que a partir de aquí, es decir, sus directores generales para abajo, ya es propiamente Administración, incluso está ordenado que sean funcionarios los que ocupen estos puestos. Que después no se haga así del todo, ya es otro problema.

Pero, en principio, la línea divisoria podría establecerse ahí. Pero es una línea divisoria ciertamente flexible, porque es evidente que el director general, en el 80% de sus cometidos, ha de atenerse a las normas administrativas y, además, al principio de legalidad, como también el propio Consejo de Ministros. Pero, vamos, si el criterio es la programación, la previsión, entonces se podría establecer la línea divisoria flexible, como digo, en el director general.

¿Cómo se forma un gobierno? Según la Constitución Española hay dos formas de iniciar o de componer un gobierno. Después de unas elecciones y en el transcurso ordinario de la confrontación entre el Parlamento, entre las Cortes y el Gobierno, según que haya habido o no una moción de censura aprobada o una cuestión de confianza desestimada. Esto segundo, yo quería que fuera la parte que expusiera la profesora Pilar Mellado y lo dejo, por lo tanto, para una segunda cuestión, una tercera cuestión.

Y me voy a centrar en la primera, en cómo se forma el gobierno después de unas elecciones o después de una dimisión de un presidente de gobierno. Después de unas elecciones, el Rey tiene que evacuar unas consultas con los representantes de los grupos parlamentarios, o mejor dicho, dice la Constitución, de los grupos políticos con representación parlamentaria, que no es exactamente lo mismo. Son unas consultas que están asistidas por el presidente del Congreso de los Diputados, que con esa asistencia o presencia es el que refrenda el acto regio.

Naturalmente, el Rey debe atenerse a los resultados electorales, tanto si son muy claros como si no lo son tanto. Si hay una mayoría absoluta de un partido en las elecciones, hay poco a consultar y en una mañana pues se pueden evacuar todas las consultas. El líder de ese partido político es el que va a formar gobierno, es el candidato que el Rey debe proponer.

Si los resultados son menos claros y hay diversas minorías, entonces el Rey debe consultar, asistido, como digo, por el presidente del Congreso, cuál sería el candidato de uno de estos grupos que todos ellos estarían dispuestos a refrendar o a votar en el Congreso de los Diputados, a respaldar para que forme gobierno. Y el Rey debe atenerse de proponer un candidato que no sea el que previamente estos representantes de los grupos políticos le hayan hecho saber que están dispuestos a respaldar. Lo otro sería una política peligrosa que no está en el ánimo de nadie y menos el Rey el hacer en ningún caso.

Una vez hecho así, el Rey propone, hace la propuesta formal refrendada por el presidente del Congreso de los Diputados al Congreso y en el Congreso se debate el programa de este candidato. No está exigido que presente la composición de su propio gobierno, es decir, quiénes son los ministros que le van a acompañar, porque la investidura se le hace al presidente, es el presidente el que recibe la investidura. De ahí deriva una conformación presidencialista de nuestro gobierno, porque realmente es el presidente el único que recibe el voto favorable de la Cámara y una vez que lo ha recibido, él nombra a los ministros y secretarios de Estado que componen su gobierno.

Se necesita una mayoría absoluta en primera vuelta y en caso de no obtenerse una mayoría relativa en segunda, que es lo que generalmente sucederá, salvo en caso de que un partido

político haya obtenido mayoría absoluta en las elecciones, que es lo que ocurrió en el 82 y en el 86. Gracias, profesor Torres del Moral. Profesora Pilar Mellado, al comienzo de la intervención del profesor Torres nos hablaba de las últimas publicaciones del Departamento, entre ellas su tesis doctoral, la responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español.

Parece, por tanto, la persona adecuada para respondernos a la última pregunta y es si el gobierno es responsable políticamente ante las Cortes y cómo éstas lo controlan. Nuestra Constitución de 1978 diferencia con nitidez en su artículo 108 el Instituto de la Responsabilidad Política de los otros aspectos que puede revestir la responsabilidad ministerial, esto es, la responsabilidad penal, civil y administrativa. En efecto, la responsabilidad política no es exigible como las otras ante los tribunales de justicia, sino ante el Congreso de los Diputados y se hace efectiva a través de unos mecanismos específicos que llevan aparejada una sanción característica, la privación del oficio.

De esta forma, la responsabilidad política no descansa sobre el principio de legalidad, es decir, no está fundada ni sobre una infracción penal ni sobre una falta civil, sino que reposa sobre elementos esencialmente subjetivos cuya apreciación incumbe al Parlamento. Por tanto, la base de la responsabilidad política gubernamental es la discusión, y en su caso la sanción, de la conveniencia de una determinada decisión o actuación política del Gobierno y no su ilegalidad o inconstitucionalidad. Pues bien, esa posibilidad de exigir responsabilidad política al Gobierno entraña una nueva función del Parlamento, el control de la acción del Gobierno.

El concepto de control es, sin embargo, un *prius* respecto al de responsabilidad. Así puede ocurrir que una Cámara parlamentaria tenga potestad para instrumentalizar diversos medios de control, y no tenga, en cambio, legitimidad para exigir responsabilidad política al órgano ejecutivo. En consecuencia, si la acción parlamentaria de control es un *prius*, la responsabilidad política es un *posterius*, un efecto sancionador derivado de un juicio preliminar realizado por los representantes de la voluntad popular.

El concepto de control es pues un concepto más amplio que el de responsabilidad, mientras que la exigencia de responsabilidad política supone siempre un control. No todo control implica la deducción de una responsabilidad política. El control consiste en la comprobación de la actividad llevada a cabo por el Gobierno y en la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, mientras que la responsabilidad política surge eventualmente en el caso de que, tras esa confrontación, se determine la inadecuación gubernamental con aquella orientación parlamentaria, y proceda al cuestionamiento de la relación fiduciaria que liga a ambos órganos, produciéndose entonces, en su caso, la remoción del Gobierno.

Pues bien, los dos mecanismos que la Constitución de 1978 prevé a este respecto para exigir responsabilidad política al Gobierno son la cuestión de confianza y la moción de censura. Tanto una como otra constituyen unos especialísimos instrumentos de control en cuanto comportan la sanción de máxima gravedad para el sujeto controlado, la privación del oficio, como habíamos dicho antes, o lo que es igual, el apartamiento del poder. Ambos mecanismos han

asumido, entre otros, un carácter mixto.

Son, por un lado, actos de dirección política en cuanto sirven también para la función de determinar los grandes objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para conseguirlos, la moción de censura porque lleva aparejada la investidura de un candidato y el respaldo de un programa político, la cuestión de confianza porque se vincula claramente a un programa o declaración de política general. Y, por otro lado, son actos de control, con la particularidad adicional de que su sanción sirve para exigir responsabilidad política. La cuestión de confianza se diferencia para terminar sustancialmente de la moción de censura en su origen, mientras esta última procede directamente del Congreso de los Diputados, a que ya nace iniciativa del presidente del Gobierno.

Y para hablar del segundo tema de político, el poder judicial, lo haremos con la profesora Yolanda Gómez. Profesora Gómez, ¿cuál es la caracterización del poder judicial en la Constitución Española? La regulación que hace la Constitución Española del poder judicial es considerablemente distinta de la que imperó en otros momentos de nuestra historia reciente, en un intento de poner en relación el modelo del poder judicial con las demandas de la sociedad española actual. Una forma de abordar el estudio o análisis del poder judicial hoy es acercándose a los principios que lo informan.

Estos principios pueden clasificarse en dos tipos, políticos y procesales. Los llamados principios políticos informan la configuración y la estructura de ese poder estatal diferenciado que llamamos judicial. Y básicamente son el principio de democracia, el principio de sometimiento a la Constitución y a la ley, el de independencia, el de responsabilidad y el de la unidad jurisdiccional.

Por su parte, los principios procesales hacen referencia a la específica actividad de juzgar y ejecutar lo juzgado, y son básicamente también el principio de gratuidad, el de publicidad y el de oralidad. De todos estos principios que nos acaba de enumerar, ¿cuál definiría mejor la actual configuración del poder judicial? Todos ellos son importantes y contribuyen, de alguna manera, a dotar al poder judicial del perfil que actualmente posee. Pero si tuviéramos que elegir uno de ellos, quizá podríamos citar entre los principios políticos el de democracia.

El principio de democracia puede deducirse sin dificultad del contenido del artículo 117.1 de la Constitución, que afirma que la justicia emana del pueblo, lo que, por otro lado, también puede desprenderse del artículo 1.2 del propio texto constitucional, cuando proclama que todos los poderes del Estado emanan del pueblo. Que el artículo 117.1 que hemos citado afirme también que la justicia se administra en nombre del rey no contradice en nada la afirmación sobre su carácter democrático. La doctrina, en general, ha entendido, creo que acertadamente, que esta frase no pasa de ser una fórmula de valor puramente tradicional que destaca una relación simbólica entre el rey, que representa la unidad del Estado, y la administración de justicia.

Además de todo esto que estamos diciendo, otras manifestaciones constitucionales refuerzan el principio democrático del que estamos tratando. Por ejemplo, la exclusiva vinculación del

juez a la ley, contenida en el propio artículo 117, o la participación popular en la administración de justicia, mediante las instituciones del jurado, de la acción popular, y de los tribunales consuetudinarios y tradicionales. ¿Qué es el Consejo General del Poder Judicial? Según el artículo 122 de la Constitución, es el órgano de gobierno del Poder Judicial, y responde a la idea de dotar a este poder de un mecanismo de autogobierno, y en consecuencia de independizarlo de los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo.

La configuración que posee este órgano en la Constitución permite afirmar que el autogobierno del que hablamos es relativo o elástico, pues dispone el texto constitucional que de los 20 vocales que componen el Consejo General, además de su presidente, que lo es a la vez el Tribunal Supremo, cuatro de estos vocales son propuestos por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio de su profesión. Los 12 vocales restante, hasta los 20, son jueces y magistrados de todas las categorías judiciales para cuya designación la Constitución se remite a una ley orgánica. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 estableció que también estos 12 vocales fueran propuestos por las Cámaras, seis por el Congreso y seis por el Senado.

La ley fue recurrida por inconstitucionalidad en este punto y la sentencia del Tribunal Constitucional ha confirmado que este procedimiento es conforme a la Constitución, aunque no parece ser el que los constituyentes quisieron establecer. El Consejo General es un órgano constitucional que no tiene potestades jurisdiccionales, sino funciones de carácter organizativo y administrativo, y vela por el mantenimiento del orden y el funcionamiento independiente de los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial. El mandato del Consejo General es de cinco años, de forma que se renueva totalmente cada vez.

Esta circunstancia vincula, de alguna manera, su composición a la de las Cámaras Legislativas. Por ello, quizá hubiera sido más conveniente que la Constitución hubiera dispuesto la renovación parcial de los vocales, o se hubiera interpretado así por la Ley Orgánica del Poder Judicial, como sí sucede, por ejemplo, con respecto a los magistrados del Tribunal Constitucional. El Poder Judicial de Político 2. Finalizamos esta noche la Revista de Derecho.

Volveremos con vosotros, alumnos de segundo curso, el próximo mes de mayo, unas fechas antes de los exámenes finales. La Revista de Derecho estará de nuevo en la programación de la UNED la semana que viene, dedicada esta vez al primer curso de carrera. Hasta entonces, feliz fin de semana, y os dejamos con nuestra compañera Isabel Quiñones y el informativo semanal de la UNED.