

DR 28 17

Buenas noches, efectivamente comienza aquí Revista de Derecho Político, un tiempo de radio que hace el Departamento de Derecho Político de la UNED todos los lunes a esta misma hora, y que se dirige a los alumnos de las dos asignaturas de esta materia que estudian en la UNED, y también lógicamente a todos aquellos que nos sintonicen y se interesen por la ciencia política. Veinticinco minutos de comentarios y análisis, tanto de la actualidad como de la teoría política. Hoy concretamente Revista de Derecho Político estará ocupada por tres secciones.

¿Cuáles son y de qué tratan? Nos lo cuenta el responsable del contenido de nuestro espacio, Antonio Torres del Moral. En nuestro número de hoy, en una primera página vamos a tratar del problema de la insuficiencia de la representación y la necesidad de su refuerzo. En segundo lugar, la profesora Pilar Mellado va a hacer un comentario sobre la responsabilidad política del gobierno.

Y por último, la profesora Yolanda Gómez comentará el libro de Raúl Morodo por una sociedad democrática y progresista. Tras la presentación comenzamos y lo hacemos con la página de opinión, como ya es costumbre. Precisamente en este bloque el profesor Torres del Moral ha hablado en otras ocasiones de un aspecto básico en cualquier régimen democrático.

Nos referimos a la representación de los ciudadanos en las diferentes instancias del poder de la administración, etcétera. Sin embargo, pese a ser algo clave en el funcionamiento auténticamente democrático de una sociedad, lo cierto es que la posibilidad de que los ciudadanos se vean representados es insuficiente. Por ello se han de encontrar medios para reforzar este medio de participación social.

A analizar este tema y determinar las medidas que harían eficaz la representación se refiere ahora Antonio Torres del Moral. La función legitimadora de la representación ha sufrido en el siglo XX una honda transformación. Ha cambiado el concepto de electorado, al menos el concepto sociológico, ya que no es jurídico, pues ya el protagonista político no es el individuo atomizado, sino hombres insertos en fuerzas sociales.

Por lo tanto, el sistema representativo se transforma cada vez más en una forma de organización política de esas fuerzas. Como dice Mannheim, hoy los gobiernos no rigen simplemente a millones de individuos, sino que coordinan a esos elementos comunitarios básicos que son las fuerzas sociales aludidas. Se ha pasado de la democracia individualista a la pluralista.

Dice Bobbio que, aunque la democracia representativa no es el alfa ni la omega de los sistemas políticos, sus deficiencias no lo son porque sea representativa, sino precisamente porque no es suficientemente representativa. Pues bien, incrementar la representatividad del sistema requiere una diversidad de medidas, desde la actual garantía del derecho de las minorías a obtener puestos en los órganos representativos, con una institucionalización de la oposición

política, tanto oposición al gobierno como oposición al régimen, con el único requisito del respeto a la forma democrática, pasando por la descentralización, que acerque los centros de decisión a los interesados, pasando por la representación en la administración, como también por el incremento de la transparencia del sistema y por la instauración de controles en el mismo proceso de adopción de decisiones. Se trata, por lo tanto, de hacer del gobierno representativo un gobierno responsable.

La representación de los ciudadanos en la propia administración, esta administración que es en general todavía jerarquizada, secreta, inmóvil y conservadora, es sentida cada vez como más necesaria, por ser la parte del Estado que más afecta a la vida del ciudadano. El mismo control de la administración, ahora tan deficiente, se vería reforzado si la representación ciudadana se insertara en el proceso administrativo para controlar la tecnocracia y los grupos de presión. Esta representación puede nutrir los consejos económicos sociales, las comisiones de desarrollo, etcétera, que es donde están continuamente cociéndose las decisiones importantes de la vida nacional.

Decisiones de las que hasta ahora se ven muy alejados los ciudadanos de las democracias representativas. Así lo ha entendido en parte la Constitución Española vigente, cuyo artículo 105 reconoce diversas formas de participación ciudadana en la administración. E igualmente, el artículo 129.1 establece la participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos que afecten directamente a la calidad de vida o al bienestar general.

La transparencia del sistema y la instauración de controles intraorgánicos e interorgánicos están íntimamente ligadas. No nos estamos refiriendo a los mecanismos de responsabilidad política y jurídica, sino al control y transparencia en el mismo proceso de la decisión, lo cual reclama necesariamente una coordinación de funciones entre los órganos del Estado, una mayor comunicación entre el elector y sus representantes, una mayor información al ciudadano, pero también una mayor preocupación de los órganos de poder por informarse ellos mismos de la opinión de los ciudadanos, porque realmente no existe una forma de determinar cuál es el interés público más que consultándole al público. Exige también todo esto la libertad de expresión y de crítica a la función de gobierno, reduciendo al mínimo las materias reservadas.

Y exige más facultades decisorias de las cámaras, un abandono de ciertas tácticas recelosas del parlamentarismo actual, como son la inadmisión de enmiendas, las trabas a la iniciativa legislativa parlamentaria, el voto bloqueado, etcétera. Como asimismo se necesita un respeto absoluto de las reglas del juego por parte del equipo en el poder, no alterándolo en su propio beneficio. A lo que podríamos añadir además la necesidad de unas elecciones frecuentes, pero prudentemente frecuentes, procurando evitar el cansancio del electorado, que genera tanta apatía como la inexistencia misma de elecciones.

E incluso podríamos añadir a todo esto la representación de intereses, problema del que la

ciencia política se ha hecho eco bien tarde, y que puede ser arbitrada como un refuerzo de la representación ideológica, pero nunca como una sustitución de la misma. La idea, por lo tanto, es la de una participación global en todos los sectores de la vida política, social y económica, y en sus diversos niveles. Lo cual nos lleva al concepto de una sociedad participada, de una democracia participativa o una democracia gobernante, que debe ser entendida como una generalización y profundización de las diversas medidas que antes exponíamos como productoras del control y transparencia en la toma de decisiones.

Y todavía podríamos añadir a todo este proceso de profundización democrática unas formas de participación directa, especialmente el referéndum y la iniciativa popular legislativa, a la que ya nos hemos referido en otra ocasión en esta revista, y también la participación ciudadana en la vida municipal, que acaso sea éste el ámbito más idóneo para dicha participación ciudadana. Las fórmulas concretas más empleadas han sido en este ámbito la participación de las organizaciones vecinales en los organismos administrativos de gestión municipal, la autogestión de determinados organismos dependientes de los ayuntamientos, etc. Pero acaso conviniera introducir la iniciativa popular en relación con los secretos municipales, así como referendos de ámbito municipal y otras técnicas que se pudieran arbitrar.

Y la constitución española ha consagrado el régimen de consejo abierto que todavía persistía en algunos municipios. Podríamos todavía añadir a todo este proceso la necesidad de una participación social en todos sus niveles, esto es en el seno de la empresa, en el de los sindicatos, en el de los partidos, en el de las ligas y asociaciones, en los comités de barrio, etc. Se trata, pues, de una gimnasia participativa continua que lleva a una política concreta, como se la ha llamado, esto es, a una política que interesa al hombre concreto, a ese hombre común que cada vez más se nos muestra como un consumidor privatizado.

Alguien, con razón, ha visto en esta propuesta una politización de la existencia en una pluralidad de unidades autogobernadas, sin excluir ni siquiera la empresa, como hemos indicado, camino este por el que habríamos de plantearnos el muy subjetivo problema de la autogestión que, sin embargo, excede de nuestro tema. Y esa participación social reclama, en fin, de modo muy especial, que haya participación en la cultura y en la información, de modo muy notable en la información tecnológica, que permite al ciudadano no quedar como un elemento pasivo en la sociedad postindustrial a la que llegamos. Y hasta aquí la opinión del profesor Torres del Moral sobre la insuficiencia de la representación ciudadana y los medios para incrementarla.

Pasamos ahora a nuestro segundo bloque. La responsabilidad del gobierno y los controles políticos. Dos de los medios de los que hablaba el profesor Torres del Moral para hacer eficaz la participación.

Precisamente de ello se ocupa ahora la profesora Pilar Mellado, de la responsabilidad política del gobierno. Dice el artículo 108 de la Constitución que el gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados. ¿Pero en qué consiste la

responsabilidad política del gobierno? Puede afirmarse que el principio de la responsabilidad política es la regla fundamental del régimen parlamentario.

De los tres aspectos que puede revestir la responsabilidad gubernamental, penal, civil y política, es esta última la única que 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. La responsabilidad política no supone en ningún caso la inculpación por la comisión de actos punibles y contrarios a derecho, sino una ponderación de si ese arbitrio que se concede al político gobernante ha sido o no utilizado con acierto y oportunidad.

Por tanto, la base de la responsabilidad política gubernamental es la discusión, y en su caso la sanción, de la conveniencia u oportunidad de una determinada decisión política del gobierno y no su ilegalidad o inconstitucionalidad. La sanción que la práctica occidental ha vinculado tradicionalmente a la responsabilidad política es la llamada privación del oficio, es decir, la obligación jurídica del gobierno de dimitir en el caso de que no cuente con el apoyo necesario de las cámaras. Pero además, esta posibilidad de exigir este tipo de responsabilidad entraña una nueva función política, el control de la acción de gobierno.

Y al hablar de control no debemos caer en la tentación de pensar que la responsabilidad política y el control son una misma cosa. El término control es más amplio que el de responsabilidad, y así, mientras que la exigencia de responsabilidad política determina siempre un control, no todo control implica la posibilidad de deducir una responsabilidad política. ¿Y esta responsabilidad de la que hablamos es una responsabilidad individual de los miembros del gobierno o es una responsabilidad colectiva, solidaria? En este punto nuestra constitución es clara y especifica que el gobierno responde solidariamente de su gestión política.

Ello implica que cada miembro del gobierno acepta una responsabilidad absoluta respecto de las decisiones tomadas en el Consejo de Ministros. Y esto es así porque se entiende que las reuniones del Consejo permiten a sus miembros conocer los proyectos de sus colegas y que, por tanto, cuando esos proyectos son aprobados por dicho Consejo, todos deben soportar solidariamente las consecuencias. Desde esta perspectiva se estima que el gobierno forma un todo verdaderamente coherente y homogéneo.

La idea de la responsabilidad política solidaria fue formulada claramente en 1878 por un inglés, Lord Salisbury, cuando dijo, por todo lo que pasa en un gabinete, todo miembro del mismo que no dimita es responsable de modo absoluto e ineludible y no tiene derecho a decir después que en un caso hubo de aceptar un compromiso o que en otro caso fue persuadido por sus colegas. Solamente a través del principio de que cada miembro del gabinete acepta una responsabilidad absoluta es posible sostener la responsabilidad conjunta de los ministros ante el Parlamento y, con ello, uno de los principios esenciales de la responsabilidad parlamentaria. Y precisamente esa responsabilidad política solidaria la residencia el artículo 108 de nuestra Constitución ante el Congreso de los Diputados.

Aquí podríamos preguntarnos por qué queda excluido el Senado. Generalmente, en aquellos países en los que la Cámara Alta no tiene ningún vínculo con la voluntad popular, es la Cámara Baja la que aparece legitimada para exigir responsabilidad política al Gobierno, por ejemplo, en los casos de Gran Bretaña y Francia. Ciertamente, la responsabilidad política de los ministros ante una Cámara Alta sin ningún grado representativo parece difícilmente compatible con el verdadero sentido del régimen parlamentario.

Sin embargo, generalmente en aquellos otros países en los que ambas Cámaras tienen el mismo origen democrático, la necesidad de confianza parlamentaria para gobernar se produce respecto de la Cámara Alta y de la Cámara Baja, por ejemplo, el caso de Italia. De acuerdo con lo que acabamos de decir, puede estimarse que nuestra Constitución incurre en este tema en una contradicción. Si a tenor de su artículo 69.2 los senadores son elegidos en su mayoría por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, resulta que la Cámara Alta española tiene mayoritariamente el mismo origen y la misma composición que el Congreso de los Diputados, por lo que sus capacidades y poderes deberían estar más equiparados a los de este último.

Sin embargo, esta decisión del constituyente de erradicar la responsabilidad política en una sola Cámara puede resultar, a juicio del profesor Santaolalla, plausible por su mayor sencillez y por hacer más definidas las relaciones Gobierno-Parlamento. Señalar, por último, que nuestra Constitución consagra dos medios específicos de exigencia de la responsabilidad política. Uno que procede directamente de la Cámara Baja, la moción de censura, y otro que nace a iniciativa del Gobierno, la cuestión de confianza.

Ambos ponen de relieve la estrecha relación existente entre el Parlamento y el Gobierno, relación que es propia y típica de un régimen parlamentario como es el español. Dos formas específicas de responsabilidad política del Gobierno en nuestro sistema constitucional. La moción de censura y la cuestión de confianza, ambas empleadas ya en la legislatura pasada.

A ello se refería la profesora Pilar Mellado. Pasamos por último al tiempo final del programa, que no es otro que el del comentario bibliográfico. El profesor Raúl Morodo, hasta hace pocas fechas rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, es también autor de un libro titulado Por una sociedad democrática y progresista.

Tema visto desde la perspectiva de quien, además de estudioso de la política, fue una figura destacada de la oposición democrática al régimen franquista. El comentario de este libro corre a cargo de la profesora Yolanda Gómez. Con ella les dejamos.

La figura de Raúl Morodo constituye una constante positiva en el mundo cultural y político español desde por lo menos los años 60 hasta hoy. Donde su actividad se ha visto siempre marcada por el deseo de ver configurada a España como un país progresista, avanzado socialmente y de elevado nivel cultural. El trabajo que nos llega ahora del profesor Morodo está constituido por una serie de escritos propios que abarcan desde 1965 hasta la entrada de los años 80.

Es decir, unos 15 años de vida política, social y cultural de España recogidos en una sucesión de escritos en los que se fueron plasmando aspectos concretos de la problemática española de aquellos momentos. De su lectura destaca la seguridad con que Raúl Morodo apostaba por una transición para España que la condujera hacia un sistema democrático, encontrando bases sociales, políticas y económicas suficientes para ello. Es interesante comprobar cómo años antes de que se produjera había ya personas que creían absolutamente en un cambio para nuestro país.

Que veían con claridad que el régimen franquista se agotaba en sí mismo y que la transición política era inevitable. Y luchaban por encauzarla a través de coordenadas democráticas y pacíficas, optando por una vía pluralista no revolucionaria, pero totalmente alejada de las directrices continuistas que algunos seguidores del franquismo propugnaban. El libro de Raúl Morodo es, de alguna manera, un tributo a todos aquellos que lucharon por la llegada de una España con las características políticas y sociales que hoy conocemos.

Con la implantación de un estado de derecho, la vigencia de una constitución democrática y la lucha por la consecución de cotas cada vez mayores de libertad, justicia e igualdad propias de un estado democrático avanzado como el constitucionalizado en nuestro país a partir de 1978. De ahí que los primeros capítulos del libro estén dedicados a poner de manifiesto cómo se desarrollaron las primeras contestaciones al régimen franquista, las primeras huelgas estudiantiles y obreras, los movimientos de los intelectuales más progresistas, a la par que comenzaban a surgir las primeras tensiones en el seno de los grupos del régimen. La aparición de los tecnócratas de López Rodó lograría eclipsar a algunos de los más genuinos hombres del movimiento, paso, en opinión de Morodo, fundamental para que se produjera cierta evolución, aunque fuera escasa, dentro del sistema.

No se olvida el autor, en este mismo contexto, de los hombres que en aquellos años se encontraban en el exilio y la problemática que tal alejamiento produjo en la coordinación de las acciones de oposición al régimen. La dificultad de armonizar las acciones internas y externas era patente y, pasado el tiempo, ha tenido su manifestación más importante en el ascenso a los puestos claves de la política actual de los jóvenes demócratas del interior, quedando relegados a posiciones menos activas, por lo general, las grandes figuras del exilio, a los que, además, la larga duración de su forzado alejamiento dificultó considerablemente su integración plena. Una especial referencia nos merecen las páginas dedicadas a la llamada Operación Príncipe, a través de la cual se estableció la sucesión del general Franco por el entonces príncipe Juan Carlos y el problema que planteó la opción entre dos legitimidades posibles, la legitimidad histórica y tradicional representada por la monarquía hereditaria y la legitimidad nueva y moderna emanada del 18 de julio.

La Operación Príncipe se llevó a cabo bajo este segundo supuesto. Pero quizá el compromiso personal del autor con la política y la cultura españolas de estos años se pone de manifiesto con mayor claridad cuando escribe sobre el Partido Socialista Popular, el PSP, que presidía Enrique Tierno Galván y del que Morodo fue secretario general, y de su experiencia en la

universidad y, en especial, las referencias concretas a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Efectivamente, el Partido Socialista Popular, cuyos orígenes más remotos pueden encontrarse en el llamado Grupo Tierno, una serie de personas vinculadas, por lo general, al mundo universitario que se reunieron en torno a Tierno Galván, realizando una labor considerable de desgaste y crítica del sistema franquista.

Recuerda, Morodo, también la celebración del tercer congreso del PSP en 1976, ya fuera de la clandestinidad, y destaca la aportación de este partido a la política española de aquel momento. A mi juicio, el PSP tenía mucho de bueno porque tenía poco de partido político hipotecado en la toma del poder. Efectivamente, aquel partido de intelectuales, profesionales liberales, estudiantes, más que política para el poder, fomentaron un modo de hacer vida democrática de forma diferente.

De cualquier modo, los hombres del PSP estuvieron presentes en el periodo constituyente español y fueron también partícipes del logro de nuestra Constitución actual. Por otro lado, y como hemos dicho, el compromiso de Raúl Morodo con el mundo cultural se evidencia a través de sus publicaciones y, en especial, de la Universidad. Como profesor, como catedrático de derecho político y como rector de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, ha fomentado siempre una cultura abierta de progreso e intercambio a todos los niveles que ha tenido su culminación, por el momento, precisamente en su actividad al frente de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de la que se ha separado por voluntad propia hace escasas fechas.

Un libro, en resumen, de agradable y amena lectura, que tiene como principal atractivo comprobar, a golpe de artículos publicados en esos mismos momentos, qué se opinaba y cómo se escribía en sectores ajenos al régimen anterior, cómo se produce la pretransición política y cómo se llega hasta la situación político-social que hoy conocemos. Y con el comentario del libro *Por una sociedad democrática y progresista*, de Raúl Morodo, realizado por Yolanda Gómez, llegamos ya al final de nuestro espacio esta noche. También estuvo con nosotros el profesor Torres del Moral, que habló de la representación ciudadana y sus deficiencias, y la profesora Pilar Mellado, que se refirió a la responsabilidad política del gobierno.

Y esto fue todo por hoy en *Revista de Derecho Político*. Estaremos de nuevo en antena el próximo lunes, 7 de marzo, a la misma hora. Hasta entonces, nada más y buenas marchas.

Terminó el tiempo de *Derecho Político*. Vamos a comenzar con el programa para los alumnos del curso de Acceso Directo.