

DR 29 1349

Hola, buenas noches. Encantada como siempre de compartir con todos ustedes un domingo más este tiempo de radio de la Facultad de Derecho de la UNED desde Radio 3 de Radio Nacional de España. Esta noche la revista Derecho se ocupa de las materias del primer año.

Comenzaremos con tres temas importantes dedicados al derecho político. El primero de ellos será un breve análisis sobre un periodo decisivo en nuestra historia reciente, la transición política que nos trajo la democracia y una constitución para todos. El segundo tema tiene por objeto el estudio de dos de los poderes clásicos, más concretamente hablaremos de las relaciones entre el gobierno y el parlamento.

Y el tercero de estos temas analiza un aspecto fundamental en toda democracia, la representación política. Después entraremos en los minutos dedicados al tema de la historia del derecho español, hablaremos de las características jurídicas de la edad moderna y se comentará un texto de las Cortes de Toledo que hacía referencia al control del oficio público. El just naturalismo y los derechos del hombre son los grandes temas que se estudian en la segunda parte del programa de la asignatura de derecho natural, de ello hablaremos también.

Y por último cerraremos con Derecho Romano que nos presentan un caso práctico de obligaciones y contratos titulado la subasta de las viñas arrendadas. Todos estos temas a partir de este momento en la revista de Derecho. Y empezamos con el primero de los temas que les hemos anunciado.

Con la muerte del general Franco se inició en España un periodo muy activo políticamente al que se ha denominado la transición y que finalizó con la promulgación de la constitución de 1978. Se pasó en apenas tres años de un régimen totalitario a uno democrático. Este, como les decía, es el primer tema que les presentamos esta noche y lleva por título la transición y la constitución española de 1978 con la profesora titular de Derecho Político Yolanda Gómez.

Buenas noches. La transición política es un periodo extraordinariamente importante en la historia de nuestro país, un periodo por otra parte muy breve, apenas tres años desde 1975, finales de 1975, hasta 1978 momento en el que se aprueba la constitución española. Como acabo de decir la transición política es por otra parte un periodo muy peculiar que no ha tenido seguramente un paralelo en el derecho comparado, aunque en algún sentido y en algunos países se ha querido tomar como modelo esta transición que se realizó en nuestro país, yo creo, como acabo de decir, que seguramente este periodo es peculiar y único en el derecho comparado.

Seguramente la sociedad española había cambiado bastante en 1975. Lo que quiero decir es que seguramente había un contexto social en el cual las transformaciones que se operaron durante este periodo pudieron ser posibles. Había una sociedad que en parte era receptiva a esos cambios.

Cuando el 20 de noviembre de 1975 muere Francisco Franco se inicia este periodo de transición política que fue pilotado, en un término que se ha utilizado frecuentemente, por el jefe del estado. Don Juan Carlos de Borbón asume la jefatura del estado a título de rey, tal y como estaba previsto en la ley de sucesión. Desde ese momento, a pesar de que las fuerzas políticas en algún sentido se oponen o muestran ciertas resistencias a los cambios, al menos un sector, naturalmente, de las fuerzas políticas, el rey, como digo, alentó esta transformación política que finalmente llegó a buen puerto con la aprobación de la constitución española de 1978.

Un punto importante en este periodo de transición política fue seguramente el nombramiento como presidente de gobierno de Adolfo Suárez. Una decisión que permitió que efectivamente ese cambio político que se estaba gestando en aquellos primeros meses, estoy hablando pues de los primeros meses de 1976 hasta el verano del 76, pues pudiera llegar a buen puerto. Ese periodo de transición política vio además transformaciones del ordenamiento jurídico sumamente relevantes.

Se modificó la ley de asociaciones, se permitió la legalización de los partidos políticos, se reformó también la ley sindical, las normas sindicales que permitieron también el pluralismo en este en este campo. Algo parecido sucedió con las normas electorales. Todo ello permitió que un año más tarde, en el verano de 1977, se pudieran celebrar las primeras elecciones democráticas.

De esas elecciones democráticas surgieron unas cortes, unas cortes bicamerales que habían recibido su configuración de la ley para la reforma política de ese tiempo. Las cortes elegidas en ese verano de 1977 fueron las que elaboraron el texto constitucional de 1978. ¿Qué resultado produjo ese proceso constituyente? ¿Qué texto constitucional nos legó aquel trabajo parlamentario? Se puede decir que la constitución de 1978 es heredera del derecho comparado, es decir, es una constitución claramente influida por el constitucionalismo de otros países de nuestra área sociopolítica y también, en parte, es heredera de nuestra historia constitucional.

En este sentido, y salvo instituciones concretas, yo creo que el referente hay que encontrarlo en la constitución republicana de 1931, naturalmente no en la jefatura del Estado, pero sí en materias como derechos y libertades, como la descentralización territorial y aspectos semejantes. Un tribunal constitucional que ha sido regulado en 1978, pues lo fue también en 1931. Otra característica importante del texto constitucional de 1978 es su naturaleza consensual, es decir, es una constitución de consenso y es una constitución de consenso en varios sentidos.

Por una parte, se generó un cierto acuerdo sobre la necesidad de elaborar un texto constitucional de nueva planta y no sólo abordar una reforma de las leyes del régimen anterior. Yo creo que eso fue una decisión particularmente significativa, particularmente favorable para la historia de este país y que permitió, como digo, que hoy tengamos una constitución que puede calificarse de entre las más adecuadas de los países de nuestra área. También fue una

constitución consensuada porque se abordó la redacción de muchos de sus preceptos desde el acuerdo, desde el consenso, es decir, las fuerzas políticas entendieron, creo que entendieron bien, que sobre temas particularmente importantes debían de alcanzar un acuerdo mínimo y eso se refleja en algunos de los preceptos de la propia constitución.

Por otra parte, la constitución española es también una constitución garantista, es una constitución que aborda un catálogo muy amplio, muy extenso de derechos y libertades y que los aborda no sólo desde el mero reconocimiento sino también desde las garantías, desde las garantías efectivas. Esto ha permitido una transformación muy importante de los aspectos sociopolíticos de este país. Por otro lado, la constitución española de 1978 es además un texto muy extenso, no es el más extenso, quiero decir, de la historia constitucional española, que lo es la constitución de 1812, pero es un texto bastante extenso y completo.

Eso hace que, como dije antes, nos encontremos ante un texto constitucional de buena factura que esperemos que esté vigente durante mucho tiempo. Muchas gracias. Seguimos con el segundo de los temas de derecho político.

Ahora contamos con la presencia de la profesora titular Carmen Fernández Miranda para hablarnos de las relaciones del Gobierno y el Parlamento. Bienvenida, profesora Fernández Miranda. Vamos a centrar el tema de esta noche con una primera cuestión.

¿Cuál es el valor o significado de las relaciones políticas entre el Gobierno y el Parlamento? Significa que se hace una interpretación flexible del principio de división de poderes, o sea, que se establece una colaboración y una mutua influencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que da lugar al sistema parlamentario. ¿Hay distintos modelos dentro del sistema parlamentario? Efectivamente. En el sistema parlamentario, el Gobierno siempre necesita la confianza del Parlamento.

Sin embargo, puede necesitar también la del Jefe del Estado. Según precise una confianza o las dos, el sistema parlamentario es diferente. Vamos a verlo.

En primer lugar, el parlamentarismo monista. El Gobierno sólo precisa la confianza del Parlamento para existir y para subsistir. Este es el modelo que hay en todas las monarquías parlamentarias europeas actuales.

Por ejemplo, España, Gran Bretaña, Bélgica, etcétera. Y también en las repúblicas cuyo presidente de la República, cuyo Jefe de Estado es elegido por el Parlamento. Por ejemplo, Italia, Alemania, Irlanda, etcétera.

O sea, en resumen, son sistemas parlamentarios en que el Jefe del Estado, sea Rey o sea Presidente de la República, carece de poderes y todos sus actos son refrendados por el Gobierno. Otro segundo sistema es el parlamentario dualista o de doble confianza. El Gobierno necesita la confianza del Jefe del Estado y del Parlamento.

Este es el modelo que existió en las monarquías europeas durante el siglo XIX y primera parte

del XX en que el Rey tenía poderes y el Rey dirigía el Gobierno. Este sistema ha vuelto a renacer en la actualidad en los sistemas políticos de Francia y de Portugal, en que el Presidente de la República es elegido directamente por el Pueblo en pie de igualdad con el Parlamento. Y este Presidente de la República tiene poderes propios que no necesitan refrendo.

Por tanto, el primer ministro está sometido a una doble confianza del Presidente de la República que lo nombra y del Parlamento que puede obligarle a dimitir. Profesora Fernández Miranda, ¿qué relaciones pueden entonces señalarse entre Gobierno y Parlamento? A grandes rasgos, porque tenemos muy poco tiempo, vamos a comenzar con el Parlamento dando su confianza al Gobierno. Confianza que necesita el Gobierno para existir y para subsistir, para iniciar su vida política, para ejecutar su programa.

Existen dos modelos. Un Gobierno ya existente, un Gobierno ya constituido que se presenta ante el Parlamento para lograr la confianza de la Cámara o de las Cámaras. En este caso, la confianza que da el Parlamento la recibe un Gobierno que ya existe jurídicamente, que ya está constituido.

El primer ministro es este quien se presenta ante la Cámara para solicitar la confianza. Si la Cámara se la da, lo que se llama investidura, es nombrado por el Jefe del Estado y a su propuesta el resto del Gobierno. Por tanto, la confianza de la Cámara la recibe el primer ministro que aún no ha nombrado al resto del Gobierno.

En segundo lugar, dentro de esa colaboración señalada, el Gobierno participa en el procedimiento legislativo. Comparte la iniciativa legislativa con las Cámaras enviando proyectos de ley que aquellas debaten y aprueban como leyes del Parlamento. Hoy día ya saben ustedes que es mucho más importante la iniciativa del Gobierno a través de los proyectos de ley que la del Parlamento mediante las proposiciones de ley.

Si a través de este mecanismo el Gobierno aporta al procedimiento legislativo la preparación técnica necesaria, el Parlamento aporta sin embargo el debate entre mayoría y minoría y la publicidad en que se desarrollan las sesiones de las Cámaras. No hay que olvidar tampoco dentro de ese protagonismo creciente del Gobierno aquellas normas dictadas por éste que se sitúan formalmente al mismo nivel que las emanadas del órgano legislativo. Me refiero a la legislación delegada o delegación expresa del Parlamento al Gobierno para una determinada materia y en un plazo concreto para su ejercicio y los decretos leyes que dicta el Gobierno en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad y que han de ser convalidados por el Parlamento también en un plazo determinado.

Por último, desde el mismo momento de su nombramiento el Gobierno mantiene un diálogo constante con el Parlamento. Allí es sostenido por la mayoría que le recuerda permanentemente la ejecución de su programa y es criticado por la minoría que pondrá de relieve sus errores y advierte a través de sus intervenciones, advierte al electorado sobre la existencia de otra forma política de solucionar los problemas. Los mecanismos concretos de que dispone el Parlamento para controlar al Gobierno ya los estudiaron son la pregunta, la

interpelación y las comisiones de investigación.

Recuerden que hay que diferenciar entre ese control que se ejerce a través de estos mecanismos y la sanción política, es decir, la pérdida de poder a que el Parlamento puede llevar al Gobierno obligándole a dimitir. Esto puede lograrlo a través de varios métodos. En primer lugar por la denegación de una cuestión de confianza, que ya saben que se presenta a instancia del Gobierno, o bien por la aprobación de una moción de censura a instancia del propio Parlamento.

Como contrapartida a este mecanismo del Parlamento para derribar al Gobierno, el Ejecutivo puede disolver las cámaras antes de que finalice su mandato. Con este método busca en el cuerpo electoral la solución a los problemas que tiene planteados con el Parlamento, o más claramente que los problemas planteados entre legislativo y ejecutivo, los problemas planteados entre la mayoría que apoya al Gobierno y la minoría que quiere sustituirlo. Profesora Fernández Miranda, tenemos muy poco tiempo, así que vamos casi con la última pregunta.

Dentro de esos mecanismos de los que acaba usted de hablar, parece que tiene una importancia grande, o al menos así suena en la opinión pública, la moción de censura. ¿Podría valorarla? Efectivamente, es el mecanismo más contundente que posee el Parlamento para sancionar políticamente al Gobierno haciéndole dimitir. Sin embargo, hoy día se busca fundamentalmente la estabilidad de los Gobiernos para que puedan ser eficaces gestores de la cosa pública.

En consecuencia, se somete la moción de censura a numerosas formalidades disuasorias para evitar el derrocamiento de un Gobierno sin que exista un sustituto posible. Desde el inicio del parlamentarismo y hasta la Segunda Guerra Mundial, más o menos, los Parlamentos tenían suma facilidad para derribar al Gobierno. Sin embargo, eran incapaces de lograr un consenso para investir a otro Gobierno diferente.

O sea, era fácil ponerse de acuerdo para censurar al Gobierno haciéndole dimitir y era casi imposible ponerse de acuerdo para investir otro. Ello generó continuas crisis ministeriales, gobiernos con muy poco apoyo que pronto eran obligados nuevamente a dimitir. En resumen, ineficacia a la hora de gobernar.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las constituciones europeas arbitraron mecanismos muy variados tendentes a dificultar la aplicación de la moción de censura, exigiendo una clara mayoría en contra y una clara mayoría respaldando otro proyecto político. Ello ha hecho que sea tan difícil lograr el éxito de una moción de censura que, pese a ser el Parlamento quien ejerce el control, un control continuado y público, va a ser el cuerpo electoral, bien informado por los medios de comunicación, el que sancione políticamente al Gobierno, si así lo desea, en las próximas elecciones. Pues muchísimas gracias, profesora Fernández Miranda.

Ha sido unos breves minutos, pero el esquema de lo que son las relaciones entre el Gobierno y

el Parlamento creo que ha quedado muy claro. Buenas noches, muy bien. Y de las relaciones del Gobierno y el Parlamento pasamos a analizar un elemento esencial en la forma de gestión del Estado, la representación política.

La profesora de Derecho Político, Isabel Martín de Llano, define a continuación el concepto de representación política, su desarrollo histórico y sus características esenciales. En primera instancia, el significado originario de la representación es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, primero, una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra y, segundo, lo hace bajo la condición de hacerlo en interés del representado.

Formalmente, el Estado es un poder representativo porque las decisiones políticas y las normas jurídicas son adoptadas por representantes de los ciudadanos elegidos por éstos mediante elecciones libres. Ahora bien, una distinción fundamental es la referida a la representación jurídica en relación con el derecho privado y la representación política en relación con el derecho público. Mientras en el campo del derecho privado las instrucciones dadas por el representado vinculan al representante y la posibilidad de revocar el mandato es inmediata, en el campo del derecho público desaparecen ambos elementos.

El desarrollo del concepto moderno de representación política aparece históricamente a través de un proceso de enfrentamiento al modelo de representación estamental del antiguo régimen basado en el mecanismo del mandato de derecho privado que supone una representación jurídica entre dos sujetos. En realidad, la modalidad representativa que rigen las asambleas medievales no era una representación política, ya que no era un instrumento de expresión de la sociedad a través del cual ésta determinaba el contenido de la voluntad del Estado absoluto, sino que se trataba de instituciones mediante las que los estamentos limitaban el poder del monarca alcanzando determinados compromisos con éste, a fin de hacer frente a las necesidades económicas y financieras de la corona. Por ello, las asambleas no eran órganos permanentes en la organización del reino, sino que eran órganos ocasionales convocados por el monarca cuando las necesidades económicas de la corona así lo requerían.

Asimismo, la representación no era un instrumento de legitimación del poder, al contrario, es el monarca quien convocaba las cortes que no podían constituirse legítimamente si no era mediante la iniciativa real. La representación del antiguo régimen es pues un mecanismo básicamente defensivo y no de dirección política, por eso el mandato parlamentario es un mandato imperativo, esto es, un vínculo en función del cual los electores otorgan a sus elegidos instrucciones concretas a las que éstos han de sujetarse necesariamente. La historia moderna de la representación política se inicia con la emancipación del representante de sus representados, hecho que tiene lugar durante los acontecimientos que preceden a la Revolución Francesa.

En la Constitución Francesa de 1791 se establece que los representantes designados en los departamentos no serán representantes de un determinado departamento, sino del conjunto

de la nación, y no se les puede imponer mandato alguno. Se afirma así, en primer lugar, que los representantes son designados en sus distritos, con el fin de evitar decir que son elegidos por sus electores, y en segundo lugar, se declara que la entidad soberana es la nación, no los ciudadanos. La diferencia está en que si se declarara que los ciudadanos son los soberanos, habría dos voluntades, la de los ciudadanos y la de los representantes, pero si es la nación la soberana hay una sola voluntad, pues la voluntad de la nación es la misma voluntad de los diputados a quienes se reconoce el derecho a hablar y actuar en nombre de aquella.

Por ello, el sistema de gobierno representativo se construyó sobre la premisa de que los representantes no eran y no debían ser delegados vinculados por instituciones imperativas, pues se consideraba que el Estado representativo no podía construirse ni operar sobre la base de la teoría medieval de la representación, es decir, coincidiéndola en términos del mandato de derecho privado. Se distinguen, por tanto, distintas fases en la función del representante político. En la primera, la correspondiente al mandato imperativo, el representante es un mero receptor, portador y portavoz de las instrucciones de su representado.

Por ello, al ser un mero intermediario era revocable y sustituible en cualquier momento. Posteriormente, con las revoluciones antiabsolutistas que sancionan en el plano político la disolución de los vínculos estamentales y la equiparación jurídica de todos los individuos, se inicia la segunda fase correspondiente al mandato representativo, en la que, primero, el representante, una vez elegido, adquiere independencia respecto a sus electores y, por tanto, tiene capacidad para decidir cuál será el sentido de su actuación a la hora de determinar en cada caso el contenido del interés nacional y, segundo, una vez reunidos, los representantes de los sectores sociales que gozan del privilegio del sufragio van a transformarse en una asamblea deliberante, legislativa y autónoma en un órgano interior del Estado dotado de cierta continuidad y con poder de decisión sobre el resto de la colectividad. De manera que la cuestión de quién va a ser el representante se convierte en un problema básico para los representados, esto es, lo esencial va a ser la designación o elección del representante.

De este modo quedan fijadas las características esenciales de la representación política. Primera, la institución representativa por excelencia, el Parlamento, se convierte no sólo en un órgano permanente de la organización constitucional del Estado, sino además en el órgano central del que directa o indirectamente dependen todos los demás. Segundo, la representación política es el mecanismo de legitimación del poder.

El poder del Estado es legítimo porque la manifestación de este último es reconducible a la mayoría que se genera en la sociedad a través de las elecciones competidas. Tercero, la representación es una representación de individuos, no tolerándose la existencia de relaciones de supra y subordinación política entre ellos, sino que exige la afirmación del principio de igualdad. Cuarto, la representación política no representa a los ciudadanos en el plano de las relaciones jurídicas con los demás sujetos, sino que los representa a nivel de las relaciones jurídicas generales, en relación con el ente político general, con el Estado.

Por eso, los actos del representante político no tienen ninguna eficacia directa, ni positiva ni negativa, en la esfera jurídica de los representados. Quinto, justamente por ello, la elección del parlamentario es irrevocable hasta la finalización del mandato. De manera que el principio de que los representantes no pueden estar sujetos al mandato imperativo está firmemente arraigado en la teoría de la representación política y en el constitucionalismo.

En base a ello, los parlamentarios elegidos pueden defender las tesis y emitir los votos que en conciencia tengan a bien, sin que puedan ser revocados un mandato antes de las elecciones. Ahora bien, una vez afirmada la representación política como forma de gestión del Estado, se plantea el problema de su instrumentación práctica. Es claro que, para ser operativa, exige la presencia de unos instrumentos de estructuración política de la sociedad y de racionalización del proceso electoral, que hagan predecible la dirección política de la sociedad a través de la acción del Estado.

Estos instrumentos de intermediación entre la sociedad y el Estado son los partidos políticos, sin los cuales la democracia representativa no puede funcionar. El problema es que cuanto mayor es el número de personas que uno trata de representar en el proceso legislativo, y más son los asuntos en los que se ejerce la tal representación, más pierde este término su sentido. El problema no es tanto la insignificancia del votante individual, sino la distancia entre el representado y sus representantes.

Esta distancia puede percibirse de distintas formas, como alejamiento, indiferencia, etc. Por ello, el aspecto más importante de la representación en la esfera política se encuentra en el grado de sensibilidad y responsabilidad de que el representante deba hacer gala en su gestión. Sensibilidad para prestar atención a los problemas y a las demandas de los ciudadanos, y adoptar las medidas necesarias para su solución y satisfacción.

Y responsabilidad en el ejercicio de la función de ante los ciudadanos que los han elegido, lo cual significa que estos conservan el control sobre sus actuaciones. Tras los temas de derecho político pasamos a la historia del derecho español. La segunda parte del programa de esta asignatura se inicia con el estudio del derecho y las instituciones de la edad moderna, de los siglos XV al XVIII.

Dos son los grandes hitos históricos que encuadran esta etapa, el reinado de los Reyes Católicos y la Ilustración. Para analizar las características tanto políticas como jurídicas de esta etapa histórica, contamos con la presencia de Regina Pérez Marcos, titular de Historia del Derecho, y la profesora Carmen Bolaños Mejías, que también harán un comentario sobre un texto de las Cortes de Toledo que hace referencia al control del oficio público. Pero antes de entrar en materia, quiero dar a los alumnos de la UNED las claves de acceso a la página web de las Unidades Didácticas de Historia del Derecho.

Tomen nota de estas claves. En el campo de Usuario tienen que poner Historia y la contraseña es WEBDER, de letreo la contraseña. W, E de España, B de Barcelona, D de Dinamarca, E de España de nuevo, y R de Roma.

Las dos claves se escriben en minúsculas. Les repito de nuevo estas claves, Usuario, Historia y en contraseña WEBDER. Muy buenas noches y bienvenidas a las dos.

En primer lugar, profesora Pérez Marcos nos podría hablar e introducirnos en el tema de esta noche que es la segunda parte del programa de la Asignatura de Historia del Derecho Español.