

GOBIERNO Y ADMINISTRACION

en

FRANCIA
ITALIA
R.F. ALEMANA
GRECIA
IRLANDA
REINO UNIDO
BELGICA
DINAMARCA
HOLANDA
LUXEMBURGO
ESTADOS UNIDOS

ESPAÑA

Han redactado este trabajo:

-Germán Gómez Orfanel
Director del Departamento de Documentación.

-M^a Concepción Sáez Lorenzo
Jefe de la Sección de Documentación Científica.

Habiendo colaborado en el mismo:

-Macarena Von Carstenn-Lichterfelde

-M^a Eulalia Castellanos Nadal

- S U M A R I O -

	<u>Pág.</u>
- Francia	1
- Italia	25
- República Federal Alemana	47
- Grecia	63
- Irlanda	70
- Reino Unido	74
- Belgica	89
- Dinamarca - Holanda - Luxemburgo	109
- Estados Unidos	113
- España	126

ooo 0 ooo

F R A N C I A

Tomando como punto de partida la Constitución francesa de 1958 y la instauración de la V República, vamos a tratar analizar la forma de Gobierno (1), para descender después a la organización del aparato administrativo del mismo.

De los cinco caracteres fundamentales que pueden extraerse del texto constitucional, a juicio de QUERMONNE, podemos fijar nuestra atención en el que se refiere al "dualismo gubernamental" para ver si, de este modo, podemos respondernos a la pregunta de Francis de BAECQUE ¿Quién gobierna Francia?.

El dualismo, o bicefalismo como lo denominan algunos autores, es un tema capital. La distinción y relación entre Jefe de Estado y Jefe del Gobierno ha hecho correr rios de tinta entre quienes pretenden ver si, la Constitución de 1958, establece en este campo una ruptura con los regimenes precedentes o simplemente marca la continuidad con ellos. QUERMONNE opina que el texto constitucional no rompe con lo anterior y que establece entre las dos cabezas del ejecutivo "un equilibrio inverso con relación a lo establecido bajo la IIIª República" (2) y afirma también que mientras que en anteriores Repúblicas (1875 o 1946) el Presidente del Consejo de Ministros apa

(1) Aunque aquí no vamos a entrar en el tema de la naturaleza del sistema francés hay que dejar constancia de que aún hoy, algunos autores, dudan al dar una definición.

Marcel WALINE se pregunta..."¿Parlamentario o Presidencial? O los dos a la vez...La respuesta no es simple". (V. su nota sobre "Quelques réflexions sur les institutions de la V^e Republique" en Revue de Droit Public...nº 3. 1982, págs. 597).

DUVERGER por su parte utiliza la expresión "regimen semipresidencial" (V. su obra I Sistemi Politici. Bari, 1978)

(2) Jean-Louis QUERMONNE: "Le Gouvernement de la France sous la V^e Republique". París. Dalloz. 1980, pág. 56. Una importante obra a la que nos referiremos frecuentemente.

recia como el verdadero Jefe del Gobierno, suponiendo, dice, que - exista uno, bajo la Vª República la evolución del régimen "no cesará de reforzar la autoridad del Presidente de la República en detrimento del que tomará cada vez mas la costumbre de designar como "su" Primer Ministro".

En un reciente trabajo del profesor DEBBASCH se refiere el autor al mencionado dualismo del siguiente modo: "La pareja formada por el Presidente de la República y el Primer Ministro en el sistema político de la Vª República no es ajena a los problemas. Si se examina lo ocurrido a partir de 1958, se constata que las dos mas altas autoridades del Estado están siempre en armonía en el momento de la formación inicial del Gobierno, pero que sus relaciones no tardan en conocer las tensiones que las conducen, progresivamente, al divorcio" (3)

Tras un análisis de las relaciones entre los dos "acteurs" del ejecutivo, y distintos ciclos de sus "amours contrariées", el profesor DEBBASCH señala que el duelo entre los poderes del Jefe del Estado y el Primer Ministro se va a seguir en dos terrenos: el reparto de funciones entre los mismos y su lugar en el entorno político.

Veamos pues ambas figuras, tal como se contemplan en el ordenamiento jurídico y en la opinión de la doctrina.

El Presidente es sin duda la institución central de la Vª República, a la que la Constitución dedica su título II, inmediatamente después del título que se refiere a la Soberanía y antes pues que el dedicado al Parlamento; esta primacía es un dato mas, del significado capital del Presidente que tras la Constitución hace -

(3) Charles DEBBASCH: "President de la Republique et Premier Ministre dans le systeme politique de la Vª Republique. ¿Duel ou duo?. Revue du Droit Public...nº 5, 1982, pág. 41.

que el término de Jefe del Estado aplicado a su figura, tenga pleno sentido.

Existe una considerable distancia entre las atribuciones del Presidente de la Vª República en relación con las de los Jefes de Estado de Repúblicas anteriores, y la distancia es también grande entre las prerrogativas dadas al Presidente por la Constitución y la forma en que son ejercidas.

Algunos autores creen ver, en el artículo 5 de la Constitución, - la base jurídica del poder presidencial; el artículo declara que:

"El Presidente de la República asegura con su arbitraje, el buen funcionamiento de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado".

Para lograr este objetivo, al Presidente se le confieren unos - poderes propios, unas atribuciones que pueden analizarse jurídica y políticamente. Nos interesa aquí el análisis jurídico principalmente, y de él se desprenden que las atribuciones son:

- Sometimiento a referéndum de proyectos de ley (Art. 11)
- Disolución de la Asamblea Nacional (Art. 12)
- Nombramiento del Primer Ministro, y, a propuesta de éste, a - los demás miembros del Gobierno (Art. 8)
- Presidencia del Consejo de Ministros (Art. 9)
- Comunicación con las dos Cámaras a través de mensajes (Art. 18)
- Firma de los Decretos y ordenanzas adoptados por el Consejo - de Ministros. (Art. 13)
- Nombramiento de altos cargos civiles y militares. (Art. 13)

Fuera de las atribuciones enumeradas limitativamente por el artículo 19 de la Constitución (que son prácticamente las arriba señaladas) todos los actos del Presidente deben ser refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los Ministros responsa

bles, (la jurisprudencia del Consejo de Estado entiende por "Ministros responsables" aquellos a los que incumbe principalmente la - preparación y aplicación de los decretos" firmados por el Jefe del Estado).

Si es cierto que la autoridad cotidiana del Jefe del Estado se ejerce a través de actos refrendados, entre la variedad de actos presidenciales, algunos juristas han creído encontrar un poder compartido entre el Presidente de la República y el Primer Ministro.

La amplitud con que están concebidos los poderes presidenciales deben corresponderse con unos medios de actuación adecuados para su aplicación y mas órganos de apoyo, y, en efecto, tanto para el ejercicio de sus propias atribuciones, como para la colaboración con el Gobierno, el Presidente de la República se sirve de una organización que constituye una especie de estado mayor análogo a - los gabinetes ministeriales.

No existe ninguna norma que regule las funciones de la estructura organizativa del Presidente, ni la defina desde el punto de vista administrativo, no obstante hay que señalar que éste cuenta con un Secretario General muy prestigiado cuya cabeza, el Secretario General del Elíseo, es el colaborador mas cercano al Jefe del Estado y la persona que dirige y coordina la actividad general. Hay - que distinguir, entre las funciones del Secretario General las que desempeña en el Gabinete del Presidente (informar sobre las cuestiones mas importantes del orden del día, actualizar los informes que permiten al Presidente la toma de decisiones, concertar visitas de Estado, etc...) y como servicio logístico de gobierno (establece - las relaciones entre el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y la Administración, ostenta la secretaría de los "Conseils renstreints", participa en la preparación de los Consejos de Ministros etc...)

Hay que destacar como, a falta de esa normativa que mencionába-

5

mos, las funciones de estos gabinetes o estado mayor, tienden a sufrir numerosos cambios como consecuencia de la posición del Jefe - del Estado e incluso del talante del titular de los mismos.

Además, y dentro de los medios de acción del Presidente de la República, debemos señalar los dos elementos principales a juicio de QUERMONNE:

a) La presidencia de los Consejos

- La presidencia del Consejo de Ministros: La presidencia efectiva de las deliberaciones del Consejo y el conocimiento de su orden del día, permiten al Presidente conocer las medidas de Gobierno que se proponen y las decisiones adoptadas.
- La presidencia de los Consejos interministeriales: No existían estos Consejos antes de la Vª República y la Constitución no los prevé, a excepción del Consejo Superior y el Comité Superior de la Defensa Nacional, que preside el Jefe del Estado.
- Los Consejos interministeriales permanentes: Tienen su origen en la necesidad sentida por los Presidentes de la República para una actuación política determinada (el creado por el General de Gaulle para la aplicación de su política en Argelia o los creados por Giscard d'Estaing para la planificación de la política nuclear)
- Los Consejos restringidos: Desprovistos de una periodicidad regular, han adquirido una enorme importancia y son presididos igualmente por el Presidente.

b) Las directivas presidenciales.

Es otra arma importante para el ejercicio del poder presidencial, en los que el Presidente manifiesta su voluntad o sus deseos oralmente o con instrucciones escritas; si el medio de transmisión es el escrito se pueden distinguir dos tipos de documentos: las cartas directivas dirigidas al Primer Ministro e incluso a un Ministro y los calendarios de trabajo que conciernen al Gobierno en su conjunto.

Habiendo señalado ya los principales caracteres del Presidente de la República (4) vamos a acercarnos ya a una noción ambigua a juicio de algunos autores, la noción de Gobierno.

Es la Constitución de 1958, la que por vez primera en la historia constitucional francesa, utiliza para designar al ejecutivo la expresión "Gobierno" (la Constitución de 1875 hablaba sólo de "Ministros" y la de 1946 de "Consejo de Ministros")

Como hemos visto en la formación del Gobierno interviene el Presidente de la República; él nombra al Primer Ministro y a cada uno de los Ministros, a propuesta de éste último. Hay que decir respecto a esto, que la doctrina y la práctica política están de acuerdo en considerar que los nombramientos por parte del Jefe del Estado son la expresión de un poder real y no una simple formalidad como puede serlo en los regímenes parlamentarios.

De la noción de Gobierno podemos extraer los tres elementos que son el núcleo de este trabajo: El Consejo de Ministros, el Primer Ministro y los Ministros, pero antes de estudiar cada una de ellos, vamos a referirnos muy brevemente a la estructura gubernamental.

Contrariamente a otros países, no existe en Francia una regulación constitucional o legislativa de la estructura del Gobierno. A pesar de algunos intentos para asegurar la estabilidad de una institución tan importante, lo cierto es que la estructura de cada Go

- (4) Entre la mucha bibliografía sobre esta figura, puede consultarse: J. MASSOT. "La Présidence de la République en France". París. La Documentation Française. 1977; P. VERIER. "Les Services de la Présidence de la République". París. P.U.F. 1971; P. AVRIL. "Il potere esecutivo in Francia" en Governo, Ministri, Presidente. Milano. Comunità, 1978; D. GEORGIACODIS: "Il Presidente della Repubblica ed il Governo nella prassi della V Repubblica francese". Giurisprudenza Costituzionale. 1973. pág. 2804 y ss.

bierno tiene como base jurídica, de una parte, el Decreto de nombramiento de los Ministros y de otra los Decretos de atribución de competencias a los distintos miembros del Gobierno; el número de Ministros varía con cada Gobierno, (El primer Gobierno de la Vª República contaba con 20 Ministros y 6 Secretarios de Estado. En la actualidad el Gobierno está compuesto por 14 Ministros, 8 Ministros Delegados y 20 Secretarios de Estado (*) y según las distintas formaciones gubernamentales pueden existir en las mismas distintas "categorías" de miembros del Gobierno (Ministros de Estado, Ministros Delegados, Ministros propiamente dichos y Secretarios de Estado).

Veamos ahora esa institución especialmente francesa que es el Consejo de Ministros. El primer carácter permanente, en opinión de la doctrina, del Consejo de Ministros francés, es estar presidido efectivamente por el Presidente de la República, situación que difiere de la práctica habitual de los regímenes parlamentarios, como la República Federal Alemana o Gran Bretaña, donde el Jefe del Estado es únicamente informado de las deliberaciones del Consejo. La segunda característica a tener en cuenta es la "dimensión colegiable de la institución" sobre la base de la solidaridad ministerial de sus miembros y el secreto en torno a sus debates.

El Consejo de Ministros, órgano colegial del Gobierno, es la única institución del mismo que, junto al Presidente de la República y el Primer Ministro, se reconoce en la Constitución.

Su composición ha variado según las épocas, pero en la actualidad, el Consejo, que se reúne una vez por semana en el Elíseo, bajo la presidencia del Jefe del Estado, agrupa al Primer Ministro, a los Ministros y a la totalidad o parte de los Secretarios de Estado, según los casos.

Según la Constitución corresponde al Consejo de Ministros:
 - Proponer al Presidente de la República el objeto de un referéndum (art. 11).

(*) V. en págs. 21 y 22 referentes a la composición del nuevo Gobierno.

- Deliberar acerca de los proyectos de ordenanzas y acerca de los decretos mas importantes. (Art. 13)
- Decretar el estado de sitio por un plazo máximo de doce días. (Art. 36)
- Deliberar acerca de los proyectos de ley. (Art. 39)
- Deliberar acerca del compromiso de responsabilidad del Gobierno por el Primer Ministro sobre su programa o, eventualmente, acerca de una declaración de política general. (Arts. 49,1, y 3).

Aunque es el Consejo de Ministros, la institución de Gobierno de mayor importancia, existen otras que, aún no teniendo el reconocimiento constitucional, facilitan o ayudan en las tareas del Consejo por lo que merecen ser mencionados. Son por ejemplo:

1.- El Consejo de Gabinete: Agrupaba al Gobierno (Ministros y Secretarios de Estado) bajo la presidencia del Primer Ministro. Su función era la de preparar el Consejo allanando las dificultades que pudieran oponer los partidos de la oposición, realizando compromisos etc... Se trata de una institución que tuvo gran desarrollo durante la IIIª y IVª Repúblicas pero que, en la actualidad, ha ido cayendo en desuso, desplazada por los Comités Interministeriales.

2.- Los Comités Interministeriales (5): Con este nombre se conocen las reuniones de Ministros y altos funcionarios cuyo carácter permanente se establece por medio de un texto legislativo o reglamentario. Son muy numerosas y su objetivo es muy diverso.

Su secretario es el Secretario General del Gobierno, aunque los mas importantes de ellos cuentan con un secretario propio. Agrupan

(5) Conviene recordar que las reuniones de trabajo presididas por el presidente de la República han recibido la denominación de Consejos (V. pág. 5) mientras que las reuniones presididas por el Primer Ministro reciben el nombre de Comités.

a Ministros, Secretarios de Estado y altos funcionarios encargados de la materia cuyo estudio constituye el objeto del comité y son presididos por el Primer Ministro.

3.- Los Comités restringidos (restreints): Son reuniones de Ministros y altos funcionarios que son convocados por el Primer Ministro para tratar de un tema determinado. Estas reuniones no son periódicas ni están respaldadas por ningún texto, no existiendo más que para cada convocatoria concreta.

Los temas que tratan los Comités "restreints" son muy variados y la finalidad de los mismos es facilitar la coordinación de la acción gubernamental en un terreno que afecte a la competencia conjunta de varios departamentos ministeriales. Esto puede conducir, como señala la QUERMONNE a un arbitraje del Primer Ministro.

Las convocatorias pueden tener también como objeto, preparar un Consejo de Ministros o un Consejo restringido fijado por el Elíseo.

Los preside el Primer Ministro o, en muy contadas ocasiones, un Ministro delegado o un Secretario de Estado. Los Ministros pueden asistir acompañados de algún miembro de su gabinete si lo estiman conveniente.

4.- Las reuniones interministeriales: De todas las estructuras de Gobierno son las que mayor auge han experimentado en los últimos tiempos. Son reuniones de altos funcionarios bajo la presidencia de un miembro del Gabinete del Primer Ministro o del Secretario General del Gobierno. Su objetivo es coordinar la acción de los diferentes departamentos ministeriales, preparar los informes de los Comités interministeriales o de los Conseils restreints o asegurar la toma de decisiones del Consejo de Ministros. Así, el Primer Ministro puede conocer ciertas cuestiones que, de otro modo, no habrían pasado de los Ministros o de las diferentes Direcciones Generales de los Ministerios, con lo que se transfiere al Primer -

Ministro y a sus colaboradores ciertas competencias propias de cada departamento ministerial. Naturalmente, esto acrecienta el poder del Primer Ministro lo cual es perfectamente constitucional puesto que es la cabeza de la Administración y los Ministros no son sino delegados suyos.

Por otra parte, el Secretario General de la Presidencia de la República ha de ser informado obligatoriamente de las sesiones de trabajo que se desarrollan en la residencia del Jefe del Gobierno e incluso delega un consejero para que asista a ellas.

El segundo elemento que habíamos extraído de la noción de Gobierno era la figura del Primer Ministro.

La Constitución de 1958 ha sustituido la expresión "Presidente del Consejo" de la Constitución de 1946 por la procedente de la tradición británica "Primer Ministro" y ha configurado este órgano como el director de la acción del Gobierno, el responsable de la Defensa Nacional, el encargado de la ejecución de las leyes y la persona que ejerce la potestad reglamentaria y efectúa los nombramientos para los empleos civiles y militares, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 para el Presidente de la República. (Art. 21)

Es nombrado por el Jefe del Estado y aunque la práctica política se decanta hacia la elección del Primer Ministro de entre las filas de los parlamentarios, lo cierto es que no hay ninguna disposición que obligue a ello, existiendo algunos casos en los que el Primer Ministro no ocupaba previamente escaño alguno. (Pompidou y R. Barre).

Las funciones del Primer Ministro son incompatibles con el desempeño del mandato parlamentario, representaciones profesionales de rango nacional o cualquier otro cargo público o actividad profesional.

El Primer Ministro es la cabeza del Gobierno y, por tanto, el responsable de la acción política que éste desarrolla. Esta responsabilidad se ejerce ante la Asamblea Nacional por medio del complejo mecanismo establecido en el artículo 49 de la Constitución. Mas discutible es la responsabilidad del Primer Ministro y su Gobierno ante el Jefe del Estado. Según algunos autores esta responsabilidad es consecuencia lógica de la irresponsabilidad constitucional del - Presidente de la República, pero lo cierto es que no hay ninguna referencia clara acerca de este tema en el articulado de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, en la política francesa se pueden contemplar casos en los que el Primer Ministro presenta su dimisión por desacuerdos con el Presidente de la República; y, sin - llegar a presentar la dimisión, se conocen también con frecuencia las disidencias entre ambas figuras. En una exposición muy gráfica del tema, el profesor DEBBASCH se plantea esta cuestión. "Esta pareja, Presidente de la República - Primer Ministro, parece hecha para entenderse ¿por qué no llega verdaderamente a convivir, por qué se produce al cabo de cierto tiempo un "navajazo" en el contrato de matrimonio? ". Esta interrogación entraña otra "Las relaciones entre estas dos autoridades, son de naturaleza jerárquica?, ¿el Presidente de la República ordena y el Pr mer Ministro obedece? (6)

El Primer Ministro desarrolla su actividad en tres campos: dirige la acción gubernamental, asiste y sustituye al Jefe del Estado y dirige la Administración y el trabajo parlamentario.

El contenido de la acción del Gobierno se define en el artículo 21 de la Constitución. Supone la coordinación de la acción de los Ministros y Secretarios de Estado, para ello cuenta con la asistencia del Gabinete y del Secretario General del Gobierno. Esta especie

(6) Charles DEBBASCH: "Président de la Republique... cit. pág. 1176.

de Estado mayor adquiere una enorme importancia por la gran trascendencia y variedad de los temas de que se ocupa y por ser el paso - obligado para llegar al Primer Ministro, punto de unión entre los miembros del Gobierno y el Presidente de la República.

A pesar de que, según el texto Constitucional, el Primer Ministro es el encargado de dirigir la acción del Gobierno, no podemos ignorar que durante los últimos años se ha tendido a una progresiva - presidencialización del régimen configurándose la figura del Jefe del Gobierno, mas como principal colaborador del Jefe del Estado - que como motor de la política gubernamental.

Como asistente del Presidente, el Primer Ministro refrenda los actos presidenciales que no estan expresamente dispensados de éste trámite. Por otro lado, el Jefe del Estado consulta con el Primer Ministro alguno de los actos dispensados del refrendo. Esta consulta es obligatoria en los casos de disolución de la Asamblea Nacional y de adopción de las medidas excepcionales previstas en el artículo 16 de la Constitución. Por último, el Primer Ministro suple al Jefe del Estado en algunos casos especiales.

El Primer Ministro dirige la Administración, lo que le otorga numerosas prerrogativas que le configuran como la máxima autoridad sobre el aparato estatal. Para ejercer sus atribuciones en materia de Función Pública a menudo cuenta con la asistencia de un Secretario de Estado y es frecuente que delegue algunas de las funciones que le están encomendadas (Comisariado General del Plan, etc..), - reservándose siempre la tarea de coordinar la acción gubernamental. Esta concepción del Primer Ministro como cabeza de la Administración hace afirmar a algunos tratadistas que, en ésta figura política, se traza la línea divisoria entre el poder ejecutivo y el aparato administrativo.

Como orientador del trabajo parlamentario, el Primer Ministro ostenta la iniciativa legislativa que comparte con los Diputados y

Senadores. Además envía un representante a la Conferencia de los -
Presidentes del Senado y la Asamblea Nacional que se reúnen semanal
mente para fijar el orden del día de las Cámaras.

Terminado el análisis de la figura del Primer Ministro pasaremos
a examinar la jerarquía de los demás miembros del Gobierno, con es-
pecial referencia a los Ministros.

La Constitución francesa habla muy poco de los Ministros, prác-
ticamente sólo se refiere a ellos para subrayar la incompatibilidad
de su función con el desempeño del mandato parlamentario o con cual-
quier otra actividad pública o privada. Al igual que el resto de -
los miembros del Gobierno, son nombrados por el Jefe del Estado a
propuesta del Primer Ministro quien suele escogerles de entre las -
filas de los parlamentarios aunque nada le obligue a ello.

Una característica de los Ministros franceses es su origen fun-
cionarial hasta el punto de que se ha hablado de "colonización" del
Gobierno por parte de la Alta Administración.

Los Ministros son responsables de los actos delictivos cometidos
durante el ejercicio de su misión. También tienen una responsabili-
dad política individual distinta de la responsabilidad colectiva -
gubernamental que se suele ejercer ante el Presidente de la Repúbli-
ca, aunque la Constitución nada dice sobre el particular.

Como miembros del Gobierno participan en la política gubernamental,
aunque siempre, dependen del Primer Ministro. Esta dependencia se-
ñalan ciertos autores, es consecuencia directa de la funcionari-
zación de los Ministros que ha traspasado al seno del Gobierno las
costumbres practicadas en la Administración.

El Ministro es el encargado de dirigir el Departamento que se -
le ha confiado siendo éste el menester al que los Ministros france-
ses consagran la mayor parte de su actividad. Ostenta la Jefatura

jerárquica de su Ministerio y, en caso de que no cuente con un Departamento que tenga una existencia jurídica, todos los actos efectuados por los funcionarios, se hacen en su nombre y por delegación suya. Asimismo ejerce la tutela de las colectividades locales y organismos autónomos que controla.

Los Ministros no tienen poder reglamentario en sentido estricto puesto que, según el artículo 21 de la Constitución, éste corresponde al Primer Ministro. Sin embargo se puede afirmar que gozan de - autonomía para estatuir acerca de la organización del departamento y la adopción de medidas que se consideren necesarias para garantizar el buen funcionamiento de la Administración. Asimismo el Ministro puede refrendar los actos del Presidente de la República y del Primer Ministro en caso de que afecten a los asuntos que él gestiona.

Por Decreto de 22 de marzo de 1983, se nombran miembros del Gobierno, en calidad de Ministros a: (*)

<i>Ministre de l'économie, des finances et du budget</i>	Jacques DELORS.
<i>Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale</i>	Pierre BEREGOVOY.
<i>Ministre de l'intérieur et de la décentralisation</i>	Gaston DEFFERRE.
<i>Ministre des transports</i>	Charles FITERMAN.
<i>Garde des sceaux, ministre de la justice</i>	Robert BADINTER.
<i>Ministre des relations extérieures</i>	Claude CHEYSSON.
<i>Ministre de la défense</i>	Charles HERNU.
<i>Ministre de l'agriculture</i>	Michel ROCARD.
<i>Ministre de l'industrie et de la recherche</i>	Laurent FABIUS.
<i>Ministre de l'éducation nationale</i>	Alain SAVARY.
<i>Ministre du commerce extérieur et du tourisme</i>	Edith CRESSON.
<i>Ministre de l'urbanisme et du logement</i>	Roger QUILLIOT.
<i>Ministre du commerce et de l'artisanat</i>	Michel CREPEAU.
<i>Ministre de la formation professionnelle</i>	Marcel RIGOUT.

Además de la figura del Ministro que tiene una posición semejante a las de los otros Ministros de sistemas políticos europeos, dirigiendo una rama concreta de la Administración y participando plenamente en las tareas del Gobierno, existen otros Ministros con - unas características especiales. Son estos:

(*) V. pág. 21 y 22 referentes a la composición del nuevo gobierno, tras los cambios producidos en julio de 1984.

Ministros de Estado: Este título es meramente honorífico y está desprovisto de todo contenido jurídico, pudiendo ir destinado a subrayar la importancia de las funciones encomendadas a un determinado miembro del Gobierno o el ejercicio de responsabilidades especiales. Los Ministros de Estado pueden ejercer o no la dirección de un departamento ministerial. (No existe ninguno en el Gobierno actual).

Ministros-delegados: Ante el Primer Ministro reciben por delegación parte de las competencias de éste. La actual estructuración del Gobierno de Francia incluye también Ministros delegados ante otros Ministros (por ejemplo Ministro delegado ante el Ministro de Asuntos Exteriores, encargado de asuntos europeos).

Por Decreto de 24 de marzo de 1983, se nombran miembros del Gobierno en calidad de Ministros delegados:

<i>Ministre délégué à la culture.....</i>	Jack LANG.
<i>Ministre délégué au temps libre, à la jeunesse et aux sports.....</i>	Edwige AVICE.
<i>Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des droits de la femme..</i>	Yvette ROUDY.
<i>Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement</i>	André LABARRERE.
<i>Ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes</i>	André CHANDERNAGOR.
<i>Ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement.....</i>	Christian NUCCI.
<i>Ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de la recherche, chargé des P. T. T.</i>	Louis MEXANDEAU.
<i>Ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de l'emploi.....</i>	Jack RALITE.

En esta enumeración de los órganos del Estado, tenemos que mencionar también a los Secretarios de Estado, figura tradicional que colabora con el Primer Ministro y con los Ministros. Existen tres categorías de Secretarios de Estado:

Secretarios de Estado autónomos: Tienen la misma competencia y atribuciones que los Ministros en el departamento que se les ha confiado, no asistiendo al Consejo de Ministros mas que cuando se van a tratar en él, asuntos de su competencia.

Secretarios de Estado ante el Primer Ministro: Le asisten por delegación en algunos asuntos de su competencia. En el Gobierno actual existe un Secretario de Estado ante el Primer Ministro (Jean Le Garrec) que no tiene atribuida ninguna función específica.

Secretarios de Estado ante otro Ministro: Ayudan al Ministro en un aspecto concreto de su competencia.

Hasta 1968, los Secretarios de Estado asistían siempre a los Consejos de Ministros. Mas tarde y debido a su incremento, se hizo aconsejable limitar su presencia, no asistiendo en la actualidad a las sesiones, mas que aquellos Secretarios a los que se convoca expresamente.

El Decreto de 24 de marzo de 1983 relativo a la composición del Gobierno, nombraba miembros del mismo, en calidad de Secretarios de Estado a los siguientes:

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre.....	Jean LE GARREC.
Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.....	Anicet LE PORS.
Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication	Georges FILLILOUD.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget.....	Henri EMMANUELLI.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation.....	Catherine LALUMIERE.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé de la sécurité publique.....	Joseph FRANCESCHI.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.....	Georges LEMOINE.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense.....	François AUTAIN.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants	Jean LAURAIN.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'industrie et de la recherche, chargé de l'énergie	Jean AUROUX.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la santé.....	Edmond HERVE.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la famille, de la population et des travailleurs immigrés	Georgina DUFOIX.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des personnes âgées.....	Daniel BENOIST.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des rapatriés	Raymond COURRIERE.
Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la qualité de la vie.....	Huguette BOUCHARDEAU.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale.....	Roger-Gérard SCHWARTZENBERG.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, chargé de l'agriculture et de la forêt.....	René SOUCHON.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce extérieur et du tourisme, chargé du tourisme.....	Roland CARRAZ.
Secrétaire d'Etat auprès du ministre des transports, chargé de la mer.....	Guy LENGAGNE.

Previamente por el citado Decreto de 22 de marzo se había nombrado a ~~Max~~ GALLO Secretario de Estado portavoz del Gobierno.

Para concluir este trabajo, tenemos que referirnos a la organización del aparato administrativo del Estado.

Las instituciones administrativas son, como las políticas, instituciones públicas y esta pertenencia a un universo común, como afirma el profesor DEBBASCH, introduce en su noción dos tipos de categorías. De un lado la dependencia de las instituciones administrativas respecto de las instituciones políticas y de otro la autonomía.

Aunque ambas categorías puedan parecer contradictorias, lo cierto es que ambas se dan en la relación Gobierno-Administración, porque la Administración es el medio de ejecución de la decisión política. Señala DEBBASCH: "Todas las tentativas para establecer una separación vertical entre el poder político y administración han fracasado. Algunos, en efecto, han tratado de distinguir entre decisiones políticas y actos administrativos con un criterio jerárquico. El poder político tomará las decisiones generales, su aplicación corresponderá a la Administración". (7)

Pero la realidad, es bien otra y así lo reconoce este autor, porque, a veces, el poder político interviene no sólo en las grandes opciones sino también en los asuntos de menor importancia, y a su vez la Administración toma muchas veces decisiones en sectores importantes sin que haya habido por medio una decisión política previa.

(7) Charles DEBBASCH "Institutions et Droit Administratif, Tomo I. París. P.U.F. 1976. pág. 24.

De cualquier modo hay que tener siempre presente que el principio de sumisión del aparato del Estado al poder ejecutivo, se consagra en la Constitución cuando se afirma que el Gobierno "dispone de la Administración y de las Fuerzas Armadas" (Art. 20) y que la íntima relación entre el Gobierno y la Administración es un hecho que ha sido subrayado en frecuentes ocasiones; recordemos, por ejemplo, las palabras del General De Gaulle en una conferencia de prensa en 1964 "...Debe comprenderse que la autoridad indivisible del Estado se confía por entero al Presidente por el pueblo que le ha elegido y que no existe ninguna otra, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial que no sea otorgada y mantenida por él".

Una característica del sistema político francés, es la de asociar una importante proporción de funcionarios de élite a los procesos de decisión política (naturalmente este fenómeno afecta únicamente a los cuadros superiores de la Administración) y la primera manifestación de este hecho se da en los Gabinetes Ministeriales, formados por altos funcionarios que ejercen un papel que desborda ampliamente las atribuciones tradicionales de asesoría; otro fenómeno semejante es el de los estados mayores interministeriales, denominación dada a unas entidades de naturaleza político-administrativa formadas por un importante número de funcionarios de élite, que colaboran con el poder político de modo esporádico o permanente.

La Administración (8) para cumplir eficazmente con las funciones que tiene encomendadas (de información, previsión, preparación y -

- (8) Hay que distinguir entre las llamadas Administraciones de misión y las Administraciones de pura gestión. Las primeras son servicios que dependen directamente del Gobierno, del que provienen sus medios de actuación y su autoridad que, según algunos autores se puede calificar de excesiva. (Comisariado del Plan, Delegación para la Ordenación del Territorio etc..).
- Las Administraciones de gestión están casi desligadas del poder político. Están constituidas por el conjunto de servicios que configuran los diferentes Departamentos y agrupan a la mayoría de los funcionarios.

ejecución) cuenta con una estructura administrativa que se organiza territorialmente en dos niveles, el central y el de las colectividades territoriales.

La organización administrativa central está constituida por los Servicios del Estado ubicados en la capital, desde donde se lleva a cabo la acción administrativa del Estado sobre el conjunto del territorio francés. Dichos servicios dependen de las distintas autoridades, Presidente de la República, Primer Ministro y Ministros, y juegan a la vez un papel político y administrativo (permiten concretizar la política).

En cuanto a las atribuciones administrativas de las colectividades territoriales, hay que destacar como, entre las soluciones centralización-descentralización, Francia ha optado por un sistema de administración autónoma de sus Municipios, Departamentos y Regiones, y ello se ha hecho recientemente, en concreto por una Ley de 2 de marzo de 1982 (9) relativa a los derechos y obligaciones de dichas colectividades, que en su artículo 1º regula lo siguiente:

"Los municipios, los departamentos y las regiones se administrarán libremente por los Consejos elegidos".

La nueva legislación ha tenido una enorme repercusión sobre la estructura de la Administración y naturalmente sobre la Función Pública del país.

Precisamente han sido las disposiciones relativas a esta materia las que han levantado mayor polémica. Como es sabido se han aprobado

(9) La Ley 8/1983 de 7 de enero, se refiere al reparto de competencias entre los municipios, departamentos, regiones y el Estado, Ley que fué posteriormente modificada por la de 22 de julio del mismo año.

do recientemente las tres leyes que forman el nuevo Estatuto General de Funcionarios en Francia (10).

Con estas tres leyes se trata de completar el ambicioso plan de modernización que el Gobierno francés ha emprendido y con el que - se pretende lograr una agilización de las actuaciones administrativas y una adaptación a las necesidades actuales de descentralización que tienen su origen en la Ley de marzo de 1982.

(10) Son estas: Ley 83/634 de 13 de julio sobre derechos y obligaciones de los funcionarios; Ley 84/6 de 11 de enero sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado; Ley 84/53 de 26 de enero sobre disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial.

De: Journal Officiel de la République Française, n° 166, de 18-VII-1984.

**Décret du 17 juillet 1984
relatif à la cassation des fonctions du Gouvernement**

Le Président de la République,

Vu l'article 8 de la Constitution,

Vu la lettre, en date du 17 juillet 1984, par laquelle le Premier ministre a présenté au Président de la République la démission du Gouvernement,

Décrète :

Art. 1^{er}. — Il est mis fin, sur la présentation de la démission du Gouvernement, aux fonctions de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, et des autres membres du Gouvernement.

Art. 2. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 17 juillet 1984.

FRANÇOIS MITTERRAND

Décret du 17 juillet 1984

portant nomination du Premier ministre

Le Président de la République,

Vu l'article 8 de la Constitution,

Décrète :

Art. 1^{er}. — M. Laurent Fabius est nommé Premier ministre.

Art. 2. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 17 juillet 1984.

FRANÇOIS MITTERRAND

De: Journal Officiel de la République Française, n° 168 de 20-VII-1984.

DECRET DU 19 JUILLET 1984

PORTANT NOMINATION DE MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Le Président de la République,

Vu les articles 8 et 9 de la Constitution,

Sur la proposition du Premier ministre,

Décrète :

Article 1^{er}. — Sont nommés membres du Gouvernement, en qualité de ministre, et participent à ce titre au conseil des ministres :

<i>Ministre d'Etat, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire</i>	Gaston DEFFERRE.
<i>Ministre de l'économie, des finances et du budget</i>	Pierre BÉRÉGOVOY.
<i>Garde des sceaux, ministre de la justice</i>	Robert BADINTER.
<i>Ministre des relations extérieures</i>	Claude CHEYSSON.
<i>Ministre de la défense</i>	Charles HERNU.
<i>Ministre de l'intérieur et de la décentralisation</i>	Pierre JOXE.
<i>Ministre de l'agriculture</i>	Michel ROCARD.
<i>Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur</i>	Édith CRESSON.
<i>Ministre de l'éducation nationale</i>	Jean-Pierre CHEVÈNEMENT.
<i>Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale</i>	Georgina DUFOIX.
<i>Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports</i>	Paul QUILÈS.
<i>Ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme</i>	Michel CRÉPEAU.
<i>Ministre des affaires européennes et porte-parole du Gouvernement</i>	Roland DUMAS.
<i>Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle</i>	Michel DELEBARRE.
<i>Ministre de l'environnement</i>	Huguette BOUCHARDEAU.
<i>Ministre de la recherche et de la technologie</i>	Hubert CURIEN.

Article 2. — Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 juillet 1984.

FRANÇOIS MITTERRAND

DECRET DU 23 JUILLET 1984

RELATIF A LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Le Président de la République,

Vu les articles 8 et 9 de la Constitution;

Vu le décret du 19 juillet 1984 portant nomination de membres du Gouvernement;

Sur la proposition du Premier ministre,

Décrète :

Article 1^{er}. - Sont nommés membres du Gouvernement et participent à ce titre au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions :

1^o En qualité de ministres délégués :

Ministre délégué à la culture

Jack LANG.

Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des droits de la femme

Yvette ROUDY.

Ministre délégué à la jeunesse et aux sports

Alain CALMAT.

Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

André LABARRÈRE.

Ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement

Christian NUCCI.

Ministre délégué auprès du ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur, chargé des P.T.T.

Louis MEXANDEAU.

2^o En qualité de secrétaires d'Etat :

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense

Edwige AVICE.

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives

Jean LE GARREC.

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication

Georges FILLIoud.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget

Henri EMMANUELLI.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé de la consommation

Catherine LALUMIÈRE.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des retraités et des personnes âgées

Joseph FRANCESCHI.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer

Georges LEMOINE.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, chargé des transports

Jean AUROUX.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé des universités

Roger-Gérard
SCHWARTZENBERG.

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'économie sociale

Jean GATEL.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et victimes de guerre

Jean LAURAIN.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur, chargé de l'énergie

Martin MALVY.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la santé

Edmond HERVÉ.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre des relations extérieures

Jean-Michel BAYLET.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des rapatriés

Raymond COURRIÈRE.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, chargé de l'agriculture et de la forêt

René SOUCHON.

Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs

Haroun TAZIEFF.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement technique et technologique

Roland CARRAZ.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, chargé de la mer

Guy LENGAGNE.

Secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme

Jean-Marie BOCKEL.

Article 2. - Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 23 juillet 1984.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre.

NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION EN FRANCIAI. Constitución francesa de 1958.II. Decretos de nombramiento del Primer Ministro y su Gobierno (Organización Administración Central).

- Décret du 17.7.84 relatif à la césation de fonctions du Gouvernement.
- Décret du 17.7.84 portant nomination du Premier Ministre. (*)

III. Organización territorial del Estado.

- Loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire et l'administration.
- Ordonnance n° 45-2604 du 2 novembre 1945 sur la modification des circonscriptions administratives territoriales.
- Loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi 82-623 du 22 juillet 1982 portant nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales départementales et régionales.
- Circulaire du 22 juillet 1982.
- Loi 83-8 du 7 janvier 1983 portant repartition des competences entre les communes, les départements et les régions.
- Loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la Loi du 7 janvier relative à la repartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.
- Loi 83-1186 du 29 décembre 1983 relative aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Estatutos regionales.

- Loi 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse: Organisation administrative.
- Loi 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse: Compétences.

(*) En los siguientes días, concretamente desde el 26 de julio al 10 de agosto de 1984, el Journal Officiel publica los Decretos de atribución de cada uno de los Ministros y Secretarios de Estado.

- Loi 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.
- Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.
- Loi 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Autoridades Locales.

Prefectos.

- Décret n° 50-722 du 24 juin 1950 sur la délégation de pouvoirs propres aux préfets.
- Décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets.
- Décret n° 72-880 du 29 septembre 1972 sur les attributions des préfets délégués pour la police.
- Décret n° 82-1101 du 23 décembre 1982 modifiant le décret n° 64-850 du 29 juillet 1964 relatif aux préfets.

IV. Administración.

- Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

I T A L I A

Con frecuencia la doctrina italiana hace referencia al Gobierno de la Nación, no como un órgano único sino como un "complejo orgánico" formado por una pluralidad de órganos, concretamente por el Consejo de Ministros, el Presidente del Consejo y los Ministros, y es precisamente en el Gobierno en el que vamos a centrar nuestra atención para, desde su análisis, y mas concretamente desde el ejercicio de su función ejecutiva, poder estudiar tanto la relación como la independencia entre la organización política y la organización administrativa del Estado, o lo que es igual conexión y separación entre Gobierno y Administración.

La segunda parte de la Constitución italiana de 1947, dedicada al ordenamiento de la República, contempla en su Título III (arts. 92 a 100) un instrumento esencial en la vida del Estado: El Gobierno y divide el título en tres secciones que se refieren al Consejo de Ministros, a la Administración Pública y a los Organos Auxiliares.

De la lectura del texto constitucional, y la opinión de destacados autores, vamos a tratar de extraer las características de los órganos mencionados.

El Gobierno es un órgano político con una misión que puede considerarse múltiple, o al menos, triple. De un lado el Gobierno puede entenderse como poder ejecutivo en un sentido amplio; de otro puede contemplarse como un conjunto de órganos cuya finalidad es satisfacer los intereses de los ciudadanos (precisamente lo que se denomina Administración Pública) y finalmente como órgano que coordina y promueve la acción del Estado. La autonomía de iniciativa, el impulso y la orientación de la acción del Estado es la característica principal de la función de Gobierno.

La Constitución italiana ha querido señalar claramente la autonomía del Gobierno respecto del Jefe del Estado (hay que recordar que en el Estatuto de Carlos Alberto el poder ejecutivo residía en el Rey que nombraba y cesaba a sus Ministros) y establecer claramente la posición de los órganos que lo componen. Esta posición de independencia del Gobierno respecto del Presidente de la República no se da como es sabido en otros países de la Comunidad en los que el Jefe del Estado tiene atribuciones que en ningún caso se contemplan en el ordenamiento italiano. Digamos aquí únicamente que entre los poderes del Presidente de la República, los que atañen a la función ejecutiva, se reducen casi en exclusiva al nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros y, a propuesta de éste, de los Ministros; además le corresponde el nombramiento de los altos cargos del Estado.

Pero volviendo al Gobierno, como hilo conductor del tema que nos ocupa, hay que decir que éste, para un mejor ejercicio de las funciones de dirección, impulso e iniciación de la política general se compone de tres órganos: El Presidente del Consejo de Ministros (Presidente del Consiglio) y los Ministros (Ministri) que constituyen conjuntamente el Consejo de Ministros (Consiglio dei Ministri).

El Presidente del Consejo de Ministros ⁽¹⁾ según se establece - en el artículo 95 de la Constitución

- Dirige la política del Gobierno y es responsable de la misma
- Mantiene la unidad de dirección política y administrativa
- Promueve y coordina la actividad de los Ministros

Estas atribuciones hacen que esta figura sea una pieza clave del sistema de gobierno y "de facto" el jefe del poder ejecutivo, que -

(1) El primer reconocimiento oficial de la figura del Presidente del Consejo se contiene en el R.D. de 2 de octubre de 1848 que nombró a Perrone di San Martino.

conserva una posición preeminente en su relación con el resto de los Ministros ("primus inter pares"). Le corresponde igualmente firmar, juntamente al Secretario del Consejo de Ministros, las actas de las deliberaciones para darles autenticidad; establece el orden del día y dirige las intervenciones en el seno del Consejo. Pero, la atribución que de un modo mas sobresaliente define la preeminencia del Presidente en el seno del Consejo, la constituye la facultad de hacer insertar en el orden del día cualquier cuestión, a excepción de aquellas indicadas por la Ley, a fin de conseguir sobre el tema una decisión del Consejo (no hay que olvidar que el Jefe de Gobierno coordina, promueve y dirige, pero no decide la política general que sólo puede hacerse por el Consejo de Ministros).

Aunque la Constitución preveía también en su artículo 95, que se regularía por Ley "la organización de la Presidencia del Consejo", y a pesar de diversas tentativas hechas con la presentación de diferentes proyectos legislativos, lo cierto es que continúa existiendo ese vacío normativo y que la legislación sobre dicho órgano es antigua y a decir de algunos autores dudosa en algunos puntos.

El Real Decreto 466 de 14 de noviembre de 1901, decreto Zanardelli, sobre las atribuciones encomendadas al Consejo de Ministros, es la mas importante de las disposiciones que regulan dicho órgano, si bien, como cabe suponer por su cronología, ha sufrido varias modificaciones incluso las derivadas del propio texto constitucional. Según Mortati, el decreto Zanardelli, al igual que los que le precedieron "representa una tentativa de conciliación de los tres principios de organización ministerial, a saber: De la autonomía singular, de los Ministros, de la colegialidad, de la preeminencia del Presidente. De estos principios, empero, sobresale el principio de colegialidad." (2).

(2) Mortati, C.: L'Ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano. Roma. 1931.

Además de esta disposición, que dedica varios de sus artículos a la figura del Presidente del Consejo de Ministros, tenemos que -mencionar aquí otra mas reciente, de septiembre de 1981 que organiza el Gabinete de la Presidencia del Consejo, disposición calificada como de procedimiento "anómalo" y de "naturaleza incierta" a cuyo texto nos remitimos (3) si bien creemos necesario indicar aquí, al menos, los órganos que componen dicho Gabinete:

- Departamento para asuntos jurídicos, legislativos y relaciones con los órganos constitucionales.
- Departamento de análisis y seguimiento del programa de Gobierno.
- Departamento para los servicios administrativos y técnicos.
- Oficina del Consejero jurídico.
- Oficina del Consejero diplomático.
- Oficina de Ceremonial.
- Oficina del portavoz del Presidente del Consejo de Ministros.
- Oficina de Coordinación interministerial.
- Oficina de la Secretaría del Consejo de Ministros.
- Oficina de Secretaría y asuntos generales del Gabinete.

Además, en la Presidencia del Consejo de Ministros se encuentran los jefes de otros Departamentos (para la Función Pública, la investigación científica y tecnológica, los asuntos regionales y asuntos comunitarios para los que son nombrados Ministros sin cartera).

El segundo de los órganos al que nos vamos a referir es el Consejo de Ministros, órgano colegiado y deliberante que decide sobre los proyectos de ley que, a iniciativa del Gobierno, deben ser sometidos al Parlamento para su aprobación. Organismo colegiado integrado por varios órganos, también constitucionales como hemos visto, en

(3) Publicado en la Gazzetta Ufficiale de 12 de septiembre de 1981.

una relación de solidaridad (responsabili collegialmente) y confianza mútuas.

Forman parte del Consejo todos los Ministros (también los Ministros sin cartera) y puede decirse que es el órgano de Gobierno por antonomasia.

Respecto a sus funciones hay que decir que tienen el doble carácter de políticas y administrativas, (4) y sus atribuciones se regulan por el Real Decreto de 1901 ya citado que enumera en su artículo 1 las materias que deben someterse a la aprobación del Consejo; los 14 apartados de dicho artículo 1 recogen con un detalle que aquí no podemos lógicamente reproducir y que van desde las cuestiones de orden público y alta administración, proyectos de ley que deben presentarse al Parlamento, determinación y variaciones de las atribuciones de los Ministros, a la resolución de conflictos de competencias entre diversos Ministerios y, naturalmente, todas aquellas cuestiones reservadas al Consejo de Ministros por las leyes y los reglamentos.

Al Consejo de Ministros, que convoca el Presidente, quien como hemos visto ya fija el orden del día y dirige el debate, han de someterse cualquier disposición o acto que, por su naturaleza o sus posibles efectos, impliquen decisiones políticas o comprometan la responsabilidad de los Ministros.

Fausto Cuocolo que en su obra sobre el Gobierno en el vigente ordenamiento italiano (5) dedica el capítulo primero de la misma al -

- (4) El programa de Gobierno que se presenta a las Cámaras para su aprobación, aunque es al Presidente del Consejo a quién corresponde su confección, debe ser discutido y aprobado por el Órgano Colegiado que se hace responsable con el Presidente y los Ministros.
- (5) Fausto Cuocolo: "Il Governo nel vigente Ordinamento Italiano". Milano. Giuffrè. 1959. Págs. 113 y ss.

estudio del Consejo de Ministros, analiza sus atribuciones en materia de política legislativa (presentación y retirada de los proyectos de ley de iniciativa legislativa, las comunicaciones en orden a los proyectos de ley en discusión en las Cámaras y las deliberaciones sobre los decretos legislativos y los decretos leyes (6)), las competencias del Consejo en materia reglamentaria y las atribuciones en materia de relaciones con las regiones (propuesta de disolución de los Consejos regionales y la aprobación de las cuestiones de legitimidad y de mérito relativa a las leyes regionales).

Hay que mencionar también los llamados Comités interministeriales (Comitati Interministeriali) que se instituyeron con motivo del incremento de las funciones y tareas encomendadas a los Ministros, a fin de conseguir una mejor organización del trabajo y una mayor especialización de los temas a tratar.

Forman parte de los Comités interministeriales un grupo de Ministros (y a veces también los Subsecretarios) que tengan competencia y un interés específico en determinadas materias.

El aumento progresivo del número de Departamentos y de sus competencias, así como el incremento de la actividad estatal provocaron el surgimiento y la multiplicación de estos otros órganos, también colegiados, que son los Comités, órganos que sobre la base de criterios formales pueden agruparse y distinguirse.

Desde el punto de vista de su composición los Comités interministeriales puede ser:

- a) Comitati a livello funzionari o burocratici (con poca relevancia desde el punto de vista constitucional)

(6) No hay que olvidar que la potestad normativa del Gobierno permite a éste promulgar tanto leyes delegadas o decretos legislativos (con la eficacia de la ley formal) como decretos-leyes y reglamentos.

- b) Comitati a livello ministri (bastante mas importante y en los que también pueden participar funcionarios pero siempre en una posición subordinada respecto a los Ministros)
- c) Comitati a livello sottosegretari (que normalmente, además de por los Subsecretarios están integrados por funcionarios).

Desde el punto de vista de los actos que los establecen, los Comités interministeriales pueden basarse bien en una ley o bien en una deliberación del Consejo de Ministros o en una decisión del presidente del Consejo o de un grupo de Ministros, siempre, claro está, dentro del ámbito de sus competencias. (7).

El segundo elemento que el artículo 92. de la Constitución italiana mencionaba como integrante del Gobierno es la figura del Ministro . (8).

Pero los Ministros además de ser miembros del Gobierno forman - también parte de la Administración al ser los regidores máximos de cada Departamento, por tanto, desempeñan tanto las funciones políticas que la Constitución les reconoce, como funciones administrativas, teniendo en ambas esferas competencias que les son propias.

La importancia de los Ministros en su doble configuración de órgano del Gobierno y titular del poder ejecutivo se ha acrecentado - con el paso del tiempo y es lógico, dado el desarrollo de la organización del Estado Moderno. Puede decirse que en distintos países europeos, Francia o Inglaterra por ejemplo, el número de Ministerios

- (7) Como es fácil advertir, el más importante Comité Interministerial de cuantos pueden ponerse como ejemplo es el Gabinete británico (V. sus características en pág.
- (8) Ministros y Presidente del Consejo de Ministros son los órganos individuales que constituyen el Gobierno, mientras que el Consejo es un órgano colegiado.

se ha cuadruplicado y quintuplicado a partir del siglo XIX.

La actividad de los Ministros italianos hay que estudiarla desde distintas vertientes. De un lado, la actividad que es consecuencia de su pertenencia al Consejo de Ministros: a) Actividad preparatoria; b) Actividad deliberante; c) Actividad de ejecución, y de otro la actividad que les corresponde individualmente. Pero si tuvieramos que resumir cuales son las atribuciones de los Ministros, además de las mencionadas, podríamos esquematizarlo así:

A. Como órganos de Gobierno:

- Son responsables de los actos del Jefe del Estado que ellos refrendan.
- Preparan los anteproyectos de ley, que ellos proponen para su aprobación por el Consejo de Ministros, previamente a su presentación en las Cámaras.
- Tienen derecho, y en el caso de que se requiera su presencia, también la obligación de participar en las Sesiones del Parlamento.

B. Como la máxima jerarquía de un Ministerio:

- Detenta la dirección de todos los organismos dependientes de la Administración Central.
- Dispone con los correspondientes controles financieros del Presupuesto de su Departamento.
- Preside la preparación del presupuesto próximo y el balance del ejercicio anterior.
- Es el representante del Ministerio en las relaciones exteriores.

Lo habitual es que al frente de cada Ministerio haya un Ministro, pero, aunque esta es la regla, también pueden darse excepciones, concretamente, bien por razones de carácter político o técnico, puede encomendarse a un mismo Ministro la dirección de dos o mas Ministerios. Se trata en este caso de la figura de Ministros interinos (Mi-

nistri ad interim) que se instituye generalmente cuando es necesaria la sustitución de un Ministro temporalmente impedido para ejercer sus funciones al que no se desea sustituir, o cuando un Ministro dimite por disentir con el Gobierno o por otras consideraciones políticas.

La figura del "Ministri ad interim" puede decirse que constituye el fenómeno opuesto a la figura del Ministro sin cartera (Ministri senza portafoglio). Las justificaciones para legitimar el nombramiento de esta figura, que con la del Ministro interino, constituyen las dos desviaciones al principio general de "a cada Ministerio un Ministro" son de diverso orden pero las mas extendidas son las políticas y las que tienen un carácter mas teórico. De cualquier modo, y a pesar de estas justificaciones, la institución del Ministro sin cartera ha sido objeto de reservas y de abiertas críticas (e incluso en el primer Gobierno constituido después de la entrada en vigor de la Constitución, hubo debates en el Parlamento, acerca de la posible inconstitucionalidad de la figura).

Sin embargo el uso constitucional admite el nombramiento de Ministros sin Cartera, que no dirigen un determinado departamento con presupuesto propio, sino que tienen otras atribuciones de naturaleza constitucional y gubernativa, que les permiten llevar a cabo tareas especiales de particular importancia, que no se encuentran entre las habituales de competencias administrativas de los distintos Ministerios. Los Ministros sin cartera forman también parte, como ya dijimos, del Consejo de Ministros.

Recordemos para terminar que el número de Ministerios se determina por Ley, y que el reparto de competencias se fija normalmente en razón de las materias que ocupan los diversos sectores de la administración pública, aunque excepcionalmente las competencias se determinan territorialmente (el Ministerio para el Africa Italiana

de 1937 suprimido en 1953) (9). También es cierto que la doctrina ha criticado un cierto desorden de las competencias ministeriales. (10)

La brevedad de este trabajo nos impide profundizar en lo anteriormente descrito y nos obliga a mencionar únicamente, como conclusión del tema del Gobierno a los que la propia Constitución denomina sus Organos Auxiliares. (Arts. 99 y 100).

Estos órganos son: - El Consejo Nacional de Economía y Trabajo - (Il Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro, El Consejo de Estado (Il Consiglio di Stato) y el Tribunal de Cuentas (La Corte dei Conti). Los tres tienen gran importancia, los dos primeros como órganos consultivos y el tercero como órgano de Control, colaborando todos con sus informes y dictámenes a que el Gobierno consiga una mayor eficacia en la gestión de la cosa pública.

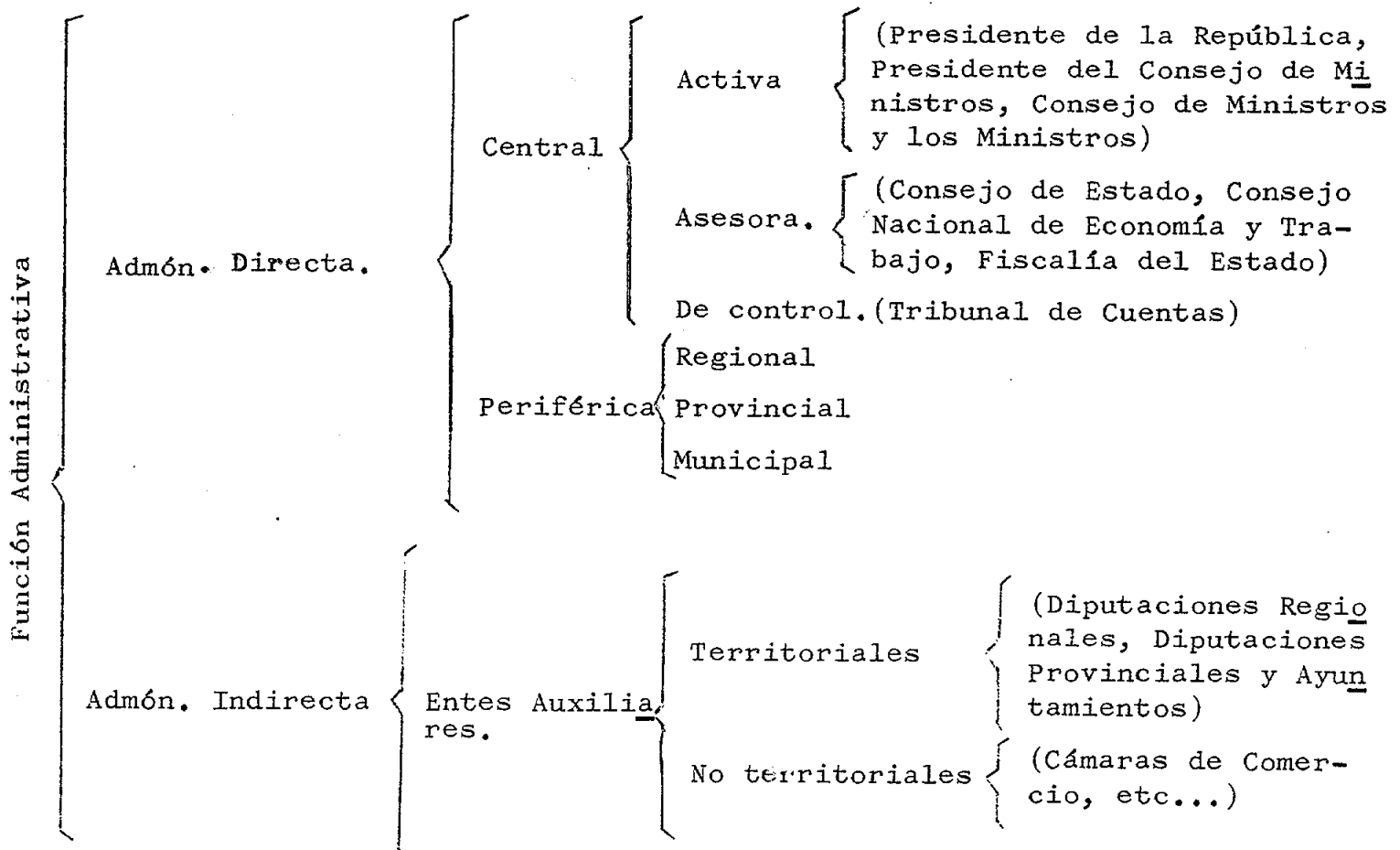
Y debemos referirnos ya a la Administración Pública a la que la Constitución dedica los artículos 97 y 98, para ver en qué medida podemos encontrar la conexión y la independencia entre el Gobierno que ya hemos analizado y la Administración Pública.

(9) La evolución histórica y el aumento progresivo de Departamentos ministeriales en Italia se puede concretar en la variación habida de 1948 (Ministerios de Interior, Exteriores, Justicia, Finanzas, Guerra, Educación, Obras Públicas) a 1983 (Asuntos Exteriores, Interior, Justicia, Presupuestos y Programación Económica, Hacienda, Tesoro, Defensa, Instrucción Pública, Obras Públicas, Agricultura y Montes, Transportes y Aviación Civil, Correos y Telecomunicaciones, Industria Comercio y Artesanía, Trabajo y Seguridad Social, Comercio con el Exterior, Marina Mercante, Participación Estatal, Sanidad, Bienes Culturales y Medio Ambiente).

(10) El profesor Cassese en un debate sobre Administración Pública y reforma institucional afirma que es grave que en Italia el Ministro de Transportes, por ejemplo, no hace la política de transportes, - porque el transporte marítimo se controla por el Ministerio de la Marina Mercante; el Ministro de Presupuestos divide sus competencias con el Ministro del Tesoro y el de Exteriores se ocupa sólo - de una parte de las relaciones con el exterior porque numerosos Ministerios cuentan con divisiones que se encargan de relaciones con el exterior (V. Democrazia e Diritto, nº 2. 1983, págs. 44).

Que la Administración es institucionalmente autónoma es fácilmente reconocible así como su sometimiento al principio de Colegialidad, y las garantías de imparcialidad y buen funcionamiento.

Pero, en cuanto a su estructura, conviene hacer antes de adentrarnos en el tema, alguna reflexión sobre la función administrativa, o tal vez sea mejor reflejar **esa estructura** en un esquema:



Cuando la función administrativa se lleva a cabo por los órganos del Estado y sus funcionarios, estamos ante la Administración directa, cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional y cuando son las corporaciones públicas menores y otros organismos quienes llevan a cabo esa función, nos encontramos ante la Administración indirecta.

Pero sin duda el principio que alcanza una mayor importancia en el funcionamiento y la organización de la Administración italiana, es el de descentralización. Cuando la Administración indirecta tie-

ne un vasto campo de actividad estamos contemplando la descentralización funcional del Estado. (11)

Y, naturalmente, dada la importancia del tema, hay que hacer referencia al ordenamiento regional en Italia, porque como es sabido la Constitución de 1947 significó una profunda innovación en la organización administrativa al conferir al Estado una estructura regional.

El ordenamiento regional se enmarca en el Título V de la Constitución "Las Regiones, las Provincias, los Municipios" que son los tres elementos territoriales en que se divide la República (Art. - 114). La Región, eje central del sistema que reconoce la Constitución, encuentra en ella pleno reconocimiento tras una larga etapa de organización rígidamente centralista en la que las aspiraciones locales quedaban supeditadas al superior interés del Estado (12).

Si recordamos el esquema de la organización regional podemos hacer algunas observaciones:

Ordenamiento Regional

- Regiones con estatuto especial: Son cinco, a los que la Constitución atribuye formas y condiciones particulares de autonomía. (Art. 116)
- Regiones con estatuto ordinario: Son quince y están reguladas por los art. 117 y siguientes de la Constitución.

- (11) El artículo 5 de la Constitución señala que "La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales: actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización".
- (12) La raíz de estas aspiraciones puede encontrarse en la Italia anterior a 1861, pues no hay que olvidar que hasta la unificación, coexistían en el país un conjunto de Estados de organización y características muy distintas.

- Autonomía de las Regiones: Legislativa. Administrativa. Financiera.
- Organos de las Regiones: El Consejo Regional. La Junta Regional. El Presidente de la Junta.

Destacar por ejemplo, respecto de la autonomía legislativa, que las regiones pueden dictar normas, sobre la organización de oficinas y entidades administrativas dependientes de la Región (Art. 117); respecto a la autonomía administrativa, las Regiones ejercen normalmente esta función que pueden delegar en las Provincias, los Municipios u otras Corporaciones Locales y al tiempo que el propio Estado también puede delegar, mediante ley, el ejercicio de otras funciones administrativas que no sean las que se enumeran en el artículo 117. (Art. 118) y por último, respecto de los órganos de la región, decir que la Junta Regional y que el Presidente de la Junta dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado en la Región, de acuerdo con las directrices del Gobierno Central. (Art. 121).

Aunque ésta obligada referencia nos ha desviado del objeto principal de nuestro trabajo, retomamos el tema de la Administración Pública, y su escasa incidencia en la Constitución, hasta el punto de decirse que ésta "pasa sobre el aparato estatal sin tocarlo"; algunos autores italianos han subrayado el hecho de que en efecto, únicamente dos artículos de la Constitución se refieren a la Administración Pública, si bien esta referencia no resulta tan pobre si se considera la escasa extensión que se le da en otras Constituciones Europeas (en algunas ni siquiera tiene una manifestación expresa) y si se tiene además en cuenta que del texto se desprenden importantes conclusiones.

Artículo 97. "Las oficinas públicas se organizarán según las normas de la Ley, de modo que se garanticen el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración.

En la organización de las oficinas se determinarán sus esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades de los - funcionarios.

En los empleos de la administración pública se ingresará mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la ley".

Artículo 98. "Los empleados públicos estarán al servicio exclusivo de la Nación.

Si son miembros del Parlamento, no podrán conseguir ascensos - más que por antigüedad.

Por ley podrán establecerse limitaciones al derecho de inscripción en los partidos políticos a los magistrados, los militares de carrera en servicio activo, los funcionarios y agentes de policía y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero!

Se advierte, por ejemplo, el enorme interés y la estrecha relación del tema con el de la Función Pública (a ésta nos referimos mas adelante) y la importancia del principio de Max Weber de la - imparcialidad política de la Administración en regímenes pluralistas.

La Administración, siempre sujeta a la ley, debe organizarse de tal modo que el principio de eficacia, el buen funcionamiento, que de garantizado.

Para que ésta garantía se cumpla, los Ministerios, que son los órganos máximos de la Administración, en los que se concentra toda la actividad del Estado dividida en grandes sectores, tienen una compleja organización interior en la que aquí no podemos entrar. Digamos simplemente que cada Ministerio cuenta con dos tipos de órganos diferentes que podríamos denominar activos y asesores.

Los órganos activos, que en definitiva son los órganos que deciden en los respectivos sectores de actuación, se articulan en Direcciones Generales y éstas a su vez se subdividen en Departamentos y Secciones. Los órganos asesores o consultivos, se encargan de emitir su parecer, por medio de dictámenes, acerca de las cuestiones que se les someten (suelen llamarse Consejos Superiores).

En ninguno de éstos órganos, ni tampoco en lo jurídico-administrativos (Juntas de Disciplina o Juntas Administrativas) pueden en marcarse las Oficinas de Gabinete y los Secretarios, relacionados directamente con los Ministros y que desarrollan una actividad, que día a día va alcanzando mayor importancia, de ayuda política de los mismos.

Por ser la figura del Ministro el máximo regidor de cada Ministerio, pero al tiempo miembro del Gobierno, nos hemos referido a la misma con anterioridad. Baste recordar que además de ser la máxima jerarquía administrativa, son también los responsables de todo acto de la Administración que de ellos depende y que dictan los actos internos de su propio Departamento, coordinando las tareas de todos los órganos del mismo repartidos por el territorio italiano.

La otra figura clave, y la siguiente en nivel jerárquico, es la del Subsecretario (el de la Presidencia del Consejo de Ministros es a su vez el Secretario de dicho Consejo). Los Subsecretarios, que no forman parte del Consejo de Ministros, a excepción precisamente del Subsecretario de la Presidencia, no tienen tampoco una competencia propia, pero ejercen todas las atribuciones que su correspondiente Ministro les delega y son un gran órgano de apoyo en todas las actividades administrativas del Ministerio.

Con los Subsecretarios, a quienes nombra el Presidente de la República tras la deliberación del Consejo de Ministros, se establece ya una clara división entre Gobierno y Administración en cuanto

a las máximas figuras que componen ambas instituciones; si el Subsecretario no cuenta con la expresa delegación del Ministro, no puede actuar en nombre de éste ni cuando esté ausente el último.

Todo lo anteriormente descrito, deja en el aire las cuestiones de mayor interés en el tema de Gobierno y Administración, de su separación y sus límites y también de la relación entre el poder político y administrativo tanto en la teoría como en la práctica. - Ello excede de nuestro trabajo por ello nos remitimos a una amplia bibliografía sobre el tema.⁽¹³⁾ únicamente apuntar aquí algunos problemas de los que la doctrina se hace eco: ¿Es suficiente la responsabilidad ministerial para una Administración imparcial?; la burocracia neutral ¿Es un mito?; ¿Es real o aparente la autonomía entre los principios expresados en los artículos 95 y 97 de la Constitución? ⁽¹⁴⁾ ¿Es la Administración un cuarto poder?.

Cuestiones polémicas que tienen como telón de fondo común, el problema de las relaciones entre el poder político y administrativo, problema que, dentro de una temática compleja, presenta como afirma CARLASSARE dos puntos sobresalientes que sin embargo no pueden separarse de ella: La sede del poder y la sede de la responsabilidad. Y cuestiones que por necesitar un tratamiento profundo dejamos para los estudiosos expertos en la materia.

- (13) L. CARLASSARE: "Amministrazione e potere politico". Padova. Cedam. 1974.; N. SPERANZO: "Governo e Pubblica Amministrazione nel sistema costituzionale italiano". Napoli. Jovene. 1971.; T. ZAGO: "Attività amministrativa e attività politica del potere esecutivo". Milano. Giuffrè. 1963.
- (14) El artículo 95 de la Constitución prácticamente reproduce lo regulado en el artículo 6 del Real Decreto de 4 de noviembre de 1901: "El Presidente del Consejo de Ministros...mantiene la unidad de dirección política y administrativa de todos los Ministerios".

Sin embargo no podemos terminar este trabajo sin referirnos a los mas recientes intentos de reforma de la Administración Pública italiana, aunque como afirma BALDASSARRE, Italia es un país en el que la distancia entre las palabras y los hechos ha llegado a ser sistemáticamente abismal y por eso aunque de reforma de la Administración Pública se habla siempre y, al menos, durante los últimos veinte años se dice por todas las fuerzas políticas de la nación - que ésta es "la reforma de las reformas" lo cierto es que si se exceptúa el período en el que fue Ministro la máxima autoridad en el tema, el profesor Giannini, nadie ha afrontado el problema con seriedad (15).

Ciertamente desde que en 1979 Giannini presentara su informe sobre los principales problemas de la Administración Italiana, ni los proyectos de la oposición, ni las propuestas de los sindicatos a los que preocupaba sobre todo el tema de la función pública, han visto la luz, y después también de que la propuesta de la Comisión Piga haya pasado sin dejar huella, "come acqua su sassi" entre la indiferencia, en opinión de BALDASSARRE, de la clase política, parece olvidada la exigencia de revisar la organización de la Administración Pública.

Por su parte CASSESE opina que tras la reforma constitucional de 1948 y la regional de 1970, la reforma administrativa resulta mas necesaria y también menciona el silencio que siguió al documento de Giannini y a la propuesta de la Comisión Piga, si bien afirma que "no es verdad, que no se haga la reforma administrativa...no es verdad que nada se mueve. Sí se mueven, pero desordenadamente, casi todos los cuerpos administrativos del Estado". (16)

- (15) S. CASSESE y A. BALDASSARRE: "Amministrazione Pubblica e riforme istituzionale". Democrazia e Diritto, nº 2. 1983.
- (16) Y cita como ejemplos las dos grandes reformas que tienen en el Parlamento el Ministerio del Tesoro y el de Finanzas. La reforma del Ministerio del Interior mediante el decreto publicado en la G.U. de 10 de junio de 1982, la reforma que lleva a cabo el Ministerio de Transportes en lo que se refiere a los ferrocarriles para transformarlos en un ente público económico, y al Decreto sobre finanzas locales que reforma de nuevo una parte del Ministerio del Interior y

Pero lo cierto es que las "autoreformas" llevadas a cabo en algunos Ministerios no parecen suficientes y que los problemas que tiene planteados la Administración Pública italiana, están necesitando una solución mas global y mas profunda; esta intención de reforma era la pretendida por el discutido informe Giannini al que nos remitimos. (17).

Transcurrido año y medio de la presentación de dicho informe al Parlamento, se esperaba que tras conocerse la propuesta de la Comisión Piga encargada de su estudio, fuera presentado un proyecto de ley marco durante 1981, mas, hasta el momento, la reforma no se ha llevado a cabo.

Tampoco el proyecto de ley SPADOLINI sobre la reforma de la Presidencia del Consejo ha visto la luz. Tal vez habrá que recordar la opinión de Gaetano DI NAPOLI acerca del habito de contar el tiempo por lustros o decenios cuando se trata de cambiar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo estatal.

(17) "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" Nuova Rassegna...nº 21-22, 1979. Págs. 2539-2567. Consta de las siguientes partes: 1) Introducción. 2) La técnica de la Administración, 3) Tecnología de la Administración, 4) El personal, 5) Reorganización de la Administración del Estado, 6) Conclusiones.

ITALIA. NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION

I. ORGANIZACION DEL GOBIERNO.

A) GOBIERNO.

- 1.- Constitución italiana de 1947.
- 2.- L. 12 febbraio 1888, nº 5195. Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato.
- 3.- R.D. 1º marzo 1888, nº 5247. Norme per l'esecuzione della L. 12 febbraio 1888, nº 5195.
- 4.- R.D. 14 novembre 1901, nº 466. Oggetti da sottoporsi al Consiglio dei Ministri.
- 5.- R.D.L. 19 novembre 1925, nº 2015. Ordine delle precedenze fra i vari Ministeri.
- 6.- D.P.R. 24 luglio 1977, nº 617. Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali.
- 7.- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ordinamento del Gabinetto.

B) ADMINISTRACION CENTRAL.

a) Personal adjunto a los Gabinetes ministeriales y a sus secretarías particulares.

- 1.- R.D.L. 10 luglio 1924, nº 1100. Norme sulle costituzione dei Gabinetti dei Ministri e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato.
- 2.- D. Lgs. Lgt. 17 novembre 1944, nº 335. Norme sulla costituzione del Gabinetti dei Ministri e delle segreterie particolari dei Ministri e dei sottosegretari di Stato e sul trattamento economico del relativo personale.
- 3.- D. Lgs. Lgt. 23 maggio 1945, nº 260. Revisione del trattamento economico del personale estraneo all'amministrazione statale addetto al Gabinetto dei Ministri ed alle segreterie particolari dei Ministri e sottosegretari di Stato.
- 4.- D. Lgs. C.P.S. 14 settembre 1946, nº 112. Modificazioni al R.D.L. 10 luglio 1924, nº 1100, sulla costituzione dei Gabinetti dei Ministri e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato.

- 5.- D. Lgs. C.P.S. 22 luglio 1947, n° 735. Modificazioni al D.Lgs. C.P.S. 14 settembre 1946, n° 112, sulla costituzione dei Gabinetti dei Ministri e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato.

b) Estatuto general de funcionarios.

- 1.- L. 20 dicembre 1954, n° 1181. Delege al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato.
- 2.- D.P.R. 10 gennaio 1957, n° 3. Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.
- 3.- D.P.R. 3 maggio 1957, n° 686. Norme di esecuzione del testo unico delle disposizioni sullo statuto degli impiegati civile dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1953, n° 3.
- 4.- L. 19 ottobre 1959, n° 928. Modificazioni alle norme sull'avanzamento degli impiegati delle carriere direttive dell'Amministrazione dello Stato.
- 5.- L. 16 luglio 1960, n° 705. Norme integrative delle disposizioni transitorie dello statuto degli impiegati civili dello stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n° 3.
- 6.- L. 22 ottobre 1961, n° 1143. Integrazioni e midifiche alle disposizioni concernenti lo satuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n° 3.
- 7.- L. 20 dicembre 1965, n° 1438. Norme integrative della L. 22 ottobre 1961, n° 1143, relative agli impiegati dello Stato, delle carriere speciali.
- 8.- L. 18 marzo 1968, n° 249. Delege al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali.
- 9.- D.P.R. 28 dicembre 1970, n° 1077. Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato.
- 10.- D.P.R. 18 maggio 1972, n° 473. Ristrutturazione dei ruoli organici delle amministrazioni che hanno trasferito contingenti di proprio personale alle Regioni.
- 11.- D.P.R. 30 giugno 1972, n° 748. Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.
- 12.- L. 22. luglio 1975, n° 382. Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

13.- L. 29 marzo 1983. nº 93. Legge quadro sul pubblico impiego.

II. ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO.

a) Regiones.

- 1.- Constitución italiana
- 2.- L. 10 febbraio 1953, nº 62. Costituzione e funzionamento degli organi regionali.
- 3.- L. 17 febbraio 1968. nº 108. Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale.
- 4.- L. 16 maggio 1970, nº 281. Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario.
- 5.- D.L. 28 dicembre 1971, nº 1121. Determinazione della data di inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle Regioni a statuto ordinario.
- 6.- D.P.R. 22 agosto 1972, nº 626. Norme per l'attuazione dell'art. 44 della L. 10 febbraio 1953, nº 62, concernente la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali.
- 7.- D.P.C.M. 12 ottobre 1983. Istituzione della Conferenza Stato-Regioni.

Regiones de Estatuto Especial. ej.

- 8.- Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, nº 3. Statuto Speciale per la Sardegna.

Región de Estatuto Ordinario, ej.

- 9.- L. 22 maggio 1971, nº 343. Approvazione, ai sensi dell'art. 123 comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Toscana.
- 10.- Personal de la Administración regional. Estatuto General de funcionarios.

b) Administración municipal y provincial.

- 1.- R.D. 12 febbraio 1911, nº 297. Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.
- 2.- R.D. 4 febbraio 1915, nº 148. Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale.

- 3.- R.D. 3 marzo 1934, n° 383. Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale.
- 4.- L. 18 maggio 1951, n° 328. Attribuzioni e funzionamento degli organi delle Amministrazioni provinciali.
- 5.- L. 11 marzo 1953, n° 150. Delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo.
- 6.- L. 8 aprile 1976, n° 278. Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune.

REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

El sistema de gobierno de la República Federal Alemana se ha descrito con frecuencia mediante la fórmula de "democracia de Canciller". Roman SCHNUR, que analiza el significado de dicha fórmula, afirma que ésta puede ser jurídicamente relevante, sólo si se habla de Gobierno en sentido estricto, es decir una fórmula determinada de organización del Ejecutivo en el Estado Federal (1). De cualquier modo si tenemos en cuenta el papel asignado al Canciller, dentro del gobierno federal, en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que es un papel preeminente, parece lógico que pueda emplearse sin problemas la fórmula de "democracia o gobierno de Canciller". Si se quiere situar certeramente la posición del gobierno federal alemán, dentro del marco del entorno internacional, habría que tener en cuenta dos cuestiones básicas: la primera que se trata de un gobierno de estructura federalista y la segunda, que se trata de un Estado Federal, cuya Constitución atribuye a la autonomía administrativa municipal, un elevado valor.

Por otra parte, de la lectura del artículo 65 de la Ley Fundamental, que es la base del ordenamiento del gobierno, se desprenden los tres criterios organizativos del Ejecutivo que de un modo u otro, como señala Giovanni RIZZA, se han ido combinando o sucediendo en siglo y medio de la historia constitucional alemana. Estos principios son, el sistema monocrático, la autonomía de cada uno de los Ministros y la colegialidad.

(1) R. SCHNUR: "Aspetti attuali del Governo nella Repubblica Federale Tedesca. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 2. 1980. Págs. 385 y ss.

Veamos el texto del artículo mencionado:

"El Canciller Federal fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas. Dentro de tales directrices, cada Ministro Federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera. Las divergencias de opinión que surjan entre los Ministros Federales, serán resueltas por el Gobierno Federal. El Canciller Federal dirigirá los asuntos gubernamentales, de acuerdo con un Reglamento interno establecido por el Gobierno - Federal y aprobado por el Presidente Federal".

La preocupación mayor, a juicio de RIZZA, en la elaboración del texto constitucional, y en lo que concierne a la organización del gobierno, fué la de "evitar la inestabilidad del ejecutivo, considerada, desde el punto de vista institucional, el nudo central de la quiebra del régimen de Weimar (2).

En efecto, en este punto de la estabilidad del gobierno, coinciden distintos autores, que justifican así la particular atención dedicada al tema, si bien como afirma SCHNUR "la sorprendente estabilidad política de la República Federal podrá ser satisfactoria~~m~~mente explicada sólo mediante la existencia de varios factores que operan en su interior" (3).

Por ello parece conveniente analizar ya por separado, en lo que es posible deslindar en este terreno, lo que significan el Gobierno, la Cancillería, los Ministros Federales y los órganos colegiados de la Cancillería, en el sistema organizativo de la R.F.A., - aunque previamente vamos a referirnos a la figura del Presidente Federal.

(2) G. RIZZA: "La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale Tedesca.
En: "Costituzione e struttura del Governo (5). Padova. CEDAM. 1982. Pág. 377.

(3) SCHNUR: "Il Governo ... cit. pág. 387.

De dicha figura, que viene regulada en la Ley Fundamental, en los artículos 54 a 61, nos interesa destacar sobre todo sus relaciones con el gobierno y sus competencias gubernamentales, más que su estatuto personal. Ambos temas se tratan en una crónica constitucional sobre la R.F.A., publicada en 1958, de la que pueden extraerse algunas consideraciones de interés (4).

Si hemos aludido anteriormente a la inestabilidad del ejecutivo como factor importante en la quiebra del régimen de Weimar, tenemos que decir ahora que en ninguna otra materia, según la opinión de los expertos, las experiencias de Weimar han sido tan desastrosas como en las relaciones entre el Jefe del Estado y el Canciller. Por ello parecía imprescindible introducir un cambio radical en las mismas, y la Ley Fundamental de Bonn, así lo hace (5).

Por vez primera en la historia alemana el Presidente no es a su vez dueño del poder ejecutivo, es más "no podrá pertenecer ni al gobierno ni a un cuerpo legislativo de la Federación o de un Land" (Art. 55.1 de la L.F.B.), tampoco preside el Consejo de Ministros, y de la redacción del texto constitucional se desprende claramente la separación de órganos, por eso se pueden examinar con independencia, la influencia del Presidente en la formación y la actividad del Gobierno y las relaciones con los Ministros.

En cuanto a lo primero, la formación del Gobierno, la iniciativa de la elección del Canciller, pertenece al Presidente, que es -

(4) Walter LEISNER: "Le president de la République et le Gouvernement dans la Constitution de Bonn". (Chronique Constitutionnelle Etrangere).
Revue de Droit Public...nº 6. 1958.

(5) Para una mayor comprensión de la figura del Presidente en las Constituciones anteriores a la Ley Fundamental de 1949, véase LEISNER: "Le President de la République..." Cit. pág. 1039 y ss.

quien le propone como candidato al Parlamento (art. 53.1. L.F.B.), si bien esto no significa que el candidato electo se convierta en "el Canciller del Presidente", porque las relaciones entre ambos no están en modo alguno afectadas, y si el Canciller es elegido en la primera votación, es nombrado por el Presidente (art. 63.2). En el caso de que el candidato fracasase en el primer intento de su elección, la iniciativa pasa al Parlamento, que habrá que elegirle ahora por mayoría absoluta, en segunda vuelta (art. 63.3), y si tampoco es elegido por mayoría absoluta, se pasará de inmediato a una tercera vuelta, en la que el Presidente Federal, tiene un derecho bien conocido: o bien podrá disolver el Parlamento o nombrar al candidato que ha obtenido la mayoría relativa (art. 63.4).

Esta facultad del Presidente ¿podría poner en cuestión el principio de soberanía popular?. No parece que la respuesta pueda ser en ningún caso afirmativa, porque la autoridad del Presidente es un valor en modo alguno comparable a la mayoría absoluta parlamentaria y no puede sustituir a la autoridad del Parlamento.

Si aceptamos que la influencia del Presidente Federal en la formación del gobierno, en caso de desacuerdo parlamentario, es importante, no lo es menos después, si persisten las mismas condiciones de falta de unidad en el Parlamento. La influencia presidencial sobre el Gobierno, antes y después de su formación, es pues considerable (si los parlamentarios no forman una mayoría homogénea) aunque el Presidente no tenga ya los poderes autoritarios de otras épocas, podrá decidir, en este caso al menos, el destino del país.

En cuanto a la relación con los Ministros Federales, es el Presidente Federal quien les nombra y les cesa, a petición del Canciller (art. 64.1). La libertad de acción del Presidente en esta materia se justifica, porque si ciertamente no puede nombrar personas elegidas por él, tiene derecho a rehusar el nombramiento de las personalidades que el Canciller le propone. Asimismo nombra a los

Secretarios de Estado Parlamentarios, a propuesta del Canciller, este último de acuerdo con el Ministro Federal, al que están agregados, (es este un derecho reconocido en el art. 2 de la Ley de 24 de Julio de 1974, que regula esta figura).

El problema de los límites a la libertad del Presidente en materia de nombramientos ha sido muy discutido, no sólo en los casos ya mencionados sino también en cuanto a su derecho a nombrar a los funcionarios federales (art. 60.1. L.F.B.) aunque aquí no vamos a entrar en ese debate.

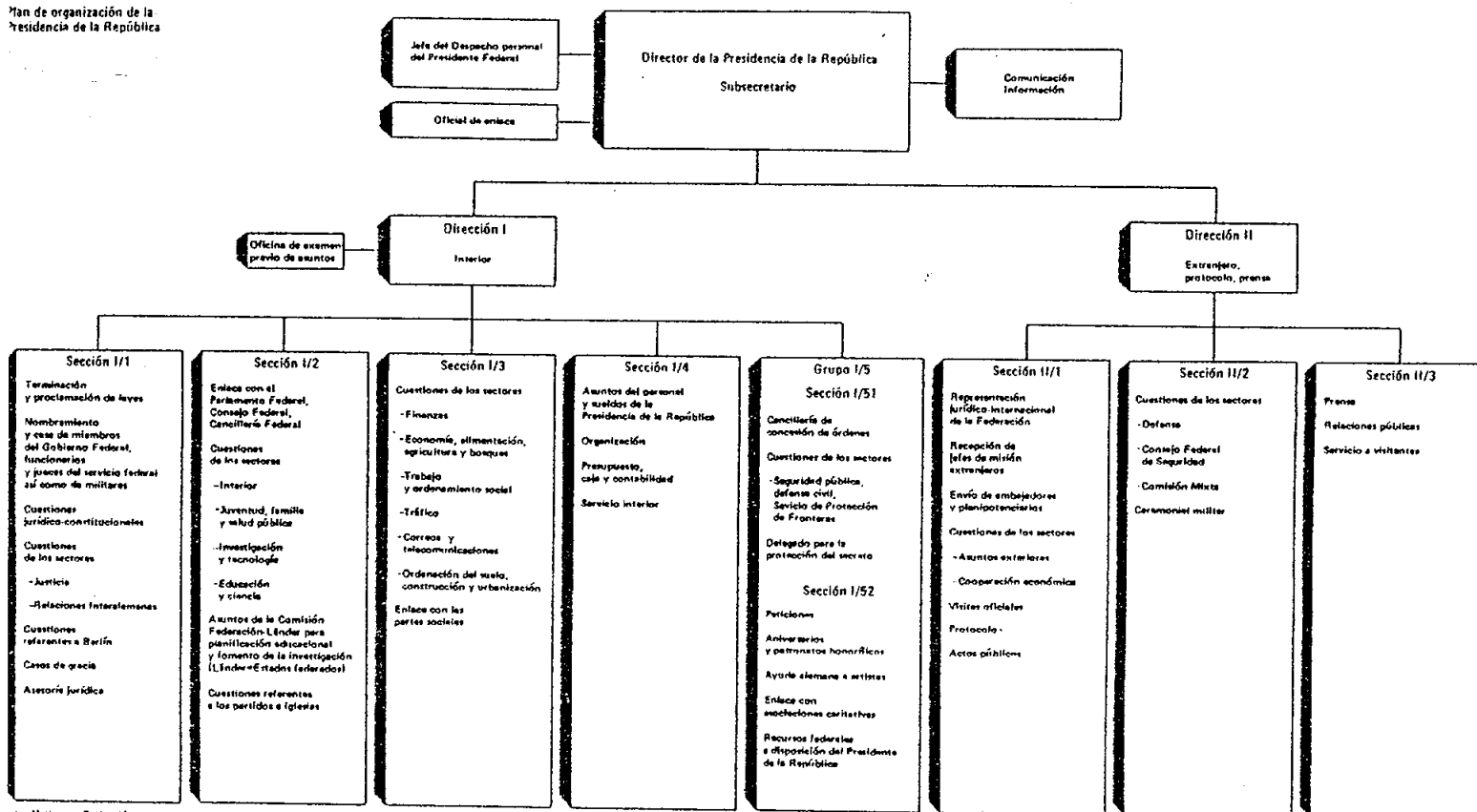
Vamos a resumir, seguidamente, otras competencias gubernamentales del Presidente Federal:

- La promulgación de las leyes (art. 82.1. L.F.)
- La Ley Fundamental prevé el refrendo para todas sus disposiciones y resoluciones (art. 58 L.F.). (La institución del refrendo es tradicional en el derecho público alemán).
- El Presidente tiene derecho a ser informado por el Gobierno, a través del Canciller, de los asuntos de importancia y a que le sean facilitados los documentos esenciales sobre los mismos, tal como se reconoce en el Reglamento Interior del Gobierno de 11 de mayo de 1951.
- Tiene derecho de gracia, aunque poco importante, ya que las amnistías son competencia del legislador, y, en materia criminal ordinaria, son los Presidentes de los Lander quienes ejercen ese derecho. El Presidente sólo es competente en casos raros de primera instancia de Tribunales federales (espionaje, alta traición)
- En política exterior, el Presidente representa a la Federación en el orden del derecho internacional y concluye los Tratados con países extranjeros. (Art. 59.1. L.F.).

En la crónica de LEISNER antes citada, concluye éste afirmando - que en el sistema de la Grundgesetz, el Jefe del Estado, es menos -

importante de lo que era el Reichspräsident en la Constitución de Weimar, esto parece lógico y fácil de advertir, pero lo que tal vez sea más discutible es la opinión del autor sobre la noción de "poder neutro" aplicada al Presidente Federal. De cualquier modo hay que tener en cuenta que cuando LEISNER hace estas afirmaciones, só lo hacía diez años de la promulgación de la Ley Fundamental.

Plan de organización de la Presidencia de la República



Inter National-Redaktion
Diagramm: Rolf Eitinger
Erstellt: Junio 1983

Veamos ahora algunos aspectos del eje central de nuestro trabajo, es decir del Gobierno Federal, que viene regulado por los artículos 62 a 69 de la Ley Fundamental. Si bien es cierto que el texto constitucional se limita únicamente a enunciar algunas formulaciones esenciales sobre el Gobierno Federal en general, y sobre el Canciller Federal en particular, mayor importancia para el conocimiento de los órganos que forman parte del Gobierno, Canciller y Ministros, tiene la consulta de las disposiciones que contiene el Reglamento Interior del Gobierno de 1951.

De ambos textos, constitucional y reglamentario, pueden extraerse las siguientes características de la figura del Canciller:

- El Canciller fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas. (Art. 65. L.F.)
- Dirige los asuntos gubernamentales de acuerdo con un Reglamento interno establecido por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal. (Art. 65. L.F.)
- El Canciller tiene el derecho y la obligación de cuidar del cumplimiento de las directrices de la política (art. 1.1. del R.I.G.) y también debe contribuir a la uniformidad de la gestión de los asuntos en el Gobierno Federal (art. 2. R.I.G.)
- Debe estar informado sobre las medidas y proyectos de los distintos Ministerios, que sean de interés para la fijación de las líneas directrices de la política, y la dirección de las tareas del Gobierno (art. 3. R.I.G.)
- Es el Canciller quien informa al Presidente Federal (art. 5. R.I.G.)
- Las líneas básicas de la esfera de competencias de los Ministros, las fija el Canciller (art. 9. R.I.G.)
- Tiene la facultad de nombrar al Vicecanciller (art. 69. L.F.) quien le representa en caso de impedimento (arts. 8 y 22 del R.I.G.)

La Cancillería, cuyo progresivo desarrollo puede enmarcarse en la tendencia institucional de los países occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, al incremento cuantitativo y cualitativo de la actividad gubernativa, circunscribe rigurosamente su campo de acción al interior del Gobierno.

Es una visión limitada del derecho constitucional, entre los miembros del Gobierno Federal, únicamente el Canciller es responsable frente al Bundestag, el cual puede manifestar su desconfianza frente al Canciller, eligiendo, por mayoría de sus miembros, un sucesor, solicitando del Presidente Federal el relevo en la Cancillería (art. 67.1. L.F.). Esta concentración de responsabilidad parlamentaria en la figura del Canciller, como afirma SCHNUR, no

se contrasta con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Fundamental según el cual, el Gobierno se compone del Canciller y los Ministros.

El artículo 65 de la Ley Fundamental en el que se contemplan una pluralidad de elementos, determina la estructura interna del Gobierno y "ante todo resalta la posición del Canciller a través de la disposición según la cual le corresponde determinar la dirección de la política, de la que asume la responsabilidad". (6)

La dirección de la política gubernamental, debe hacerla el Canciller, como se dispone también en el artículo 65 de la Ley Fundamental, de conformidad con un Reglamento establecido por el Gobierno y aprobado por el Presidente Federal. Dicho Reglamento de 11 de mayo de 1951, al que nos hemos referido anteriormente, no se limita a la regulación de la gestión de los asuntos en el seno del Gabinete, sino que va mas allá en su contenido, que divide en base a todos los elementos que contempla dicho artículo 65, es decir, el Canciller Federal, los Ministros Federales y el Gobierno Federal.

El Reglamento busca una cierta armonización entre el poder de dirección del Canciller y el principio de desconcentración, al establecer que los Ministros, obligados a seguir las directrices del Canciller, deben ponerlas en práctica con independencia y bajo su propia responsabilidad.

La importancia de las directrices políticas que emanan del Canciller, es como vemos la clave de la relación entre Canciller y Ministros, hasta el punto que, las declaraciones de un Ministro des-

(6) R. SCHNUR: "Aspetti attuali..." Cit. pág. 389.

tinadas a la opinión pública, deben ser coherentes con dichas directrices. (Art. 12. R.I.G.). Esta disposición, como señala SCHNUR, - puede asumir un significado especial en los Gobiernos de coalición.

Y para concluir esta visión de la figura del Canciller a través de la normativa que la regula, hay que poner de relieve que el Reglamento de 1951 atribuye al Canciller el poder de determinar la esfera de competencias de los Ministros y la norma, equívoca a juicio de SCHNUR, según la cual, en caso de conflicto, es el Gobierno Federal quien debe decidir, porque, en opinión de este autor, "después de todo se trata de divergencias de opiniones en cuestiones de fondo mientras que el poder de organización continúa permaneciendo en manos del Canciller".

¿De qué medios dispone el Canciller para el cumplimiento de sus funciones?. Hay que destacar sin duda el órgano de apoyo clave para el liderazgo político y administrativo del Jefe del Gobierno: La Cancillería Federal, a cuyo frente se encuentra un Secretario de Estado que, en ocasiones, tiene categoría de Ministro, quien convoca a los Ministros a Consejo, fija el orden del día y recibe todos los proyectos y exposiciones que serán debatidas en el Consejo (art. 21 R.I.G.)

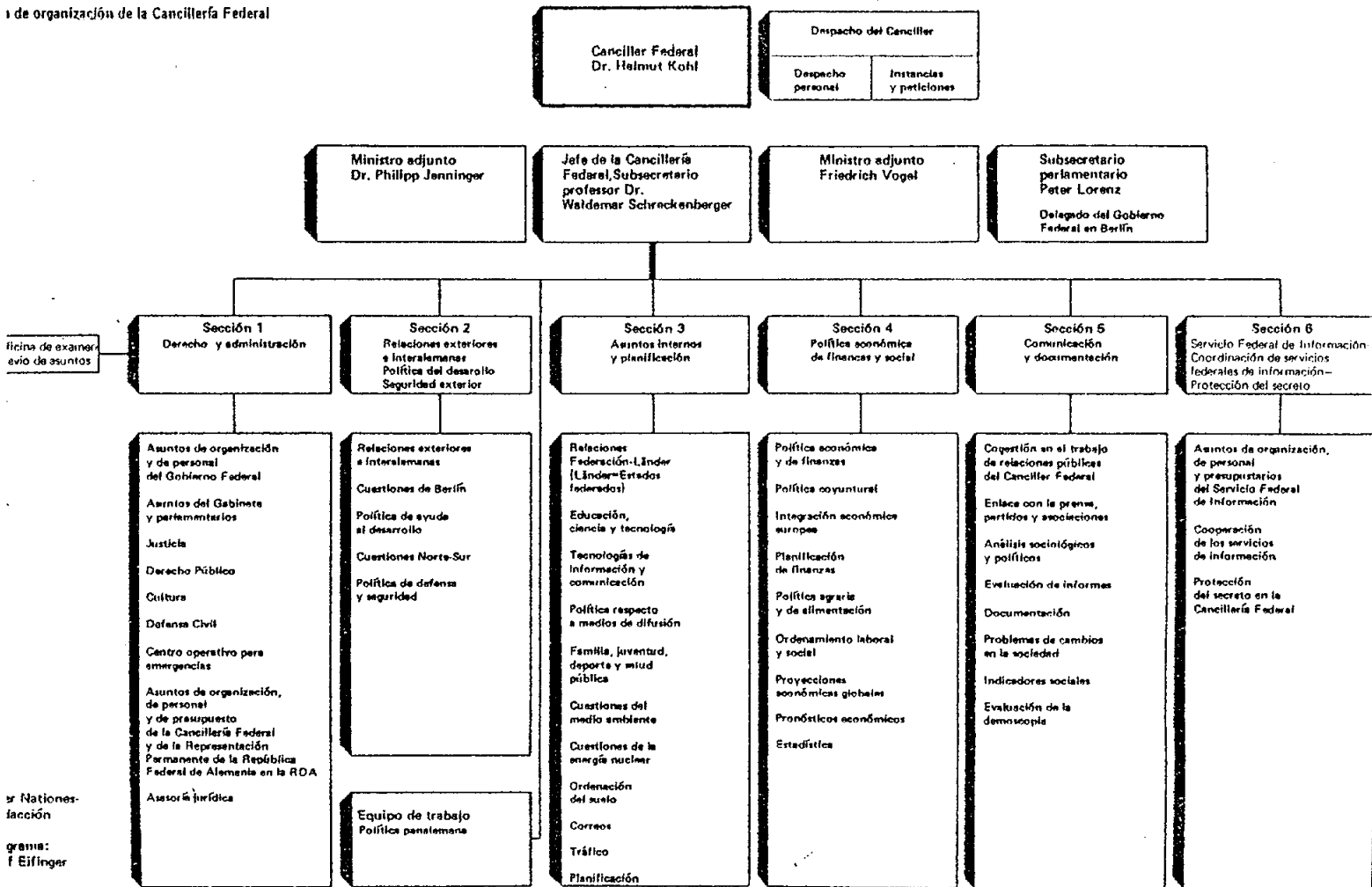
Además, y directamente subordinados al Canciller están:

- "- Dos Ministros adjuntos a la Cancillería Federal
- El Delegado del Gobierno Federal en Berlín; éste representa al Gobierno Federal ante los comandantes norteamericano, británico y Francés de Berlín, y ante el Senado de Berlín, considerando los especiales deberes asumidos por la República Federal de Alemania respecto a Berlín. El cargo de delegado del Gobierno Federal lo desempeña un Subsecretario parlamentario.
- El Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal; su jefe es un Subsecretario (portavoz del Gobierno); este De

partamento tiene la tarea de informar al Presidente Federal y al Gobierno Federal acerca de las noticias internacionales y sobre la opinión pública, la información sobre la política del Gobierno a la prensa, a otros medios de difusión, a los ciudadanos, y también al extranjero en colaboración con el - Ministerio de Relaciones Exteriores.

- La representación permanente de la República Federal de Alemania ante el Gobierno de la R.D.A., está subordinada al director de la Cancillería Federal, este cargo de representante permanente en la R.D.A. lo asume un Subsecretario". (7).

Organización de la Cancillería Federal



(7) De: Helmut Kohl, Canciller Federal. "Sonderdienst. Internationales. S O.B-83. pag. 7.

Si tuviéramos que referir, cuál es en la práctica el papel de la Cancillería, es obvio que nos encontraríamos con la dificultad de conocer datos precisos de dicho papel en el proceso de la toma de decisiones; pero si podemos al menos apuntar, al hilo de la descripción que nos ofrece G. RIZZA, algunas indicaciones generales.

Mencionar, por ejemplo, la utilización frecuente del procedimiento simplificado previsto en el artículo 20 del Reglamento Interior del Gobierno (8) que constituye, como afirma RIZZA "un índice indudable de relevante participación sustancial".

Otro elemento significativo es la circunstancia de la presencia en el "vértice" del Jefe de la Cancillería.

En la valoración del equilibrio organizativo hay que recordar - las críticas a dos cuestiones de interés: la rígida burocracia interna del Kanzleramt, que se estructura de acuerdo con los principios de jerarquía y competencia, y la falta de instrumentos especializados respecto de la dotación de los Ministerios técnicos.

En cuanto a los órganos colegiados de la Cancillería, hay que decir que alguno de ellos ha tenido a veces un carácter provisional, mientras que otros han mantenido su carácter estable por razones de funcionalidad organizativa. Entre estos últimos se encuentran los tres órganos más importantes:

- (8) Art. 20.1. "Por regla general, el Gobierno Federal adopta sus resoluciones en reunión conjunta".
 Art. 20.2. "Si la deliberación oral de un asunto no es necesaria, el Secretario de Estado de la Cancillería Federal debe solicitar por escrito la aprobación de los miembros del Gobierno Federal (circulación del asunto). Si existen dudas acerca de la necesidad de una deliberación oral, debe procurarse la decisión del Canciller Federal".

a) El Bundesnachrichtendienst, que es considerado como un delicado aparato instrumental del Canciller por cuanto está en relación con el tema de los servicios secretos y cuyas competencias se dirigen hacia el exterior (recopilación y análisis de informaciones políticas, económicas, de armamento y, en general, del sector militar).

b) El Departamento de Prensa e Información, al que ya hemos hecho anteriormente referencia; el Presseamt, a partir de 1958, con la promoción del jefe del Departamento al rango de Secretario de Estado, se coloca bajo la dependencia directa del Canciller. Al Secretario de Estado se le concede una posición relevante: puede acceder directamente al Canciller y al Presidente Federal.

c) El Delegado de la República Federal en Berlín, también aludido anteriormente por su dependencia directa del Canciller, y cuyo estatus jurídico es consecuencia de la situación de hecho del Berlín oeste, que aconsejó la creación en 1953 de esta figura.

Hemos visto por el momento lo que significan en el sistema organizativo de la R.F.A. el Presidente, el Canciller y los órganos colegiados de la Cancillería; veamos ahora cuales son las atribuciones, competencias y obligaciones de los Ministros, a la luz de la Ley Fundamental, el Reglamento Interior del Gobierno y la Ley sobre las relaciones jurídicas de los miembros del Gobierno Federal de 1971, tratando de destacar aquellos aspectos que no hayamos estudiado ya en relación con otros órganos del Gobierno.

De la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

- Los Ministros forman junto al Canciller el Gobierno Federal y son nombrados y relevados por el Presidente a propuesta del Canciller (arts. 62 y 64.1)
- La independencia de cada uno de los Ministros se puede afirmar, en cuanto que está prevista la dirección autónoma de los sectores que les corresponda, bajo su propia responsabilidad, observando las directrices del Canciller. (Art. 65)

- Es el Ministro Federal de Defensa quien ostenta la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas (art. 65.a) no el Presidente Federal.

Del Reglamento Interior del Gobierno:

- Un Ministro puede solicitar del Canciller, expresando los motivos que le induce a ello, una ampliación o modificación de las directrices de la política de aquél. (Art. 4)
- Las declaraciones públicas de los Ministros deben estar en consonancia con las directrices políticas del Canciller. (Art. 12).
- Los Ministros pueden ser sustituidos por los Secretarios de Estado Parlamentarios, en las intervenciones que puedan hacer ante el Parlamento Federal, el Consejo Federal y las reuniones del Gobierno (art. 13.2) y fijan los asuntos que dichos Secretarios de Estado deben tener a su cargo (art. 14.a)
- Si un Ministro considera oportuna la asistencia a una reunión del Gobierno, de un funcionario de su Departamento, puede solicitarlo al Presidente quien decide sobre su aceptación (Art. 23.3 de la Ley sobre las relaciones jurídicas de los miembros del Gobierno Federal de 1971).
- En el documento de nombramiento de un Ministro, expedido por el Presidente Federal, se indica la esfera de las atribuciones que se le encomiendan. (Art. 2.3)
- Los Ministros están obligados, incluso cuando su relación de servicio ha terminado, a guardar secreto de los asuntos que ha conocido oficialmente. (Art. 6)
- No existe ningún procedimiento disciplinario contra los Ministros. (Art. 8)

En la normativa legal de la R.F.A. no se fija el número de Departamentos Ministeriales que deban existir, su denominación y competencias. Unicamente la Ley Fundamental, constitucionaliza la exis-

tencia de dos de ellos, el de Defensa (art. 65.a) y el de Hacienda (Arts. 112 y 114).

Tras las elecciones generales del 6 de marzo de 1983, el Gobierno Federal se compone de los siguientes 16 Ministerios:

- Asuntos Exteriores y Vicecanciller
- Interior
- Asuntos económicos
- Hacienda
- Transportes
- Justicia
- Agricultura
- Trabajo y Asuntos Sociales
- Defensa
- Juventud, Familia y Sanidad
- Educación
- Correos y Telecomunicaciones y Transportes
- Investigación y Tecnología
- Cooperación Económica
- Relaciones Interalemanas
- Vivienda y Urbanismo

En la estructura de la Administración Federal, y con ella entramos en el análisis, breve, de la otra parte del poder ejecutivo, - son los Ministerios los órganos en los que se lleva a cabo toda la actividad para la puesta en marcha del programa político del Gobierno.

En el vértice de cada Departamento se encuentra un Ministro, en su doble condición de miembro del Gobierno y jefe o cabeza del Ministerio y que por tanto asume la función de lograr la unidad esencial entre la formación de la voluntad política del Gobierno y su traducción al plano administrativo.

Es el Ministro quién, como Jefe del Departamento, dirige toda la unidad organizativa ministerial; con referencia a esto, la autoridad que le compete constitucionalmente se traduce en impermeabilidad respecto a otros órganos de Gobierno. Las directrices del Canciller a las referencias colegiadas del Gobierno, afirma G. RIZZA, no pueden "saltarse" al Ministro dirigiéndose directamente al Departamento, no pudiendo ser ejercido ningún poder de avocación: "el enlace entre la política y la administración funciona por la mediación necesaria del Ministro, y a través de los instrumentos de solidaridad gubernativa.."

Como jefe de una rama de la Administración, el Ministro tiene poder para dirigir la organización interna de su Departamento, poder que se substancia principalmente en la posibilidad de crear su oficina política y su staff que le auxilie en las tareas particulares. Desde ese orden interno, un Ministerio se divide generalmente en Divisiones, Subdivisiones y Servicios (estas son las unidades organizativas de base)

El Secretario de Estado (9), cuyo cargo tiene carácter político (politischer Beamte) representa en la organización el funcionario de más alto nivel, con la función de actuar como elemento unificador y de conexión interna. Sustituye al Ministro en los asuntos estrictamente administrativos.

(9) No debe confundirse con el Secretario de Estado Parlamentario.

REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA. NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

- 1.- Grundgesetz (Ley Fundamental
Arts. 54-61 (Presidente Federal)
Arts. 62-69 (Gobierno Federal)
- 2.- Geschäftsordnung der Bundesregierung 11.V. 1951 (Reglamento interior del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1951).
- 3.- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesminister, Allgemeiner, Teil I, 8.I.1958.
- 4.- Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung 25.IV.1959 (BGBl I, pág. 230).
- 5.- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) in der Fassung vom 27.VII.1971 (BGBl 7, pág. 1166). (Ley sobre las relaciones jurídicas de los miembros del Gobierno Federal (Ley de los ministros federales).
- 6.- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der parlamentarischen Staatssekretäre 24.VII.1974 (BGBl I, pág. 1166. BGBl I, pág. 1538) (Ley sobre las relaciones jurídicas de los secretarios de estado parlamentarios)
- 7.- Bekanntmachung der Neufassung der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil II 15.X.1976 (Promulgación del texto refundido del reglamento interior conjunto de los Ministerios federales. Parte especial II.

GRECIA

La Constitución de 1975 es una de las más avanzadas de cuantas ha tenido Grecia. Se caracteriza por una regulación exhaustiva de las instituciones del Estado, dando una gran importancia al poder ejecutivo y por introducir en el texto ciertos derechos de tipo económico social, y referentes a los derechos humanos. Según señala GICQUEL (1) estamos ante la obra maestra del parlamentarismo racionalizado que configura al presidente de la República como la pieza clave de la Constitución de quien depende un Primer Ministro (al estilo británico), cabeza de un Gobierno apoyado por un Parlamento unicameral.

El Presidente de la República helena es la institución más original de todo el edificio constitucional. Es elegido por la Cámara de Diputados para un periodo de cinco años, renovable por otros cinco. El cargo presidencial es incompatible con cualquier otra dignidad, y en caso de ausencia, muerte, inhabilitación o dimisión es suplido por el Presidente de la Cámara de Diputados y, en su defecto, por el Gobierno.

El Presidente es responsable de los actos delictivos cometidos durante su mandato, aunque sólo se somete a juicio cuando éste expira. Sin embargo, señala Pantélis (2) que si se diera el caso de que un Presidente se viese involucrado en una actividad criminal, estaría moralmente obligado a presentar inmediatamente su dimisión. Existe una responsabilidad especial prevista por la Constitución en caso de alta traición o violación deliberada de la Constitución. En cuanto a la responsabilidad política, el Presidente es irresponsable pero, siguiendo a Pantélis, pueden existir ciertas situaciones en las que se puede ver obligado a dimitir si entrase en manifiesta contradicción con el Gobierno o si se viese privado de apoyo popular.

(1) Cigquel, Jean; Gelard, Patrice, Mise á jour de la 6^{ème} edition du Droit Constitutionnel et Institutions politiques d'André Hauriou. - París, Ed. Montcrèstieu 1976.

(2) A.M. Pantélis : Les grands problèmes de la Constitution hellénique. París 1979.

La Constitución configura a Grecia como un régimen parlamentario cuyo presidente es un árbitro de las instituciones nacionales y no la cabeza del ejecutivo. Por lo tanto no preside el Consejo de Ministros (lo hace el Primer Ministro) y no puede ejercer sus poderes sin el refrendo de los ministros responsables, salvo en ciertos casos especiales, enumerados en el artículo 35.2.

La nueva Constitución adjudica al Jefe del Estado el papel de árbitro que sólo en circunstancias especiales, es llamado a intervenir en el juego político. Así el artículo 44 le autoriza a sustituir al poder legislativo en circunstancias urgentes e imprevistas, y en su párrafo segundo se le otorga un poder discrecional sobre el referéndum. El artículo 39 le autoriza a convocar al Consejo de la República "en cuestiones nacionales graves" y en el 42 se le da el derecho a vetar la ley votada por el Parlamento, por el sistema de rechazar el sancionarla. Si la Cámara ratificase por mayoría absoluta, la citada Ley, el Presidente deberá sancionarla.

Sin embargo, según Pantélis (3) existen, además de las ya expuestas, dos prerrogativas que son las más importantes de todas las que se conceden al Presidente de Grecia: la designación del Primer Ministro y la disolución de la Cámara de Diputados.

I) La designación del Primer Ministro. El artículo 37 de la Constitución establece que el Presidente de la República designará Primer Ministro al jefe del partido que haya obtenido la mayoría absoluta en el Parlamento. Cuando ninguno de los partidos haya obtenido la mayoría absoluta, el Jefe del Estado encargará al líder del partido que tenga la mayoría relativa de la Cámara, el inicio de gestiones tendentes a buscar apoyos parlamentarios para la formación de un eventual Gobierno, no confirmándose el nombramiento mas que cuando, a juicio del Presidente de la República, se hayan obtenido garantías ra-

(3) pantélis . op. cit. p. 246.

zonables de que el nuevo Gobierno gozará de la confianza nacional. - Cuando esta gestión fracasa, el Presidente puede optar por encargar idéntica tarea al líder del partido que haya quedado segundo en número de escaños o nombrar directamente Primer Ministro a cualquiera de los parlamentarios, si a su juicio, puede obtener el apoyo necesario para llevar a cabo su mandato. En este caso debe intervenir el Consejo de la República.

2) La disolución de la Cámara. El artículo 41 prevé dos supuestos de disolución de la Cámara.

En su párrafo 1º se establece que el Presidente puede decretar - la disolución, si el Parlamento se encuentra en manifiesto desacuerdo con el sentir popular o si su composición no asegura la estabilidad gubernamental. En este caso es necesaria la consulta al Consejo de la República, pero su dictámen no es vinculante.

El párrafo 2º del artículo 41 se refiere al supuesto de disolución de la Cámara a propuesta del Gobierno cuando éste deba hacer frente "a una cuestión nacional de excepcional importancia".

Terminaremos este breve análisis del Presidente de la República de Grecia, haciendo mención a dos artículos de la Constitución, el 38 y al 44.3 que nos ayudarán a delimitar los perfiles de la figura del Jefe del Estado.

El artículo 38.3 prevé que cuando concurren circunstancias extraordinarias, el Presidente puede convocar y presidir el Consejo de Ministros, con lo que al decir de Pantéllis, con su sola presencia prestaría un apoyo decisivo al Gobierno enfrentado a una situación difícil.

El artículo 44.3 contempla la posibilidad de que el Jefe del Estado dirija, en circunstancias excepcionales, mensajes que se publicarán en el Diario Oficial.

El Consejo de la República. Se trata de una institución propia - de la IIª República griega pero que hunde sus raíces en el Consejo - de la Corona de la Monarquía (4). El artículo 39 de la Constitución lo regula y le da el tratamiento de órgano consultivo del Presidente de la República que se reúne bajo su presidencia. Forman parte del - mismo los antiguos presidentes de la República que hayan sido elegi- dos democráticamente, el Primer Ministro, el Presidente de la Cáma- ra, el líder del principal partido de la oposición y los antiguos - primeros Ministros provenientes del Parlamento o que fueron Primeros Ministros de Gobiernos que obtuvieron la confianza de la Cámara de - Diputados.

Es un auténtico "consejo de sabios" que asiste al Presidente de - la República en los siguientes casos:

- Cuando se quiere proceder a la disolución de la Cámara de Diputa- dos en el supuesto del artículo 41.1 ya examinado.
- Cuando el Presidente interviene en el nombramiento del Primer Mi- nistro al darse las circunstancias previstas en el art. 37 a que también se ha hecho referencia.
- Cuando el Presidente decide revocar al Gobierno.

Fuera de estos casos en los que es preceptiva la consulta (aunque el dictámen no es vinculante) el Presidente puede consultar al Conse- jo cuando se presenten circunstancias graves en la nación.

El Gobierno. El artículo 26.2 de la Constitución establece que - "la función ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República y el Gobierno". Pero dice Pantélis a este respecto (5) que en Grecia, como en todos los sistemas parlamentaristas el papel desempeñado por el Gobierno siempre es mayor que el que se le atribuye al Presidente

(4) Matiatos, C.: Conseil de la Couronne et Conseil de la Nation en Grèce. Memoire de DES Nanterre 1974.

(5) Pantélis . Op. cit. p. 270.

de la República puesto que mientras las facultades presidenciales - se conciben de modo limitativo, no pudiendo otorgársele otras que - las que expresamente se le atribuyen en la Constitución, no ocurre lo mismo con el Gobierno que puede detentar todas las facultades que el Parlamento estime conveniente otorgarle.

El artículo 81 de la Constitución dice: "El Gobierno está cons-- tituido por el Consejo de Ministros, compuesto por el Primer Minis-- tro y los Ministros" y el artículo 82 señala que "el Gobierno deter-- mina y conduce la política general del país conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes".

El Primer Ministro. Dice Catsiapis (6) que tal y como está conce-- bida por la Constitución, la institución del Primer Ministro parece "una imitación bastante fiel del estatuto del Canciller federal ale-- mán o del Primer Ministro británico". También hay que resaltar que - han sido tomados algunos artículos de la Constitución francesa del - 58, lo que hace posible que el Primer Ministro sea el hombre fuerte del sistema político.

El texto de la Constitución delimita la figura del Jefe del Gobier-- no diciendo que es el encargado de asegurar la unidad del Gobierno - y dirigir su actividad así como la de los servicios públicos en gene-- ral, aplicando la política gubernamental dentro del marco de las le-- yes (Art. 82). Mediante esta disposición, el Primer Ministro aparece claramente como el principal controlador de la política del Estado - y el eje en torno al cual giran los órganos superiores del ejecutivo.

Para poner en práctica la política del Gobierno, el Primer Minis-- tro puede ejercer algunos métodos para forzar el Parlamento al voto - de las leyes y los párrafos 2 y 3 del art. 43 prevén la posibilidad de ordenanzas reglamentarias parecidas a las del art. 38 de la Cons--

(6) Catsiapis, J. Op. cit. p. 35.

titución francesa del 58.

El Primer Ministro cuenta con la colaboración de la Oficina política del Primer Ministro, compuesta de diferentes consejeros técnicos, que desempeña desde 1974 un importante papel en la elaboración de la política gubernamental.

Además el Jefe del Gobierno puede nombrar a dos vicepresidentes del Consejo de Ministros cuyas competencias serán determinadas con ocasión de cada nombramiento.

El Consejo de Ministros. Está compuesto por el Primer Ministro, los vicepresidentes del Consejo, los ministros, ministros adjuntos, ministros sin cartera y, eventualmente, por los Secretarios de Estado y las diferentes comisiones gubernamentales, si bien la mayoría de los autores consultados coinciden en señalar que esto solo puede admitirse en una concepción amplia del Consejo, puesto que la Ley 400/1976 indica la composición del mismo refiriéndose sólo a los ministros y estableciendo el orden de prelación de los Ministerios.

El artículo 83 de la Constitución señala que los Ministros ejercen las funciones que les atribuyen las leyes, apreciándose la existencia de Ministros suplentes, y ministros sin cartera que ejercen aquellas competencias que les son atribuidas por decisión del Primer Ministro. Los secretarios de Estado ejercen aquellas competencias -- que les son confiadas por decisión conjunta del Primer Ministro y el Ministro al que están subordinados, no formando parte del Gobierno en el sentido estricto de la palabra, pero jugando un importante papel realzado por la propia Constitución que, según Pantélis (7), al regular esta figura ha querido otorgarles cierta independencia del Ministro respectivo.

La Administración. Los artículos 101, 102 y 103 de la Constitución griega se refieren a la Administración que se organiza sobre la base de la descentralización, dando una gran importancia a las colectividades locales cuyo primer escalón está constituido por los

Municipios.

Las colectividades locales gozan de autonomía administrativa y sus autoridades son elegidas por sufragio universal. El Estado ejerce una tutela sobre las colectividades locales que no debe entorpecer la iniciativa y libertad de acción de las mismas, velando para asegurarles los recursos necesarios para el desempeño de su función, (art. 102). Asimismo las colectividades locales tienen competencia para decidir acerca de asuntos de carácter genérico. Por imitación de las instituciones napoleónicas, el territorio griego está dividido en 52 circunscripciones o departamentos, regidos cada uno por un Prefecto, que, siendo la cabeza de la Administración Local, no tiene la categoría de funcionario y depende directamente del Ministro de Interior que es quien le nombra. Su estatuto está regulado en la Ley 266/1976.

Los servicios administrativos centrales se ocupan de coordinar la acción de la Administración Periférica, dando las directrices generales y ejerciendo un control sobre ella (art. 101.3). Cada Ministro es el jefe jerárquico de los funcionarios que integran su Departamento. Sin embargo, la dirección efectiva de los Ministerios está encomendada a un Secretario General cuyo nombramiento viene dado por decisión común del Primer Ministro y del Ministro respectivo. Este Secretario General no tiene la condición de funcionario.

El Estatuto de los funcionarios se regula en el art. 103 y 104 de la Constitución, que les atribuye la condición de "servidores del pueblo y ejecutores de la voluntad del Estado", y les otorga numerosos derechos entre los que destaca la inamovilidad.

REPUBLICA DE IRLANDA

Irlanda ha adoptado en sus Constituciones instituciones políticas influidas por las británicas y ello, a pesar de un largo periodo de luchas por su soberanía como nación y su independencia respecto de Gran Bretaña. Esta característica se ha considerado compatible con una forma republicana de Gobierno que ha sido la elegida a partir de la Constitución de 1 de Julio de 1937, que es la actualmente vigente, tras sucesivas reformas parciales.

El artículo 28 de la Constitución está dedicado a la regulación del Gobierno, señalándose que estará compuesto por no menos de siete ni mas de quince miembros, que serán nombrados por el Presidente de la República (1), y se le encomienda el ejercicio del poder ejecutivo.

Se establece asimismo el principio de la responsabilidad política del Gobierno ante la Cámara de Representantes (Dáil Eireann), debiendo dimitir de su cargo el Jefe del Gobierno si deja de tener el apoyo de la mayoría de la citada Cámara, a menos que, a propuesta suya, el Presidente disuelva la Cámara de Representantes y al volver a reunirse tras las correspondientes elecciones, obtenga entonces un apoyo mayoritario; sin embargo, el Presidente podrá negarse a la disolución a propuesta de un Primer Ministro que haya dejado de tener el apoyo de la mayoría de la Cámara (Art. 13.2.2º).

El Primer Ministro (Taoiseach) guía y coordina la política del Gobierno, siendo designado por el Presidente de la República a propuesta de la Cámara de Representantes. Corresponde al Primer Ministro la formación de su Gabinete, cuyos miembros son nombrados por el Presidente.

(1) No es frecuente que en los textos constitucionales se fije el número de los miembros del Gobierno. La Constitución suiza dispone en el artículo 95 que el Consejo Federal constará de siete miembros. Las de Luxemburgo (Art. 76) y Noruega (Art. 12) establecen un límite mínimo (tres y siete respectivamente) pero no señalan el máximo.

El Primer Ministro designará a uno de los miembros del Gabinete - Vicepresidente del Gobierno (Tanaiste), quien le suplirá en el supuesto de ausencia temporal, o en los de incapacitación o muerte hasta que sea nombrado un nuevo Jefe de Gobierno.

El Primer Ministro podrá aconsejar al Presidente el que acepte la dimisión de un miembro del Gobierno, presentada a su vez a instancias del Primer Ministro, o incluso que ponga fin a sus funciones si aquél se negase a presentar la dimisión. (2)

El régimen político irlandés se basa pues, en la consideración -- del Gabinete como pieza clave del sistema, que actúa bajo la supremacía del Primer Ministro y sometido al control del Parlamento. En este sentido guarda notables semejanzas con el sistema británico, si bien mientras en Gran Bretaña las normas que regulan su actuación y funcionamiento son de naturaleza convencional, en Irlanda aparecen recogidas, incluso con bastante detalle, en el propio texto constitucional o en las correspondientes leyes.

El Gabinete está sometido al principio de la responsabilidad colectiva y solidaria ("se reunirá y actuará como órgano colectivo y será solidariamente responsable de los Ministerios (Departments of State) dirigidos por sus miembros". (Art. 28.4.2º de la Constitución). Por otro lado la Constitución señala asimismo que "si en un momento dado dimite del cargo el Jefe del Gobierno se entenderá que han dimitido asimismo los demás miembros del mismo", si bien continuarán desempeñando sus puestos hasta que hayan sido designados sus sucesores".

A pesar que como ya hemos indicado, el texto constitucional precisa la composición numérica del Gabinete, ello no supone necesariamente un límite al número de Departamentos ministeriales, que se han ido creando para satisfacer nuevas necesidades sociales o para ampliar la extensión de la intervención del Estado. Conviene tener en cuenta

(2) Vid.: Georges Langrod y M. Clifford-Vaughan. L'Irlande (dentro de la colección dirigida por Georges Burdeau "Comment ils sont gouvernés"). París, 1968. pp. 231 y ss.

además la posibilidad de designar secretarios parlamentarios que no tienen rango de ministro pero que forman parte del Gobierno.

El Gabinete formado en marzo de 1982 estaba estructurado del siguiente modo:

- Primer Ministro.
- Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Hacienda.
- Agricultura.
- Comercio y Turismo.
- Asuntos Exteriores.
- Trabajo y Servicio Público.
- Transportes, Correos y Telégrafos.
- Educación.
- Salud y Bienestar Social.
- Defensa.
- Industria y Energía.
- Medio Ambiente.
- Bosques y Pesca.
- Gaeltacht.
- Justicia.
- Fiscal de la República.

El Primer Ministro, el Vicepresidente y el miembro del Gobierno - que tenga a su cargo el Ministerio de Hacienda, deberán ser miembros de la Cámara de Representantes. Los demás miembros del Gobierno deberán serlo de la Cámara de Representantes o del Senado, si bien no podrán ser senadores mas de dos en total. (Art. 28.7. de la Constitución). Por otro lado, se reconoce en el texto constitucional el derecho de todo miembro del Gobierno a asistir a cualquiera de las dos Cámaras y ser escuchado en ellas.

En relación con el Senado diremos que el Primer Ministro tiene -

la facultad de nombrar a once de sus miembros. (Art. 18.3 de la Constitución).

Especial interés tiene la referencia efectuada en el texto constitucional al hecho de que las facultades y funciones asignadas al Presidente por la propia Constitución, solo serán ejercitables y -- realizables por él a propuesta del Gobierno (on the advice of the Government) excepto cuando se disponga que el Presidente actuará de modo discrecional (in his absolute discretion). (Art. 13.9).

Muy brevemente señalaremos respecto a las líneas generales de la Administración en Irlanda, que se sigue el modelo del Civil Service británico, correspondiendo a una Civil Service Commission la tarea -- de seleccionar a los candidatos a la función pública por exámen o -- concurso. En cada Departamento ministerial, el nombramiento de funcionarios corresponde al ministro respectivo, con la aprobación del Ministro de Hacienda. (3)

(3) Son de interés las siguientes obras:

Basil Chubb: A Sourcebook of Irish Government. Dublín. Institute of Public Administration. 1964.

Morley Ayearst: The Republic of Ireland. Government and Politics. -- New York. 1970.

Richard Grimes y Patrick T. Horgan: Introduction to Law in the Republic of Ireland. Its History, Principles, Administration, Substance. Dublín, 1981.

INTRODUCCION.

Las peculiares características del sistema constitucional británico aparecen reflejadas en la regulación del Gobierno, de su composición y sus funciones, en el sentido de que tal regulación es consecuencia de convenciones, y, en menor medida de legislación emanada del Parlamento. Así no deja de ser significativo el que hasta 1917, no se hiciera alusión en una ley del Parlamento, al Primer Ministro (1) y que las normas (statutes) que se refieren a su cargo sean sustancialmente las que regulan su sueldo y pensiones (2). Las referencias legislativas al Gabinete son también escasas, siendo citado por vez primera en un texto de 1937. (3)

Por otro lado en relación con la organización administrativa, conviene tener presente que no se utiliza la expresión Administración Central, sino que es frecuente referirse al Central Government o al Executive, incluyéndose bajo tal denominación a la Corona, Primer Ministro, Gabinete, Ministros, Civil Service...

LA CORONA.

Es necesario antes de ocuparnos del análisis del Gobierno en el Reino Unido, hacer una mención de la Corona en el sentido de aclarar su posición y sus facultades, ya que no olvidemos que nos tendremos que referir a Her Majesty's Government y a los Ministers of the Crown.

- (1) En la Chequers State Act 1917, se le adjudicaba una residencia oficial, aludiéndose textualmente a "the person holding the office popularly known as Prime Minister".
- (2) La muestra más reciente es la Ministerial and other Salaries Act 1975, que le asignaba un salario de 20.000 libras al año, independientemente de lo que percibiría por ser miembro del Parlamento (3.000 libras).
- (3) Minister of the Crown Act 1937. Con posterioridad, tal como sucede por ejemplo con la citada Ministerial and other Salaries Act 1975, los sueldos de los ministros se fijan en consideración a si son miembros del Gabinete.

La Monarquía en Gran Bretaña puede ser considerada como una Monarquía constitucional y parlamentaria en la que el Soberano es titular de determinados poderes y obligaciones definidos y limitados por normas legales y convenciones. Tradicionalmente se ha hablado de la prerrogativa real, (Royal Prerogative), en cuanto derecho del monarca a reinar y "situación de preeminencia especial que posee sobre todas las restantes personas" (4) (Blackstone), y cuyo contenido ha ido modificándose a lo largo del tiempo.

En la actualidad la Reina personifica al Estado, es la cabeza del Ejecutivo y de la Judicatura, parte integrante del Parlamento (Queen, House of Lords and House of Commons), comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Corona y gobernante suprema de la Iglesia de Inglaterra. Como consecuencia de un proceso de evolución histórica, los poderes de la Monarquía han ido reduciéndose y la Reina ejerce sus poderes con el consejo de sus ministros (on the advice of her ministers) que no puede ignorar. Gran Bretaña se halla regida por el Gobierno de Su Majestad, en nombre de la Reina.

Se puede afirmar que la Reina desempeña un papel en el Gobierno del país, sobre todo a través del ejercicio de la prerrogativa regia, cuyas facultades, no dejemos de tenerlo presente, pueden ser restringidas o alteradas por el Parlamento, además de estar vinculadas a un conjunto de convenciones constitucionales.

Bagehot, indicaría en el siglo XIX, que los derechos del monarca eran el ser consultado, animar y advertir ("to be consulted, to encourage, and to warn"). En la realidad la Reina puede ejercer, dentro de los límites constitucionales, considerable influencia sobre los asuntos públicos, recibiendo una valiosa información y ocupando una posición neutral por encima de los conflictos políticos, lo cual a su vez le capacitaría para ofrecer consejos. Estas interrelaciones entre el monarca y sus ministros y la actividad que realizan en fre-

(4) Dicey, se refiere a la prerrogativa con las siguientes palabras: -- "... the prerogatives appears to be both historically and as a matter of actual fact nothing else than the residue of discretionary or ar-

cuenta comunicación permiten afirmar que la expresión "la Corona" puede hacer referencia tanto al monarca cuando actúa directamente en el ejercicio de la prerrogativa real como a un ministro que actúa en su nombre.

Entre las funciones más significativas que realiza el monarca en uso de sus prerrogativas, y en relación con el tema del que nos ocupamos, podemos citar las siguientes:

- Nombramiento del Primer Ministro. Usualmente la Reina invita al líder del partido político mayoritario en la Cámara de los Comunes a que forme Gobierno. Las facultades de actuación del titular de la Corona quedan ampliadas cuando no se produce tal mayoría.
- Nombramiento de los Ministros. El Primer Ministro propone el nombre de los mismos.
- Nombramiento de jueces, oficiales del Ejército, obispos y titulares de cargos públicos.
- Posibilidad de adoptar disposiciones sobre determinadas materias actuando con el Consejo Privado, a través de Orders-in-Council o proclamaciones.

Además el Monarca tiene facultades para convocar, prorrogar y disolver el Parlamento, aprobar o rechazar los proyectos aprobados por las Cámaras (por convención otorga el Royal Assent a todos los proyectos, convirtiéndose en Acts of Parliament), declarar la guerra y la paz, concluir tratados, otorgar títulos nobiliarios, conceder indultos, nombrar miembros de las Comisiones Reales, crear corporaciones, etc.

Todas las actuaciones se realizan interviniendo un ministro responsable (by, or on the advice of a responsible minister) o incluso en las más relevantes el Primer Ministro, ya que en el derecho constitucional británico siguen vigentes el principio de irresponsabilidad del Monarca ("the King can do not wrong") y la necesidad de que sus actos sean refrendados ("the King can do not act alone"). En rea-

lidad, aunque la titularidad de estas atribuciones pertenece a la Corona, todas ellas, a excepción del nombramiento del Primer Ministro, son ejercitadas por el Gabinete, es decir, más concretamente, por la Corona a través del Gabinete.

EL PRIMER MINISTRO.

Existe una creencia generalizada en considerarle como el máximo - detentador de poder político en el país, disfrutando de la posición preeminente en el mundo político. A lo largo del siglo XIX e incluso durante la primera parte del presente siglo, podría ser calificado - como Primus inter pares en relación con los restantes miembros del - Gobierno. En los años correspondientes a la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias determinarían el que el Primer Ministro incrementara su autoridad y poderes, convirtiéndose en un verdadero Jefe de Gobierno. Por otra parte no olvidemos que el Primer Ministro es quien decide, en cuanto líder del partido mayoritario, "plebiscitado", en - cierta medida por los electores, la composición del Gobierno en su - conjunto y del Gabinete en particular, pudiendo variar el número de sus miembros, y cesar a sus componentes. Además goza de una gran libertad respecto a la dirección de los trabajos del Gabinete. Todo -- ello permite aludir a la preponderancia del Primer Ministro en el - régimen constitucional británico, de tal modo que si se le calificaba en el pasado de gobierno parlamentario y posteriormente como go-- bierno de gabinete (Cabinet Government), podríamos con justificación referirnos a él en cuanto Gobierno del Primer Ministro.

El Primer Ministro, convencionalmente, debe ser miembro de la Cámara de los Comunes, ya que las contiendas electorales se han venido presentando como pugna entre los líderes de los partidos que competi- rían para ocupar el puesto de Primer Ministro. Ya apuntamos más atrás que el Primer Ministro es, precisamente, el líder de su partido, y - a su vez el jefe del grupo parlamentario en la Cámara de los Comunes.

Como dato curioso, diremos que es también designado Primer Lord - del Tesoro, y como tal es responsable del Civil Service, acumulando

también el cargo de Minister of the Civil Service, ejerciendo además un notable control tanto sobre la organización como sobre el personal del Central Government.

El puesto de Primer Ministro puede quedar vacante por muerte, dimisión (resignation), o destitución (dismissal), si bien este último supuesto no se ha producido nunca y supondría una situación cuasi-revolucionaria. Desde los tiempos de la Reina Victoria, las vacantes han sido consecuencia de muerte del titular o dimisión, debida a la derrota en una elección general, (1945, 1951, 1964, 1970, 1974) a disensiones internas (1931), a la pérdida de una cuestión de confianza en los Comunes o al triunfar una moción de censura.

La dimisión puede obedecer también a otro tipo de razones como enfermedad, edad avanzada, o incluso por considerarse un obstáculo para la formación de una coalición. En tales circunstancias, si el partido en el Gobierno dispone de mayoría parlamentaria, deberá proceder a designar al sucesor, que en lo que afecta al Partido Laborista es fruto de la elección del Parliamentary Labour Party (grupo parlamentario). (En 1976 Wilson anunció su dimisión, resultando elegido Callaghan, que sería nombrado posteriormente Primer Ministro por la Reina). En enero de 1918, el Partido Laborista modificaría el sistema de designación del líder del partido, que correspondería a un colegio integrado en un 40% por delegados de los sindicatos, un 30% por representantes de las secciones locales y un 30% por diputados del partido.

Entre las funciones del Primer Ministro destacaremos las siguientes cuestiones de interés:

- En primer lugar, es el líder de su partido tanto en el Parlamento como fuera de él, y debe usar de sus capacidades de liderazgo para mantener unido el partido. También es el líder de la Cámara de los Comunes, en cuanto se le supone apoyado por la mayoría de sus

miembros, y controla las actividades de la Cámara, si bien suele delegar funciones en otro Ministro a quien se denomina Leader of the House.

- El Primer Ministro posee importantes atribuciones respecto a la fijación del Orden del día de los trabajos de la Cámara.
- El Primer Ministro es responsable de la formación del Gobierno (Ministry), decidiendo el nombramiento de alrededor de cien cargos sobre los que ejerce control. Asimismo selecciona a los integrantes del Gabinete, del que forman parte entre 16 y 24 ministros, según la específica organización departamental adoptada, y determina la estructura de los Comités (Cabinet Committees).
- Preside el Gabinete, dado que ha elegido a sus integrantes disfruta de una posición de supremacía sobre los mismos, si bien está sometido a algunas limitaciones políticas. Por lo general sus opiniones son las que determinan las decisiones del Gabinete. Conviene tener presente que puede cesar a sus ministros.
- El Primer Ministro dirige y coordina la política interior y exterior del país, y si bien debe tener en cuenta el marco programático general trazado por su partido, es él quien fija la línea política a seguir.
- Es el cauce de comunicación entre el Gabinete y la Reina, siendo obligación suya informar a la Soberana de los asuntos de Estado.

EL GABINETE.

El Gabinete está compuesto por un número de alrededor de 20 ministros, designados por el Primer Ministro. Parte de ellos a su vez están encargados de la dirección de un Departamento (departmental ministers), como por ejemplo, the Foreign and Commonwealth Secretary (Asuntos Exteriores), the Chancellor of the Exchequer (Hacienda), the Home Secretary (Interior), pero es práctica aceptada la inclusión de otros ministros que no tienen la responsabilidad de un Departamento (non-departmental ministers) como, the Lord Privy Seal, the Lord President of the Council, the Chancellor of the Duchy of Lancaster, pero a quien se les suele encargar tareas específicas (5).

(5) Mientras que Mr. Geoffrey Rippon, ejercía el cargo de Chancellor of the Duchy of Lancaster, era responsable de las negociaciones para la en

En determinadas ocasiones el Primer Ministro se reúne con cinco o seis de sus Cabinets Ministers, para tratar de los asuntos más importantes sobre los que deba pronunciarse el Gobierno. A tal gabinete restringido se le denomina "Inner Cabinet".

Reproducimos a continuación la composición del Gabinete, (integrado por 21 miembros), resultante de la reorganización del Gobierno de Mrs. Thatcher como consecuencia de su triunfo electoral en las elecciones generales celebradas el pasado mes de junio de 1983. (*)

- Primer Ministro, Primer Lord del Tesoro, Ministro del Servicio Civil: Mrs. Margaret Thatcher.
- Lord Presidente del Consejo y Líder portavoz de la Cámara de los Lores: Vizconde Whitelaw.
- Secretario de Estado para Asuntos Extranjeros y de la Commonwealth: Sir George Howe.
- Lord Canciller: Lord Hailam of St. Marylebone.
- Secretario del Interior: Mr. Leon Brittan.
- Canciller de Hacienda: Mr. Nigel Lawson.
- Secretario de Estado de Educación y Ciencia: Sr. Keith Joseph
- Secretario de Estado para Irlanda del Norte: Mr. James Prior.
- Secretario de Estado de Energía: Mr. Peter Walker.
- Secretario de Estado de la Defensa: Mr. Michael Heseltine.
- Secretario de Estado para Escocia: Mr. George Younger.
- Secretario de Estado para Gales: Mr. Nicholas Edwards.
- Secretario de Estado para el Medio Ambiente: Mr. Patrick Jenkin.
- Lord del Sello Privado y Líder portavoz de la Cámara de los Comunes: Mr. John Biffen.
- Secretario de Estado de Servicios Sociales: Mr. Norman Fowler.
- Secretario de Estado de Trabajo: Mr. Norman Tebbit.
- Secretario de Estado de Industria y Comercio: Mr. Cecil Parkinson.
- Canciller del Ducado de Lancaster: Lord Cockfield.

(*) A mediados de octubre de 1983 se efectuaron diversos cambios en el Gobierno, destacamos los siguientes:

- Mr. Norman Tebbit, (Secretario de Estado de Trabajo), fué nombrado Secretario de Estado de Industria y comercio.
- Mr. Tom King (Secretario de Estado de Transportes) fué nombrado Secretario de Estado de Trabajo.

- Secretario de Estado de Transportes: Mr. Tom King.
- Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación: Mr. Michael Jopling.
- Primer Secretario del Tesoro: Mr. Peter Rees.

Funciones del Gabinete:

En 1918, en un informe del Machinery of the Government Committee, se consideraba al Gabinete como el "origen del mecanismo de gobierno" y se mencionaban entre sus principales funciones:

- La determinación final del programa político para su consideración por el Parlamento.
- El control supremo del Ejecutivo en consonancia con las líneas políticas trazadas por el Parlamento.

Para realizar tales tareas el Comité recomendaba:

- Que el Gabinete estuviese compuesto por no más de doce miembros.
- Que se reuniese con frecuencia.
- Que se prestase especial atención respecto a la utilización de la información con vistas a la toma de decisiones.
- Que se consultase a los Ministros, cuyas competencias quedarán afectadas por las decisiones y se controlase que estas fuesen realmente ejecutadas por los Departamentos respectivos.

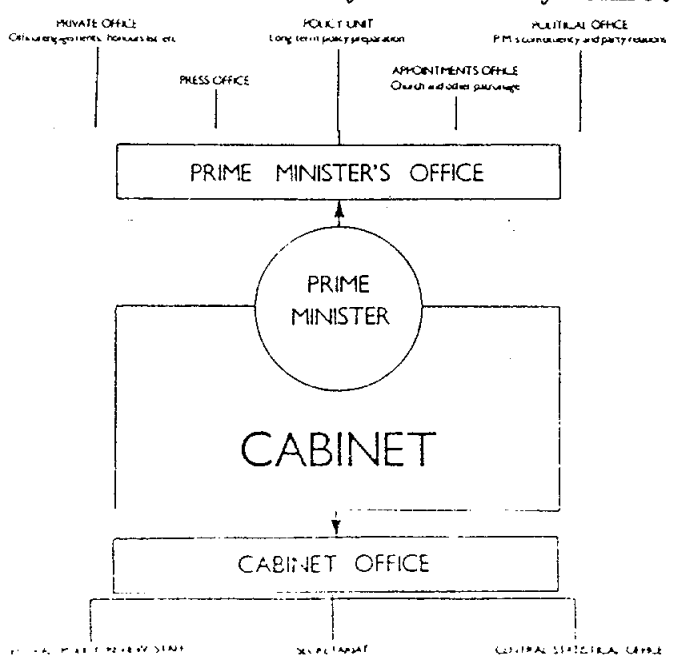
Uno de los principios básicos en el que descansa el funcionamiento del Gabinete es el de la responsabilidad colectiva de sus miembros, - que deben mantener posiciones unitarias frente al Parlamento ("The Cabinet is a unity to the House") y a la nación. De hecho las deliberaciones internas del Gabinete son secretas y aunque un miembro del mismo puede disentir en sus reuniones, deberá asumir sus decisiones o dimitir. En la práctica la responsabilidad colectiva significa que los ministros del Gabinete deberán estar preparados para apoyar todas las decisiones tanto dentro como fuera de la Cámara, y además posee un efecto beneficioso para la cohesión del Gabinete, ya que cada Ministro se ve afectado por la actuación de los restantes, lo cual significa un contrapeso a la separación entre Departamentos.

J. Harvey y L. Bather han clasificado del siguiente modo las funciones del Gabinete:

- Decide sobre las cuestiones políticas fundamentales tanto respecto a los asuntos interiores como de relaciones exteriores.
- Coordina las líneas de actuación de los diferentes Departamentos.
- Adopta decisiones sobre problemas políticos imprevistos.
- Formula planes para el futuro.

El Gabinete cuenta con un órgano de apoyo como es el Cabinet Office, encargado de repartir la documentación del mismo, preparar agendas de trabajo, tomar acta de las reuniones, hacer llegar las decisiones adoptadas a los órganos afectados, informar de la aplicación de las mismas, etc... es decir, actuar como Secretariado del Gabinete. Destaca por su interés el Central Policy Review Staff, creado en 1970, cuya función es prestar asesoramiento sobre los temas políticos fundamentales, realizando tareas de planificación, y actuar como "cerebro" del Gabinete.

Es curioso que el Cabinet Office, concebido como órgano al servicio del Gabinete va dependiendo cada vez mas intensamente del Primer Ministro, quien a su vez dispone de la denominada Prime Minister's Office (ver cuadro correspondiente), de la que forman parte entre otras - agencias, la Private Office y la Policy Unit.



THE CABINET COMMITTEES.

La formación de Comités supuso una respuesta a los deseos de mejorar la capacidad de funcionamiento del Gabinete, incrementando sus posibilidades de reacción frente a los variados y complejos problemas con los que un Gobierno debe enfrentarse en la actualidad, y sobre todo, pretendiendo lograr una eficaz coordinación entre los diversos elementos integrantes del mismo.

La necesidad de crear órganos especializados con capacidad de asesoramiento y planificación se sintió de forma más agudizada en las áreas de Defensa y Economía, y esto explica que en la actualidad el propio Primer Ministro preside el Defense and Oversea Policy Committee y el Economic Policy Committee.

Los comités pueden ser permanentes (standing) o para un asunto de terminado (ad hoc committees). Entre los primeros, aparte de los dos ya citados, destaca el Parliamentary Committee (compuesto por el Primer Ministro y nueve ministros), el Public Expenditure Scrutiny Committee, el Future Legislation Committee, el Social Service Committee, - el Home Affairs Committee... presididos generalmente por un ministro del Gabinete. Es práctica frecuente por otro lado el que sean citados a las reuniones de los comités, Ministros que no forman parte del Gabinete, así como altos funcionarios cuya presencia es aconsejable.

La labor de los comités se halla apoyada por los servicios prestados por los funcionarios de los Departamentos cuyo titular forma parte de los mismos.

LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO.

Después de ocuparnos del Gabinete, es conveniente hacer referencia a otro concepto más amplio que englobaría al primero, y al que podemos referirnos utilizando la expresión de Government o Central Government.

Formarían parte del mismo además de los miembros del Gabinete, un conjunto de Ministros (full Ministers), los Law Officers of the --- Crown, además de los denominados juniors Ministers (alrededor de cin cuenta) entre los que podemos citar a los parliamentary under-secre-taries of State, que asisten al titular en alguno de los Departamen-tos a cuya cabeza está un Secretario de Estado, y los parliamentary secretaries, que asisten a los demás titulares de Departamentos. Tan-to unos como otros son cargos políticos cuyos titulares son parla--mentarios y cesan al cambiar el Gobierno. Así pues, alrededor de cien Ministros en sus variadas denominaciones integrarían la organización gubernamental.

Corresponde a leyes aprobadas por el Parlamento, como la Ministe-rial Salaries Consolidation Act de 1965 y más recientemente la Minis-terial and other Salaries Act de 1975, la regulación de la retribu--ción de los cargos ministeriales.

A la cabeza de cada Departamento se halla un Secretario de Estado o un Ministro. En teoría la Reina puede crear Ministerios en virtud de su prerrogativa (actuando a impulsos del Primer Ministro) pero se precisa la intervención del Parlamento, que deberá además otorgar los créditos necesarios.

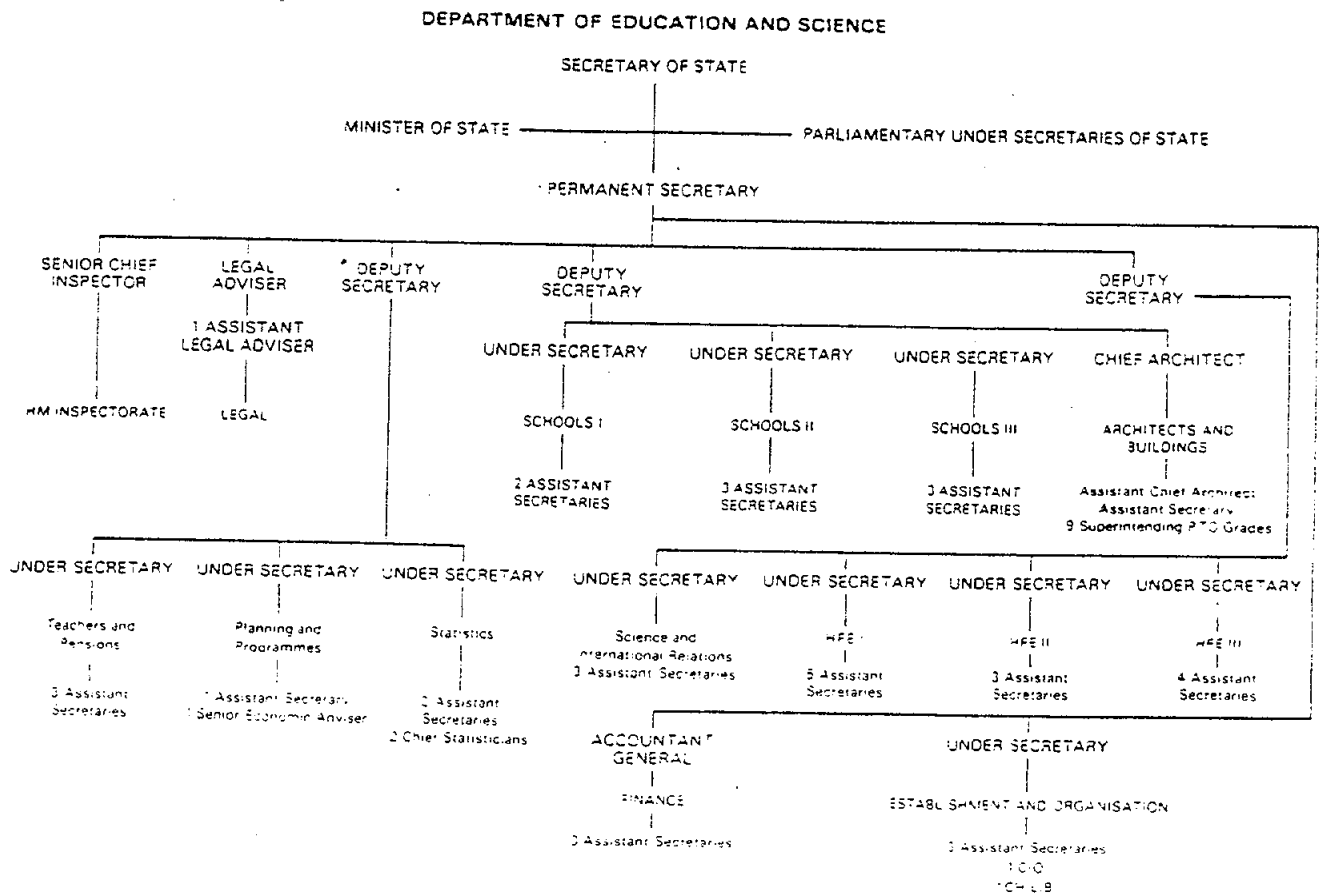
La Ministers of the Crown Act de 1975, autoriza a la Reina, median-te Order in Council, a proceder a la transferencia de funciones de un Ministro a otro, y a suprimir Departamentos transfiriendo o distribu-yendo sus competencias entre otros Departamentos, es decir, a reali-zar modificaciones en la estructura gubernamental, si bien sometidas en última instancia al control parlamentario.

Los Departamentos son los principales instrumentos para aplicar - la política gubernamental cuando el Parlamento haya aprobado la le--gislación correspondiente, si bien juegan asimismo un papel decisivo en el asesoramiento a los ministros y en la preparación de los pro--yectos legislativos del Gobierno.

Realizan sus actividades en coordinación con las autoridades locales y con una amplia variedad de organismos especializados, estando asistidos por órganos asesores (Advisory Bodies) que les suministran información cualificada.

La peculiar evolución histórica del Reino Unido, queda reflejada en su organización administrativa, en el sentido de que algunos Departamentos ejercen sus competencias en todo el territorio del Estado (6), mientras que en otros casos, están limitados al ámbito de - Escocia, Irlanda del Norte, Gales... (7)

Con objeto de facilitar la comprensión de la organización interna de un Departamento, reproducimos el siguiente cuadro, referido al de Educación y Ciencia:



De: T.C.Hartley y J.A. Griffith: Government and Law.p. 65.

(6) Entre los Departamentos que cubren todo el territorio del Reino Unido se hallan:

- Foreign and Commonwealth Office.
- Treasury.
- Defence.
- Energy.

Conviene distinguir entre el Secretary of State o los parliamentary under-secretaries of State que tienen rango de Ministros y los restantes niveles.

El permanent Secretary, es directamente responsable de las finanzas del Departamento y también de su organización, correspondiéndole la jefatura de los funcionarios superiores. En un nivel subordinado a él, se encuentran los Deputy Secretaries responsables de una determinada rama, que a su vez está dirigida por un under-secretary, apoyado por assistant secretaries.

En esta perspectiva señalaremos el creciente protagonismo que ha ido alcanzando el Civil Service, cuyas decisiones no son siempre controlables por el nivel político o de Gobierno. En los últimos tiempos, por otra parte, parecen haber decaído las tendencias a crear Ministerios gigantes, debido a los grandes problemas de coordinación que se planteaban en el seno de los mismos, y a que en algunos casos su titular no formaba parte del Gabinete.

(7) A título de ejemplo, citamos algunos de los Departamentos de Escocia:

- Department of Agriculture and Fisheries in Scotland.
- Scottish Development Department.
- Scottish Economic Planning Department.
- Scottish Education Department.

Nota Bibliográfica.

- S. A. De Smith: Constitutional and administrative Law. Harmons-
worth. 1978. 3ª Edición.

- T. C. Hartley y J.A.C. Griffith: Government and Law. An Introduc-
tion to the working of the Constitution in Britain. Londres. 1981.

- H.W.R. Wade: Administrative Law. Oxford, 1982. 5ª Edición.

- J. Harvey y L. Bather: The British Constitution and Politics. Lon-
dres, 1982. 5ª Edición.

Sobre el Gabinete los estudios más importantes son, entre otros:

- Sir Ivor Jennings: Cabinet Government. Cambridge 1969. 3ª Edición.
- J. P. Mackintosh: The British Cabinet, 1977. 3ª Edición.

También es de gran utilidad la consulta de: Britain: An Official Handbook. Publicación editada por el Central Office of Information - y que aparece cada año.

REINO UNIDO. NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION

- Crown Proceedings Act 1947

- Ministers of the Crown Act 1975

Véase además:

- Ministers of the Crown Act 1937

- Ministers of the Crown (Transfer of Functions) Act 1946

- Ministers of the Crown (Treasure Secretary) Act 1947

- Ministers of the Crown (Parliamentary Secretaries) Act 1960

- Ministers of the Crown Act 1964

- Ministers of the Crown Act 1974

- Ministerial and Other Salaries Act 1975

- Ministerial and other Salaries Act 1972

- Ministerial Salaries Consolidation Act 1965

- Ministerial Salaries and Members' Pensions Act 1965

- House of Commons Disqualification Act 1976

- House of Commons Disqualification Act 1975

- House of Commons Disqualification Act 1957

B E L G I C A

Cuando, tras la separación de la provincia del sur de los Países Bajos en 1830 para formar una nueva entidad soberana e independiente políticamente, Bélgica se da un ordenamiento constitucional en 1831, el Estado belga asume la forma de una monarquía constitucional y parlamentaria que todavía hoy conserva, y su Administración Central se organiza según el modelo napoleónico.

Pero, en la frontera ya del siglo XX, Bélgica, al igual que otros países de la Europa Occidental, vuelca su atención en los problemas económicos y sociales de la nación, y en los años que separan las dos Guerras Mundiales la acción de los poderes públicos se incrementa y paralelamente aumenta también el número de Ministerios.

Al tiempo, la decisión política se hace cada vez más compleja y la competencia individual de los Ministros da paso a una nueva forma de acción de Gobierno, la acción colegiada.

Con el fin de mantener el orden, al menos cronológico, del análisis del Gobierno y la Administración belgas, vamos a centrar este estudio en el análisis constitucional, aunque incorporando al tiempo la opinión de distintos autores sobre las materias a tratar.

La Constitución belga se promulgó el 7 de febrero de 1831 y su redacción fué considerada por sus contemporáneos, como revolucionaria, sirviendo como ejemplo normativo de otros países europeos, no solo por los principios que en ella se consagran sino también por su estilo conciso y claro. Sin embargo, a pesar de que lo esencial de la Constitución ha resistido los avatares históricos y ha conservado su vigencia, han sido necesarias tres revisiones del texto para adaptarlo a la evolución de la sociedad. Las tres revisiones se hicieron en 1892-1893, 1919-1921 y la de 1967-1971 que es la mas reciente y, a nuestro juicio, la mas importante para la reforma del aparato estatal.

Antes de hacer referencia a los órganos de gobierno y sus atribuciones hay que señalar que en Bélgica "Corresponde al Rey el Poder Ejecutivo, tal como lo regula la Constitución" (Art. 29 const.) y que -- "Ningún acto del Rey podrá surtir efecto si no va refrendado por un -- Ministro, quien por este solo hecho será responsable" (Art. 64 const.).

Al Rey, por tanto, se atribuye el poder ejecutivo, poder que debe -- ejercer de la forma que señala el texto constitucional. Como además -- el Monarca ejerce también el poder legislativo, juntamente con la Cámara de Representantes y el Senado, (Art. 26 const.) se interpreta por algunos autores, concretamente por Robert SENELLE, este cúmulo de atribuciones como una manifestación de la colaboración que debe existir -- entre dos poderes, legislativo y ejecutivo, que en teoría están separados. (1)

Afirma SENELLE que aunque el poder ejecutivo del Rey es ante todo el poder de ejecutar las leyes, en realidad, este poder comporta especialmente según se desprende de la Constitución:

- La ejecución de los autos y sentencias pronunciadas por juzgados y tribunales. (Art. 30);
- Los nombramientos de los militares, de los cargos de la administración general y de relaciones exteriores (Art. 66);
- El mando de las Fuerzas Armadas, las declaraciones de guerra y -- la firma de los tratados de paz, de alianza y de comercio (Art. 68);
- El ejercicio del derecho de gracia (Art. 73);
- El otorgamiento de títulos de nobleza (Art. 75);
- El otorgamiento de las Ordenes militares (Art. 76);

(1) Las opiniones del profesor SENELLE, en su obra "La Constitution belge commentée". Bruselles. Ministere des Affaires Etrangeres... 1974, -- han sido de una gran ayuda para la redacción de este trabajo y a ella remitimos al lector para una mayor profundización en el tema.

- El nombramiento de los miembros del Poder Judicial (Art. 99);
- El nombramiento y separación de los funcionarios del Ministerio Fiscal ante los Juzgados y Tribunales. (Art. 101);
- De un modo mas general, lo anteriormente señalado, la elaboración de las medidas necesarias para la aplicación de las leyes y decretos (Art. 67 y 59 bis, 5):

La importancia del poder ejecutivo del Monarca es tal que cabría preguntarse si es posible la delegación de éste a los Ministros de sus atribuciones. En efecto, el legislador autoriza expresamente al Rey a delegar, a veces, la función reglamentaria en sus Ministros o bien, en ciertos otros casos, también es posible la delegación para ciertos actos administrativos, pero, a fin de respetar sobre todo el artículo 66 de la Constitución, no lo hace mas que para tomar medidas de excepción. Ahora bien, todas estas facultades del Rey precisan del refrendo y, como quiera que Bélgica es una monarquía parlamentaria, la titularidad del Rey sobre el poder ejecutivo se convierte en la práctica en una posesión de este poder por el Gobierno.

Y pasamos ya, tras haber hecho un breve recorrido por las atribuciones del Jefe del Estado belga como consecuencia de su detentación del poder ejecutivo, a considerar los órganos de Gobierno y sus competencias; concretamente estudiaremos las siguientes figuras: El Consejo de Ministros, el Primer Ministro, los Comités Ministeriales, los Ministros, el Vice-Primer Ministro, los Ministros coordinadores y los Secretarios de Estado.

Comenzar por el Consejo de Ministros es comenzar por una figura no mencionada en el texto de la Constitución de 1831 con claridad y directamente; únicamente el ejercicio colectivo del poder por parte de los Ministros del Gobierno belga se reconoce de modo indirecto en dos artículos de la Constitución, concretamente en el 79, que en su párrafo 3º que se refiere a los poderes constitucionales del Rey, que a la muerte de éste serán ejercitados... "por los Ministros reunidos en Consejo"... y en el artículo 82 que prevee la convocatoria de las Cáma-ras por parte de "los Ministros".

No obstante, y como afirma Francesco STADERINI en su trabajo sobre la estructura del Gobierno y estructura administrativa en Bélgica (2) "esta reticencia del texto constitucional a hablar claramente del Consejo de Ministros, como si se temiera la institucionalización del órgano, su existencia no puede ser puesta en duda, estando en la base del sistema constitucional belga que se inspira en el principio propio del Gobierno de Gabinete de tipo inglés..." y el profesor SENELLE refiriéndose también al art. 79, dice: "señalaremos por lo demás que en este artículo, el término "Ministros" designa a la vez al Primer Ministro y a los otros Ministros del Gobierno, con exclusión de los Secretarios de Estado".

Pero, con el paso del tiempo, la tercera revisión constitucional - de 24 de diciembre de 1970, añade un artículo, el 86 bis, al texto original de 1831, y en él se consagra de manera oficial el Consejo de Ministros, se impone la paridad lingüística en su seno y se reconoce también oficialmente la figura del Primer Ministro.

El papel y la posición del Consejo de Ministros en el Gobierno Belga parece ser en cierto modo secundario en el sistema constitucional si se tiene en cuenta, como ya hemos visto, que al Rey corresponde el poder ejecutivo y que en su ejercicio, ningún acto surtirá efecto si no lo refrenda un Ministro, que será, él solo, responsable del mismo; su autonomía parece ponerse de relieve únicamente en la hipótesis excepcional de quedar vacante el trono. (3)

Aunque ciertamente con el paso del tiempo, una serie de disposiciones han comenzado a asignar al Consejo de Ministros competencias específicas en todos los sectores de la Administración Pública, del personal docente, de la defensa de los asuntos económicos.

- (2) Publicado en "Costituzione e Struttura del Governo. L'Organizzazione del Governo negli Stati di Democrazia Parlamentare". Padova. Cedam. - 1982.
- (3) Esta responsabilidad conjunta del Consejo de Ministros prevista en el párrafo 3º del art. 79 de la Constitución, se dió en 1940 cuando Leopoldo III se encontró en la imposibilidad de reinar.

Con esta tendencia, criticada en opinión de STADERINI se observa, - de una parte, que "el Ministro competente tendrá la sensación de ser - defraudado en una atribución suya y, de otro, el órgano colegiado no podrá hacer mas que un examen meramente superficial, decidiendo sin - el necesario conocimiento de causa" (4). Por ello, la Secretaría del Consejo de Ministros publicó el 5 de mayo de 1980 un escrito de ins- trucciones prácticas de uso interno que contiene las atribuciones del Consejo y la organización y funcionamiento de dicho órgano. Merecen, - a juicio de STADERINI, ser destacados los siguientes datos:

- "a) El Consejo de Ministros se reúne, como norma, cada semana, el viernes por la mañana.
- b) El orden del día de la sesión, se fija por el Primer Ministro y es enviado a los Ministros el martes precedente.
- c) Pueden ser incluidos en el orden del día solamente aquellos -- asuntos de los cuales se hayan presentado 50 ejemplares de los correspondientes dossiers al menos cinco días antes de la se- sión.
- d) En primer lugar de los dossiers se encuentra una nota de pre- sentación del Ministro proponente, quien, una vez reclamados - los antecedentes y dando fe de que han superado los preceptivos controles contables y administrativos, expone las razones de la proposición.
- e) Después son alegados todos los documentos complementarios y ex- plicativos considerados útiles".

Como dato curioso podemos incluir el hecho de que de las actas de las sesiones del Consejo firmadas por el Primer Ministro y el Secreta rio, se redactan cuatro ejemplares destinados al Jefe del Estado, al - Primer Ministro, al Secretario del Consejo y a los archivos (la redac- ción es "extremadamente sucinta" para que no pueda utilizarse como de mostración de las opiniones manifestadas por los Ministros...) (5)

- (4) Así lo manifiesta URBAIN en su obra "La fonction et les services du premier ministre en Belgique". Bruxelles, 1958.
- (5) También existe la praxis de no consentir a los Ministros tomar notas en las sesiones del Consejo y no emitir comunicados a su término... (URBAIN, cit. pág. 102).

Para cerrar el estudio del Consejo de Ministros deben quedar claras algunas nociones. Por ejemplo, que en sentido estricto, el Consejo de Ministros es el Consejo presidido por el Rey (la presidencia del Rey - ha pasado de ser cada vez menos frecuente a meramente ocasional); a la noción de Consejo de Ministros hay que añadir la de Consejo de Gabinete, que se impone a partir de 1918 con la aparición oficial de un Primer Ministro que es quien preside dichos Consejos de Gabinete y, por último, nos encontramos con otra noción que evoca el artículo 91 bis de la Constitución, es la noción de Consejo de Gobierno (como los Secretarios de Estado no forman parte del Consejo de Ministros, con esa nueva denominación se quiere distinguir el Consejo de Ministros ordinario de las reuniones plenarias del Gobierno en las que sí son admitidos -- los Secretarios de Estado).

También hay que constatar que el Consejo de Ministros es a un tiempo órgano político (decide las líneas generales del programa de Gobierno y vigila la ejecución del mismo) y un órgano administrativo (toma las decisiones sobre los asuntos de importancia que conciernen a uno o varios Ministerios), así como que el crecimiento de las tareas propias del Consejo viene operando en detrimento de la responsabilidad personal de cada Ministro, en el sector que le corresponde.

Y resaltar también que la paridad lingüística en el seno del Consejo de Ministros (igual número de Ministros de expresión francesa que de expresión neerlandesa) debe interpretarse como la expresión de la solidaridad nacional que debe existir entre las comunidades culturales.

En lógica conexión con el Consejo vamos a centrar ahora nuestra atención en la figura del Primer Ministro, ignorada en la Constitución hasta 1970. Cuando, tras la última revisión constitucional, se institucionaliza la figura del Primer Ministro, su papel en los textos legales y, sobre todo, en la costumbre se considera realmente importante.

Su intervención en la formación y dimisión del Gobierno, y en toda

la actividad del Gabinete, hace que sea una pieza clave de la acción gubernamental, especialmente al presidir prácticamente todos los Consejos de Ministros y los diversos Comités ministeriales donde se preparan las decisiones políticas importantes del poder ejecutivo.

Aunque, como hemos dicho, la figura del Primer Ministro no adquiere carácter constitucional hasta época reciente, el título aparece por primera vez en la sesión del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 1894 y su aparición "oficial" se hace mediante un Decreto Real de 21 de noviembre de 1918 que lo menciona en su preámbulo, siendo por otro Decreto Real de 20 de noviembre de 1920 por el que se confiere este título al jefe del Gobierno.

Desde entonces, la evolución de las competencias del Primer Ministro ha sido tal vez lenta pero segura, siendo dicha evolución paralela a las restantes instituciones políticas del país.

Pues bien, estas prerrogativas del Primer Ministro, cambiantes según las circunstancias, le han hecho asumir una posición de relieve y primacía que progresivamente le han convertido en un "superministro" (sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial).

Aunque sumariamente, vamos a referirnos a sus atribuciones políticas y administrativas.

Atribuciones políticas:

- Importante intervención en la formación del Gobierno. (Hay que recordar que el Primer Ministro no es necesariamente el líder de un partido político, pero generalmente es miembro del partido con mayor peso en el Parlamento).
- Elabora la declaración del Gobierno de puesta en marcha del programa de partido en el poder, declaración que debe defender ante las Cámaras para obtener el asentimiento de la mayoría y el voto de confianza.
- Igualmente juega un papel importante a la hora de disolver el Par

- lamento, al ser uno de los signatarios del Decreto de disolución.
- Es el Primer Ministro quien, generalmente, comparece ante la opinión pública como portavoz del Gobierno. Como encargado de tener al corriente al país de la política gubernamental, además de esporádicas intervenciones en la radio o televisión, es el encargado de las conferencias de prensa que se celebran tras las reuniones de los Consejos de Ministros.
- Es el encargado de intervenir en el Parlamento en los debates de política general para explicar la acción del Gobierno.
- Es además, la plataforma y el intermediario entre los diferentes mecanismos del poder, y en definitiva, entre el Rey y el Gobierno.

Naturalmente, su papel más importante lo juega como presidente del equipo gubernamental del que es el motor. Ya habíamos dicho que preside los Consejos de Ministros y los Comités ministeriales, presidencia efectiva sobre todo, en los Gabinetes de coalición que son los que, por lo general, se dan en Bélgica.

Respecto de las atribuciones administrativas, el profesor SENELLE (6) señala cómo la figura del Primer Ministro no tiene a su cargo la dirección de un determinado sector o Ministerio, por lo que no podría ejercer eficazmente su misión si no contase con la ayuda de los correspondientes servicios administrativos. Estos servicios están constituidos principalmente por:

- Gabinete del Primer Ministro (creado oficialmente en 1918) que no se diferencia en lo esencial de los otros Gabinetes Ministeriales, pero sí en razón de las numerosas y específicas atribuciones del jefe del Gobierno.
- Servicios de Cancillería, con un Director General al frente, que comprende tres secciones: a) Sección de ayuda a las tareas materiales de la Secretaría del Consejo de Ministros. b) Sección encargada de reunir la información y documentación, especialmente de prensa. c) Sección administrativa, encargada, entre otras, de la gestión del personal.

(6) De sus comentarios a la Constitución belga, ya citados, hemos extraído principalmente, las competencias del Primer Ministro que destacamos.

- Servicio de Estudios y de coordinación económica, también dirigido por un Director General.
- Comité Superior de Control, presidido por un alto Magistrado de la Corte de Casación, con una triple misión: Control, que es en cierto modo una policía administrativa, con objeto de descubrir infracciones y fraudes que pudieran cometerse especialmente en materia de empresas, suministros u obras en las que el Estado está comprometido; atribuciones en materia contenciosa en los litigios a que puedan dar lugar las adjudicaciones de servicios públicos y, por último, atribuciones en materia de estudios en temas importantes, como el establecimiento de pliegos de condiciones relativas a los contratos y obras del Estado.

Otros servicios dependientes del Primer Ministro son la Secretaría permanente de contratación y la Dirección General para la selección y formación de personal.

Resumiendo y como conclusión a la creciente importancia de la función del Primer Ministro, podemos decir que ella ha devenido necesaria con el incremento y la complejidad de los asuntos públicos en los que un elemento coordinador podría aumentar su eficacia. También el parlamentarismo y la existencia de Gobiernos de coalición, pedían la acción de una personalidad que diera conexión a dichos gobiernos y que fuera aceptada a un tiempo por el Parlamento y por los partidos que forman la mayoría.

Hagamos ahora algunas indicaciones acerca de los Comités ministeriales (Comités ministériels restreints) que son un elemento esencial del sistema político y administrativo belga.

Una de las razones esenciales de su aparición es precisamente la complejidad creciente de las tareas de Gobierno a que antes nos referíamos, que impedían profundizar en las discusiones de orden técnico y tratar con eficiencia y rapidez los problemas a resolver.

Estos Comités ministeriales o las Comisiones, que comprenden únicamente un número limitado de Ministros, pueden clasificarse según la

duración de su existencia; de hecho, los Comités varían según los problemas que van surgiendo, las tendencias de los partidos y otras circunstancias.

Puede decirse que la tarea esencial de los Comités ministeriales - es desbrozar los problemas técnicos de una cuestión, antes de que sea sometida para su análisis y aprobación al Consejo de Ministros, y la relación de Comités "oficiales" (los creados por Decreto Real) se establece en el de 30 de mayo de 1974 que regula lo que concierne a los Comités de competencia nacional; el decreto orgánico de 1974 ha sufrido modificaciones por Decretos Reales de 26 de mayo de 1976, 30 de noviembre de 1976, y de febrero de 1980 y 19 de noviembre de 1980. La - relación establecida por el Decreto de 1974 es la siguiente: (7)

- Gabinete de Política General.
- Comité Ministerial de Coordinación Económica y Social.
- Comité Ministerial del Presupuesto.
- Comité Ministerial para la Reforma Institucional.
- Comité Ministerial para el Medio Ambiente.
- Comité Ministerial de la Política Científica.

Según la normativa citada, corresponde al Primer Ministro designar al presidente del Comité, siempre que no desee asumirlo personalmente, y establecer su composición.

El profesor MOLITOR sugiere el enorme interés que tiene conocer la historia de cada uno de los Comités ministeriales desde sus orígenes y el importante papel que juegan en el gobierno del país, hasta el punto, se ha llegado a decir, de eclipsar al Consejo de Ministros, pero

- (7) Después se han creado los Comités para la descentralización de los servicios públicos (1975 y 1977), para la Informática (1976), para la Política Exterior (1976), para el Estatuto de la Mujer (1980) y para la -- concertación Gobierno-Ejecutivo (1980).

aquí únicamente podemos recoger la recomendación y remitir a los interesados en una profundización del tema a la bibliografía, alguna mencionada en este trabajo, sobre el mismo.

Hemos visto por el momento el Consejo de Ministros, hemos analizado la figura de quien lo preside y también los de los Comités que se instituyen para estudiar temas específicos y proponer soluciones a los mismos. Veamos ahora los órganos que son el núcleo de todo lo anterior.

En Bélgica, como afirma el profesor MOLITOR, después del Antiguo Régimen se suprime el sistema de Gobierno y Administración en grandes consejos y el conjunto de las administraciones centralizadas se forma con los Departamentos ministeriales bajo la autoridad de los Ministros. Los principios de la división del trabajo entrañan, dice este autor, una articulación orgánica del sistema, que se traduce en la creación de los Ministerios.

A cada Ministerio le corresponde una importante misión, una responsabilidad política y un aparato administrativo exclusivo, que lógicamente varían con el paso del tiempo y los cambios sociales y que tienen su fundamento en el sistema burocrático de Max WEBER (burocracia jerarquizada y monocrática).

Al contrario que sucede en otros países europeos, Italia o nuestro propio país, no es el legislador quien fija el número y denominación de los Ministerios, con lo que los cambios se suceden con mucha frecuencia, prácticamente con cada nuevo Gobierno. Esto hace que la coordinación interministerial sea también más ardua y una preocupación constante para el Primer Ministro.

Si en Italia, como hemos visto, el crecimiento de los Ministerios fué de 7 de 1848 a 20 en 1983, en Bélgica, de los 5 Ministerios existentes en 1831 se ha llegado a la estructura actual que es la siguiente:

- 1.- Servicios del Primer Ministro.
Con tres Vice-Primeros Ministros (Reforma Institucional, Ministro del Plan y Ministro de la Política Científica) y un Secretario de Estado para la Función Pública.
- 2.- Ministerio de Asuntos Económicos.
Incluye una Secretaría de Estado para la Energía.
- 3.- Ministerio de Asuntos Exteriores.
Con dos carteras, una de Relaciones Exteriores y otra de Comercio Exterior y tres Secretarías de Estado (Comercio Exterior, Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo).
- 4.- Ministerio de Agricultura.
- 5.- Ministerio de las Clases Medias.
- 6.- Ministerio de la Comunidad Francesa.
- 7.- Ministerio de Comunicación, Correos, Telegrafía y Teléfonos.
- 8.- Ministerio de la Defensa Nacional.
- 9.- Ministerio de Educación Nacional.
Con dos carteras, una para la Comunidad francófona y otra para la Comunidad neerlandesa.
- 10.- Ministerio del Empleo y Trabajo.
- 11.- Ministerio de Hacienda.
Con dos carteras, una para Hacienda y otra para Presupuesto.
- 12.- Ministerio del Interior.
- 13.- Ministerio de Industria.
- 14.- Ministerio de Previsión Social.
Incluye una Secretaría de Estado para las Pensiones.
- 15.- Ministerio de la Región de Bruselas.
- 16.- Ministerio de la Región Valona.
- 17.- Ministerio de la Salud Pública y Medio Ambiente.
- 18.- Ministerio de Obras Públicas.
- 19.- Ministerio de la Comunidad Flamenca.

Sobre la "vida y muerte" de los Departamentos (André MOLITOR prefie

re utilizar este término al de Ministerio porque cree que refleja mejor el contenido de esas grandes unidades administrativas), puede consultarse lo que dicho autor escribe en su obra sobre la Administración en Bélgica, en la que afirma que el imperativo funcional es, naturalmente, uno de los factores que intervienen para la creación o supresión de un Departamento y que el imperativo de la gestión es raramente la causa exclusiva que condiciona esa decisión. (8)

De cualquier modo, la opinión casi unánime de la doctrina es que el número de Ministerios debe ser limitado, y así lo manifestó en su día la Comisión para la Reforma Institucional, contando sobre todo con la refundición de distintos Departamentos y con la instauración de los Secretarios de Estado.

Aunque luego veremos con mayor detalle la organización interna de los Ministerios, hay que señalar aquí la existencia de un órgano político que colabora de cerca con los titulares de los mismos; se trata de los Gabinetes Ministeriales, con una serie de colaboradores y una secretaría encargados de ayudar directamente al Ministro en la misión que tiene asignada.

Son muy diversas las causas del crecimiento de los miembros que componen los gabinetes ministeriales, pero prácticamente todos corren paralelos al aumento progresivo de la actividad de los Ministros, que no solo están al frente de un Departamento sino que deben cumplir con las obligaciones que se derivan del trabajo parlamentario, las reuniones del Consejo de Ministros y los Comités ministeriales, contactos con las organizaciones sindicales y, en fin, toda una serie de tareas que son consecuencia de su relación con el partido a quien representa (por eso las personas que forman los gabinetes suelen ser, además de expertos en determinados temas, personas que comparten un mismo ideal político).

(8) V. André MOLITOR: "L'Administration de la Belgique". Bruxelles. Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique. 1974. págs. 161 y ss.

Y acercándonos ya a la figura del Ministro, lo primero que advertimos es el tratamiento que de la misma hace la Constitución belga. El Rey es quien nombra y cesa a sus Ministros (Art. 65) con la condición de que sea ciudadano belga (Art. 86) y que no sea miembro de la familia real (Art. 87).

Otras características que se desprenden de la lectura del texto -- constitucional (Capítulo II, Sección Segunda, Arts. 86 a 91) son las siguientes:

- Igualdad de Ministros de expresión francesa y de expresión neerlandesa en el Consejo (Art. 86 bis.)
- Los Ministros solo tienen voto en una u otra Cámara si son miembros de la misma (Art. 88).
- El Rey no puede eximir a un Ministro de su responsabilidad (Art. 89).
- El Tribunal de Casación es el único que puede juzgar a los Ministros (Art. 90).

Pero además y sobre todo, un Ministro es la máxima jerarquía de una gran división de la Administración, como afirma el profesor SENELLE, encargada de ayudar en la ejecución de su misión. Estas grandes divisiones o Departamentos Ministeriales (al contrario que MOLITOR, SENELLE opina que ésta es una denominación imperfecta) son los encargados de administrar los intereses superiores del Estado, y de dar solución a las necesidades sociales y económicas de los ciudadanos.

Francesco STADERINI relata cómo en su origen todos los Ministros belgas eran iguales, que el Ministro encargado de presidir el Consejo en sustitución del Rey era un "primus inter pares" sin una autoridad especial y que la independencia de cada uno de los Ministros, era absoluta. Pero, con el paso del tiempo y al igual que ha ocurrido con otros países europeos, la fórmula para gobernar ha evolucionado hacia la colegialidad y a la jerarquía entre los Ministros.

A juicio del autor italiana, el Ministro belga ha pasado de ser el "señor absoluto" en muchos terrenos (como la gestión del presupuesto de su Departamento) a tener restricciones en su autonomía.

Los Ministros que mantenían todos una posición igual, de paridad - y de recíproca autonomía y que eran titulares de una cartera ministerial, pasan, con la evolución del sistema, a formar parte de una escala jerárquica en la que aparecen otros Ministros "diferentes". Nos referimos al Vice-Primer Ministro y al Ministro Coordinador.

La consagración oficial del Vice-Primer Ministro se hace por Real Decreto de 25 de abril de 1961 y la figura del Ministro Coordinador - aparece por vez primera con el Gobierno Eykens en 1960.

Hay que hacer también referencia a la figura del Ministro sin Cartera, que si bien es conocida en la historia administrativa belga y - funcionó como institución en los primeros años de la independencia del país, pronto desapareció; Sin embargo otra figura adquiere una enorme importancia y se incardina en la propia Constitución: Los Secretarios de Estado.

El artículo 91 bis de la Constitución, que se refiere a los Secretarios de Estado, se incluyó en la revisión que se hizo del texto en 1970. En dicho artículo se establece que es el Rey quien nombra y cesa a los Secretarios de Estado, que son miembros del Gobierno (adjuntos a un - Ministro) y que no forman parte del Consejo de Ministros. También se refiere el artículo 91 bis a la aplicabilidad a los Secretarios de Estado de los preceptos constitucionales relativos a los Ministros, a - excepción de los artículos 79, párrafo 3º. 82 y 86 bis (es decir, que no pueden intervenir en el ejercicio de los poderes constitucionales del Rey cuando éste fallece, así como en el supuesto de imposibilidad de reinar, y no cuentan a efectos de la paridad lingüística entre Ministros).

De todo lo anteriormente descrito puede establecerse la escala jerárquica gubernamental belga:

- Primer Ministro.
- Vice-Primer Ministro.
- Ministros Coordinadores.
- Ministros Ordinarios.
- Secretarios de Estado.

Y pasamos ya, aunque muy brevemente a mencionar algunas de las características de la Administración belga, que pueda ayudar a completar la visión Gobierno-Administración.

Ante todo habría que preguntarse con MOLITOR, si existe un modelo cultural belga y, si la respuesta es afirmativa, plantearse también si su existencia entraña un estilo administrativo propio del país.

En la Constitución belga se reconoce oficialmente la existencia de tres Comunidades Culturales, de lenguas francesa, neerlandesa y alemana, y en la revisión de 1970 se incluyen en el texto constitucional los artículo 59 bis y 59 ter, que regulan los Consejos Culturales.

Es fácil pues distinguir un modelo cultural propio, y tampoco es difícil advertir un característico estilo administrativo, aunque este estilo no esté, como afirma MOLITOR en el corazón de la sociedad belga (Michel CROZIER señalaba por el contrario que "la style administratif est au coeur de la société française").

Los caracteres más sobresalientes de la Administración belga en contraposición con la francesa, a juicio de MOLITOR son:

- 1) Una marcada tendencia regionalista o localista que acerca la tarea administrativa a los ciudadanos.
- 2) Una cierta desconfianza hacia el aparato del Estado.
- 3) Una concepción menos rígida del sistema burocrático, lo que da lugar

a que el Estado intervenga como árbitro o mediador en la controversia de los intereses en vez de hacerlo como autoridad encargada de imponer sus decisiones.

- 4) Una valoración distinta de la intelectualidad, mas cercana a la mentalidad anglosajona. Esto da lugar a la casi inexistencia de cuerpos de élite en el aparato administrativo belga en contraposición con el enorme peso de la ENA francesa. No existe, por tanto, el "estilo administrativo" desarrollado por la tecnocracia puesto que no existe un elemento homogeneizador de los cuerpos de altos funcionarios.

En cuanto a la organización interna de la Administración Central, siguiendo el principio de análisis adoptado por André MOLITOR para su descripción, los órganos administrativos situados bajo la dirección superior del Ministro y la coordinación del Secretario de Estado estarían comprendidos en lo que el autor denomina servicios operacionales, de estado mayor y auxiliares (equivalentes a los line, staff y auxiliary services británicos).

En los servicios operacionales, se incluyen las unidades mayores del Departamento (Administraciones, Direcciones Generales) que tienen carácter propio y que tienen que dar respuesta a la misión para la que el Departamento fué creado. Estos servicios participan activamente en la elaboración de la política general y aseguran su puesta en marcha.

Los servicios de estado mayor han tenido un reconocimiento tardío en Bélgica y los que adquieren mayor importancia son los Servicios de Estudios (que no se crean hasta 1938) y los Servicios Jurídicos.

Por último los Servicios Auxiliares tienen como función la de ayudar a otros servicios y al conjunto del Departamento; estos servicios se han agrupado tradicionalmente en una Administración de Servicios Generales con nivel de Dirección General y se dividen en tres unidades: personal, presupuesto-contabilidad y material.

La figura, para concluir, del Secretario General, existe en Bélgi-

ca desde 1814, y completa el organigrama de la Administración. Existe en todos los Departamentos y tiene unas atribuciones permanentes, que se han ido consolidando a través de una normativa general y de la normativa de cada Departamento.

La organización del Estado belga queda así descrita con el análisis del poder ejecutivo, sus órganos y sus relaciones y la estructura al servicio siempre de la política general del Gobierno.

BELGICA. NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION

A) JEFATURA DEL ESTADO Y CONSEJO DE MINISTROS.

- 1.- Constitución belga de 1831 y sucesivas revisiones constitucionales.
- 2.- D.R. 21 Novembre 1918
- 3.- D.R. 20 Novembre 1920
- 4.- D.R. 25 Avril 1961
- 5.- D.R. 30 Mai 1974
- 6.- D.R. 26 Mai 1976
- 7.- D.R. 30 Novembre 1976
- 8.- D.R. Février 1980
- 9.- D.R. 19 Novembre 1980
- 10.- Instrucción de 5 de Mayo de 1980, conteniendo atribuciones y funcionamiento de Consejo de Ministros (uso interno).

B) ADMINISTRACION.

- 1.- A.R. 2 Octobre 1937, portant le statut des agents de l'Etat.
- 2.- A.R. 7 Août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat.
- 3.- A.R. 3 Mai 1948 pris en application de l'article 19 de l'arrêté royal du 2 Octobre 1937.
- 4.- A.R. 16 Mars 1964 modifiant l'arrêté royal du 2 Octobre 1937 et certains autres arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat.
- 5.- A.R. 20 Juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat.
- 6.- A.R. 13 Novembre 1967 tendant à assurer une repartition rationnelle des agents entre les diverses administrations de l'Etat.
- 7.- A.R. 17 Septembre 1969 modifiant l'arrêté Royal du 2 Octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

Organización territorial del Estado y Administración Local.

- 1.- Constitución belga de 1837.

- 2.- Loi provinciale 30 Avril 1836 reimprimée en vertu de l'arrêté royal du 27 Novembre 1891.
- 3.- Loi communale 30 Mars 1836 reimprimée en vertu de l'arrêté royal du 27 Novembre 1891.

DINAMARCA-HOLANDA-LUXEMBURGO

En la Europa comunitaria existen cinco países que podemos incluir bajo la denominación de Monarquías parlamentarias: Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. La unidad institucional de -- sus regímenes políticos reside en tres elementos: a) la Monarquía; -- b) el régimen parlamentario; c) la democracia.

De estos cinco países, dos, han sido objeto de un estudio independiente dentro de este trabajo: Gran Bretaña, porque en el grupo es el líder, el prototipo de las instituciones parlamentarias y por tanto -- requiere una especial atención, también por la peculiaridad del sistema anglosajón, y Bélgica, porque su Constitución ha servido de pauta a otros países que, en muchos casos, se han limitado a reproducir -- disposiciones análogas a las del texto constitucional belga (los artículos 78, 81, 83, etc... de la Constitución de Luxemburgo sobre el -- Gobierno, reproducen casi literalmente los artículos 63, 89 y 91 de la Constitución belga).

Del sistema parlamentario que rige en Dinamarca, Holanda y Luxemburgo no es fácil extraer caracteres comunes, y ello es así, porque -- precisamente si algo se puede predicar de este sistema es su pragmatismo, que le ha permitido adaptarse de modo diferente a las distintas circunstancias históricas y sociales de cada país. A este respecto, señala CAPITANT que en los sistemas parlamentaristas la organización de los poderes del Estado pueden adoptar muy diversos aspectos con tal de "asegurar, por modalidades diversas, un cierto equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, con primacía teórica del Parlamento". (1)

(1) R. CAPITANT: "Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la -- souveraineté populaire en France depuis la liberation". Rev. Int. -- d'histoire politique et constitutionnelle. Avril-juin 1954. pág. 153.

Otra característica de estos países es la estabilidad gubernamental, asentada principalmente en dos factores: la debilidad de los partidos extremistas y, ante todo, una práctica parlamentaria que se ha llamado "parlamentarismo negativo" (2), más que en el apoyo mayoritario que los parlamentos puedan prestar a los Gobiernos.

La figura del Monarca, tanto en Dinamarca como en Holanda y Luxemburgo, está bastante sacralizada. El Rey es inviolable e irresponsable; como contraposición los Ministros ejercen su responsabilidad -- ante las Cámaras. La irresponsabilidad del Monarca ha sido la consecuencia de un desvanecimiento progresivo de las prerrogativas de la Corona en beneficio de un Gabinete asistido por la mayoría parlamentaria.

Pero, como afirma FUSILIER, esto no quiere decir que la figura -- real no ostente unos poderes extensos. Al contrario, en la mayoría -- de los casos, el Rey cuenta con las atribuciones más importantes del poder ejecutivo.

La irresponsabilidad real a la que aludíamos tiene también como -- consecuencia lógica la obligación del refrendo de los actos de los -- monarcas, trámite sin el cual, no pueden ejercer los poderes que las

- (2) Esta especialidad del régimen parlamentario que FUSILIER propone denominar así, se caracteriza por estos perfiles que señaló el profesor SANCHEZ AGESTA:
1. No existe en términos generales una votación de investidura (a excepción de Bélgica) y el Gobierno no precisa de una votación de confianza.
 2. Tácitamente un Gobierno se mantiene en el poder, incluso sin una mayoría expresa de las Cámaras, hasta tanto sea posible constituir otro Gobierno.
 3. La relación entre Parlamento y Gobierno no es tan íntima y definida como en el régimen británico. Los miembros del Gabinete no precisan ser parlamentarios.

Constituciones les atribuyen. Mediante el refrendo, el Gobierno se responsabiliza de los actos del Rey.

Se ha dicho por algunos autores que los monarcas parlamentarios - han cambiado el poder por la influencia, y que esto, por un lado, les ha llevado a la pérdida de algunas prerrogativas, como puede ser el veto de las decisiones políticas, también les ha conducido a configurarse como la más respetada e incuestionable institución de cada país. En Dinamarca, Holanda y Luxemburgo los monarcas colaboran estrechamente con los ministros, dentro de las reglas del parlamentarismo, y esto constituye la mejor garantía de continuidad de la institución monárquica.

Respecto del Gobierno, en los tres países, el Consejo de Ministros tiene carácter colegial, no siendo precisa la pertenencia al Parlamento para formar parte del mismo. Por otro lado, el Consejo no tiene, como afirma el profesor SANCHEZ AGESTA, una unidad tan definida como en Gran Bretaña y la aparición de la figura del Primer Ministro ha sido "lenta y vacilante" y en todo caso no tiene tanto poder ni autoridad como el Premier británico.

En definitiva, en los tres países a los que aquí hacemos referencia, tienen en común la aceptación del régimen parlamentario con lo que esto conlleva de relación entre el Rey, o Reina, Gabinete o Consejo de Ministros y Parlamento, y reproducen a su vez los trazos esenciales de la monarquía inglesa, aunque con unas peculiaridades propias.

Veamos esquemáticamente algunas de las características de estos países:

INTRODUCCION.

La Constitución de 1787 se hallaba fuertemente influida por las circunstancias históricas que habían determinado el proceso de independencia respecto a Gran Bretaña. Por un lado los constituyentes se inspiraron en modelos británicos y en las experiencias políticas de dicho país. El esquema político que tenían presente era el de la monarquía limitada, si bien optaron por republicanizarlo, de tal manera que se ha llegado a escribir que "el régimen presidencial es la transposición de la monarquía limitada al marco republicano" (1). Pero por otra parte los redactores de la Constitución desconfiaban de la acumulación de poderes, habían tenido que soportar las torpezas del Parlamento de Londres y de los representantes del Poder ejecutivo. En consecuencia, influidos por autores como Locke y Montesquieu entre otros, idearon un sistema de separación o, si se prefiere, de limitación recíproca de poderes, pero entendiendo la separación de órganos políticos como correspondiente a una separación de funciones; al Congreso le correspondería la tarea de legislar, al Presidente la ejecución de las leyes.

Existió en los constituyentes la intención de establecer un régimen político liberal, preocupado por limitar el dominio del poder político sobre los individuos y se pronunciaron a favor de un sistema económico liberal. Thomas Paine, uno de los ideólogos de la época, escribiría, marcando las diferencias entre sociedad y Estado, que la primera (society) "sería el resultado de nuestras necesidades de convivencia racional, mientras que el Estado (Government) sería el producto de nuestros vicios" (2).

Después de esta breve introducción histórica, pasaremos a ocuparnos de nuestro tema, el Gobierno y la Administración de Estados Uni

(1) André Hauriou: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". - Barcelona, 1971. pp. 438 y ss.

(2) Thomas Paine: Common sense . Cap. I. (1776), citado por C. Schmitt en Der Begriff des Politischen Berlín (Edición de 1963). p. 61.

dos. Para ello comenzaremos con la figura del Presidente.

LOS PODERES DEL PRESIDENTE.

Los poderes del Presidente de los Estados Unidos tienen su fundamento en el artículo II de la Constitución, que en su Sección 1, comienza por atribuirle el Poder ejecutivo: "The executive Power shall be vested in a President of the United States of America".

El citado artículo indica que ejercerá su cargo durante cuatro -- años y establece un procedimiento de elección. Podemos clasificar sus facultades de la siguiente manera:

- El Presidente como Jefe del Ejecutivo.

- El texto constitucional le encomienda el encargo de vigilar el que las leyes sean fielmente ejecutadas: ("He shall take care that the laws be faithfully executed"). Esta fórmula imprecisa puede entenderse de modo estricto o a través de una interpretación extensiva. En la práctica constitucional norteamericana ha supuesto el reconocimiento de un poder reglamentario al Presidente de los Estados Unidos, que puede emanar Executive orders, cuya importancia ha determinado el que se pudiera hablar de un executive law making del Presidente. Conviene tener presente que tal poder se ejerce respecto a la aplicación de leyes adoptadas por el Congreso, siendo frecuente el que éstas establezcan regulaciones generales, autorizando al Presidente para que las desarrolle.

Las Executive orders han sido históricamente uno de los principales medios de ejercitar sus amplias prerrogativas, en conexión con la teoría de los poderes implícitos (inherent powers), y consistente en entender que el artículo II de la Constitución, confiere al Presidente poder para realizar todo tipo de acciones que juzgue conveniente para el interés nacional a no ser que exista una prohibición constitucional o legal.

- El Presidente goza del poder de nombrar a multitud de cargos políticos y de funcionarios . El nombramiento de varios miles de funcionarios (entre los que podemos citar embajadores, Jueces del Tribunal Supremo, altos funcionarios...), precisa del conocimiento y consentimiento del Senado que suele convertirse generalmente en una mera formalidad, aunque en ocasiones se ha opuesto, como por ejemplo en alguna propuesta de candidatos al Tribunal Supremo por parte de Nixon. - En otros supuestos el nombramiento corre únicamente a cargo del Presidente o los Jefes de los Departamentos. El Presidente posee también facultades para revocar nombramientos.

Aunque las reformas del Civil Service han tendido a profesionalizar la función pública, todavía se mantienen un importante número de puestos cuyo nombramiento se ajusta a los principios del "spoil system", con los consiguientes licenciamientos y promoción de la fidelidad política.

- El Presidente dirige el funcionamiento del Gobierno y de la Administración. El texto constitucional prevee que puede solicitar por escrito la opinión de los principales funcionarios de cada uno de los departamentos ejecutivos ("may require the opinion in writing of the principal officer in each of the executive departments"). En páginas posteriores nos ocuparemos de los Departamentos de la Administración federal, y de los órganos de apoyo al Presidente.

- El Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas -- ("The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States"). Han sido múltiples los conflictos en los que el Presidente ha ordenado la participación de fuerzas armadas en acciones bélicas sin obtener previa autorización del Congreso. La facultad de declarar la guerra corresponde al Congreso, pero cuestión distinta es la de "hacer" la guerra, teniendo en cuenta que a lo largo de la historia las hostilidades y acciones de guerra con gran frecuencia no han sido objeto de declaración previa.

Las experiencias de la guerra del Vietnam, tuvieron una influencia decisiva respecto a las relaciones entre el Congreso y el Presidente acerca del uso por éste de los poderes de guerra.

En Agosto de 1964, como consecuencia del incidente del Golfo de Tonkin, el Senado otorgaría al Presidente Johnson carta blanca para tomar "all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression". Ello significaría la escalada en la guerra, y en 1969, el Senado adoptaría otra resolución, pidiendo al Gobierno americano que no comprometiera ni sus tropas ni sus recursos al servicio de un país extranjero sin la aprobación del Congreso. Finalmente el Congreso aprobaría en 1973 la War Powers Act, a pesar del veto del Presidente Nixon, limitando las facultades del Presidente, pero reconociendo no obstante un amplio ámbito de actuación.

En tiempo de guerra, el Presidente puede ejercitar poderes casi dictatoriales que le permiten hacer requisas de personas o bienes para contribuir a la defensa nacional.

- En materia de relaciones internacionales.

El Presidente dirige la política exterior, negociando y firmando Tratados (para lo cual precisa del concurso de los dos tercios del Senado) (3). Independientemente de ellos el Presidente puede concluir "executive agreements" que no precisan de la autorización del Senado y a los que el Tribunal Supremo ha reconocido efectos semejantes a los Tratados.

(3) El Presidente Wilson tuvo que enfrentarse a la negativa del Senado a ratificar el Tratado de Versalles. El Presidente tuvo que firmar un Tratado por separado con Alemania, no siendo ratificado por Estados Unidos el Pacto de la Sociedad de Naciones.

- En relación con el Congreso:

El Presidente participa en la iniciativa de las leyes. Incluso se considera que se ha convertido en el Chief Legislative Leader a pesar de no formar parte del Congreso. El Presidente puede actuar indirectamente, solicitando de un miembro del Congreso que presente una proposición de ley, pero también puede, en virtud de su facultad de dirigir mensajes al Congreso (4), hacer mención de diversos proyectos de ley sugiriendo al Congreso que los haga efectivos, incitación que goza generalmente del apoyo de la opinión pública.

El Presidente posee, por otro lado, un derecho de veto sobre las leyes votadas por el Congreso, y se precisa en cada Cámara una mayoría de dos tercios para levantarlo. Como dato de interés señalaremos que el Presidente F. D. Roosevelt, opuso 631 vetos, siendo remontado tal obstáculo por el Congreso en diez ocasiones.

El Presidente es el responsable de la preparación del Presupuesto. Hasta 1921, era preparado por dos comités del Congreso, pero en los años posteriores se fué desplazando tal competencia a la Oficina del Presupuesto (Bureau of the Budget), la cual pasaría en 1939, del Treasury Department, a la Executive Office del Presidente.

En relación con éste apartado, diremos finalmente que en determinadas circunstancias el Presidente tiene facultad para convocar a las Cámaras del Congreso.

Los poderes del Presidente no tienen su fundamento únicamente en el texto constitucional. La tendencia a incrementar su autoridad y sus facultades tiene sus raíces en diferentes causas, entre las que podemos citar: (5)

(4) "He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient... (Art. II. Sección 2).

(5) Erwin L. Levine y Elmer E. Cornvell: An Introduction to American Govern...

- 1) El uso que determinados Presidentes "fuertes" (Lincoln, Th. Roosevelt, Wilson, Franklin D. Roosevelt, Truman...) han realizado de su cargo de Presidente, ampliando la interpretación de sus deberes constitucionales.
- 2) La autoridad legal añadida otorgada por el Congreso al Presidente y al Ejecutivo por extensión, a través de las correspondientes leyes.
- 3) La creciente importancia del papel político desempeñado por el Presidente a partir de la depresión de los años treinta y la influencia de los Estados Unidos en la escena mundial con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial.

EL VICEPRESIDENTE.

Su papel es reducido si lo comparamos con las facultades del Presidente. Es elegido al mismo tiempo que el Presidente y por un mandato igual de cuatro años, le reemplaza en caso de muerte o dimisión. La XXV Enmienda a la Constitución (11 de febrero de 1967) preveía la suplencia o sustitución en caso de incapacidad del Presidente.

Preside el Senado.

La peculiar estructura del régimen presidencialista norteamericano, determina el que si queremos referirnos a lo que, según otros esquemas denominaríamos Gobierno, tengamos que aludir a los órganos de apoyo del Presidente, a la Executive Office más en concreto por una parte, y a lo que se podría calificar de Gabinete del Presidente, es decir al conjunto de los titulares de los diversos Departamentos. Nos ocuparemos a continuación de ambas organizaciones, dejando para el final la referencia a otros órganos relacionados con el Ejecutivo.

LA OFICINA EJECUTIVA DEL PRESIDENTE (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT)

El Presidente disponía de un conjunto de colaboradores o Staff, pero sin que interviniera el Congreso en su control. El incremento de tareas a que se fue viendo sometido el Presidente, sobre todo a par-

tir de las primeras décadas de este siglo y en especial con los esfuerzos para superar la crisis económica de los años treinta determinarían el que en 1939, y no sin dificultades, el Congreso aprobara la denominada Executive Reorganization Act, que autorizaba al Presidente a reestructurar su oficina (aunque no afectaba a los Departamentos), que recibiría la denominación de Executive Office of the President (EOP), y en la cual se integrarían asistentes subvencionados con fondos públicos y nombrados por el Presidente sin la confirmación del Senado. Se establecía asimismo el reconocimiento de las facultades de reorganización del Presidente, señalando un procedimiento consistente en que las correspondientes propuestas del Presidente serían comunicadas al Congreso, entendiéndose aprobadas si en el plazo de 60 días las Cámaras no hubiesen manifestado su oposición.

En 1940, la Executive Office estaba integrada por:

- 1.- The White House Office.
- 2.- Bureau of the Budget.
- 3.- National Resources Planning Board.
- 4.- Office of Government Reports.
- 5.- Liaison Office for Personal Management.

Entre 1939 y 1973, fueron remitidos al Congreso 93 planes de reorganización por los correspondientes Presidentes, haciéndose realidad 77 y siendo rechazados el resto. Reproducimos la estructura de la EOP, en 1952 (Truman) y 1970 (Nixon). (6)

(6) Executive Office of the President, 1952:

1. White House Office.
- 2.- Liaison Office for Personnel Management.
3. Bureau of the Budget.
4. Council of Economic Advisers.
5. National Security Council.
6. Central Intelligence Agency.
7. National Security Resources Board.
8. Office of Defense Mobilization.
9. Office of Director for Mutual Security.
10. Telecommunications Adviser to the President.
11. Emergency Agencies associated with the Korean War (7 separate Offices)
12. International Organizations (11 separate Offices)

Paulatinamente fueron incorporándose nuevos órganos de gran relevancia, como el Council of Economic Advisers, National Security Council, Central Intelligence Agency...

A fines de 1976 (Ford), formaban parte de la EOP, 1712 personas, estaba compuesta por 17 oficinas y tenía un Presupuesto de alrededor de 80 millones de dólares.

En Marzo de 1977, el Presidente Carter alcanzaría del Congreso la aprobación de la Executive Reorganization Act (PL 95-17), autorizándole a remitir planes de reorganización que serían aprobados, quedando en 1978 con la siguiente configuración:

1. White House Office.
2. Office of Management and Budget.
3. Central Administrative Unit.
4. Domestic Policy Staff.
5. National Security Council.
6. Central Intelligence Agency.
7. Intelligence Oversight Board.
8. Council of Economic Advisers.
9. Council on Wage and Price Stability.
10. Office of the Special Representative for Trade Negotiations.
11. Office of Science and Technology.
12. Council on Environmental Quality.

(6) Executive Office of the President 1970: .../...

1. White House Office.
2. Bureau of the Budget.
3. Council of Economic Adviser.
4. Council for Urban Affairs.
5. National Aeronautics and Space Council.
6. National Council on Marine Resources and Engineering Development.
7. National Security Council.
8. Central Intelligence Agency.
9. Office of Economic Opportunity.
10. Office of Emergency Preparedness.
11. Office of Intergovernmental Relations.
12. Office of Science and Technology.
13. Office of the Special Representative for Trade Negotiations.

THE CABINET

El Gabinete no tiene la connotación que recibe en los regímenes parlamentarios, en Estados Unidos se denomina así al conjunto de los Jefes de los Departamentos ministeriales (The heads of the executive departments are commonly called the Cabinet). Su nombramiento está sometido a confirmación del Senado, aunque es práctica general su aprobación ya que el Presidente se entiende que debe poder disponer de los servicios de aquellos a quien selecciona para ocupar tales cargos. Normalmente son nombrados o bien por sus especiales capacidades en el área que se les encomienda o por ser "representativos" del tipo de grupos con los que el Departamento deberá entrar en contacto.

En el ejecutivo norteamericano el liderazgo corresponde al Presidente, que ocupa una posición de supremacía, no teniendo obligación de consultarles y pudiendo prescindir de sus servicios. El Presidente es la única fuerza integradora y no destaca tampoco el Gabinete por la cohesión ideológica, dada la flexibilidad de los partidos políticos y la escasa influencia de éstos en el proceso de Gobierno.

A los jefes de los Departamentos les corresponde la tarea de supervisar el funcionamiento de sus colaboradores y departamentos, dirigiendo sus actividades y controlando la aplicación de las líneas políticas trazadas por el Presidente. Con objeto de alcanzar una mayor coordinación dentro del Gabinete, en la Presidencia de Reagan se han instituido seis comités (comercio, asuntos económicos, energía y recursos naturales, alimentación y agricultura, recursos humanos y política legal). Dichos comités son presididos por el propio Presidente salvo en las sesiones de trabajo, función que corresponde a un miembro del Gabinete.

Los jefes de los respectivos Departamentos pueden adoptar normas (rules and regulations) para el gobierno de su Departamento, la actuación de los empleados, la distribución de tareas... (7)

(7) Richard A. Watson. Norman C. Thomas: The Politics of the Presidency. New York. 1983. pp. 294 y ss.

En teoría el Presidente debería utilizar su propio staff de la Casa Blanca y los restantes órganos de su Oficina Ejecutiva para facilitar la definición de objetivos, convertirlos en programas operativos y suministrar recursos a los órganos que gestionan tales programas, coordinando sus actividades dentro del gobierno federal y en relación con los niveles de los diferentes Estados de la Unión, y de los gobiernos locales.

Las relaciones entre el Presidente y los Departamentos, o si se prefiere la Administración o la burocracia, han sido tipificadas por el Profesor Thomas E. Cronin, de acuerdo con un enfoque "presidencialista" o "departamentalista". (8)

Para el primero, lo fundamental es que dado que el Presidente es responsable del funcionamiento de la burocracia se le deben otorgar poderes suficientes para controlarla, siendo fundamental por otra parte la lealtad al Presidente y a sus objetivos.

Para el enfoque "departamentalista", el Presidente debe limitarse al control de los objetivos políticos generales y de los problemas de coordinación, reconociendo un grado amplio de independencia a los niveles administrativos, afirmando que el éxito en el funcionamiento de la Administración depende tanto del apoyo presidencial a la burocracia como de la lealtad de ésta hacia el Presidente.

En la actualidad, los Executive Departments son los siguientes:

The Department of State (1789).

" " " the Treasury (1789).

" " " Defence (1947) Incluyendo los Departamentos of Army, Navy and Air Force.

" " " Justice (1870).

" " " Interior (1849).

(8) Thomas Cronin: The State of the Presidency. Boston 1980. (Cap. 7).

The Department of Agriculture (1862).

" " " Commerce (1913).

" " " Labor (1913).

" " " Health and Human Services (1953)-(9)

" " " Housing and Urban Development (1965).

" " " Transportation (1966).

" " " Energy (1967).

" " " Education (1979).

The Regulatory Commissions.

Son organizaciones, creadas por el Congreso y a las que se les re-
conoce amplia capacidad para actuar en sus ámbitos respectivos, rea-
lizando funciones cuasi-legislativas en el sentido de que emanan re-
gulaciones dentro del marco de la legislación del Congreso, que tie-
nen efectos jurídicos vinculantes, y funciones cuasi-judiciales en -
cuanto resuelven conflictos entre diferentes grupos, decisiones que
son revisables por los Tribunales federales.

La dirección de cada Regulatory Commission es nombrada por el Pre-
sidente, pero se procura garantizar una notable "independencia" res-
pecto al ejercicio de los cargos.

Entre las citadas Comisiones que juegan un papel decisivo en la -
vida cotidiana de los norteamericanos podemos citar las siguientes:

- Civil Aeronautic Board.
- Civil Service Commission.
- Commodities Futures Trading Commission.
- Equal Employment Opportunity Commission.
- Federal Communications Commission.
- Federal Trade Commission.
- Interstate Commerce Commission.
- National Labor Relations Board.
- Postal Rates Commission.
- U.S. Commission on Civil Rights.

The Independent Agencies.

Forman parte también de la Administración un conjunto variado de organizaciones (Offices, Boards, Commissions, Bureaus), establecidos por el Congreso y a cuya cabeza figuran directivos nombrados por el Presidente y que son responsables del funcionamiento de las mismas, si bien se espera que sigan la política trazada por el Presidente.

Entre ellas podemos aludir a corporaciones como la Federal Deposit Insurance Corporation, empresas (government business) como la Tennessee Valley Authority, que transforma y vende energía eléctrica en una amplia zona geográfica; otras gestionan determinadas instituciones como el Bureau of Prisons y la Veterans Administration, Postal Service..., recordemos también la célebre National Aeronautics and Space Administration (NASA), y la Atomic Energy Commission.

Tales organizaciones juegan un importante papel en la vida de la sociedad norteamericana, siendo exponentes de la actividad del Gobierno en las áreas en las que en el pasado se consideraban exentas de intervención estatal.

LA ADMINISTRACION.

Forman parte de la Administración a nivel federal más de tres millones de personas, además de las que se hallan al servicio de los diversos Estados y de los gobiernos locales.

La Administración federal está integrada por el personal de los Departamentos, de las comisiones federales dotadas con poder reglamentario (federal regulatory commissions) y de las diferentes agencias. La mayoría de los empleados federales pertenece al Civil Service y gozan de protección jurídica respecto al ejercicio de sus cargos (their jobs are protected as a "right"). No pueden ser removidos, aunque si pueden ser suprimidos sus puestos por el Congreso o por el Presidente mediante Executive order. Son responsables ante sus superiores y es frecuente que el nivel superior de los miembros del Civil Service, ofrezca personal a quien el Presidente promueve a cargos políticos (political executive), en cuanto secretarios de Departamento, directores de agencias, ...

Existen, pues, dos grandes sectores en los empleados públicos, el que debe su nombramiento a consideraciones políticas (Head, commissioner) y el empleado permanente que posee una carrera administrativa -- (Civil Service career).

Especial mención conviene hacer de la United States Service Commission compuesta por tres miembros nombrados por el Presidente, de los cuales no mas de dos pueden pertenecer al mismo partido político, mientras que ninguno de ellos podrá ocupar . puesto alguno en el Gobierno de los Estados Unidos (Ley de 6 de Septiembre de 1966). Por su interés recogemos finalmente la noción de Civil Service contenida en la Ley de 19 de Agosto de 1979 (Pub. L. 96-54).

"The Civil Service consists of all appointive positions in the -- executive, judicial and legislation branches of the Government -- of the United States, except positions in the uniformed services".

INTRODUCCION

Nuestra Constitución se refiere al Estado español considerándolo como una Monarquía Parlamentaria (art. 1.3), en la que "el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados" (art. 108).

El Título IV, se ocupa, Del Gobierno y de la Administración, siendo preciso antes de avanzar en nuestra exposición hacer referencia a la naturaleza del mismo.

La doctrina considera al Gobierno como un órgano constitucional autónomo en cuanto se halla dotado por la Constitución de competencias propias que ejerce por derecho propio, ocupando además una posición (1) directiva. En este sentido el artículo 97 encomienda al Gobierno, "la dirección de la política interior y exterior, de la Administración civil y militar y de la defensa del Estado, ejerciendo además la función ejecutiva y la potestad reglamentaria". Cabría aludir pues a una doble dimensión del Gobierno, por un lado le corresponde la dirección política del Estado y su defensa, si bien apoyado y controlado por las Cortes. Por otra parte existe una perspectiva jurídico-administrativa (función ejecutiva, potestad reglamentaria, dirección de la Administración) en la que el grado de sometimiento al Derecho sería mas intenso que respecto a la dirección de la política, que en cualquier caso se halla también sometida a la Constitución y a las leyes.

Se debate con cierta frecuencia entre nosotros si en el marco de nuestro sistema constitucional está justificada la referencia a una función de Gobierno, y también si cabe utilizar mas bien la categoría Poder ejecutivo con preferencia a la de Gobierno.

(1) Ignacio de Otto: La posición constitucional del Gobierno. Documentación Administrativa, nº 188, octubre-diciembre 1980, pp. 139 y ss.

Quienes tiendan a centrar la juridificación de la actividad del Estado en las categorías de legislación-ejecución manifestarán su distanciamiento respecto a la subsunción de la función de Gobierno por el Derecho Público considerándola conectada con un enfoque no normativo de la organización y funcionamiento del Estado, si bien las transformaciones jurídicas y políticas experimentadas por los órganos de dirección del Estado y que nuestra Constitución recoge, han dictaminado el que la llamada "función ejecutiva" se vea acompañada por otras muy relevantes atribuciones.

Respecto a la tendencia a referirse al "Ejecutivo" (en lugar de al Gobierno como hace inequívocamente nuestro texto constitucional), conviene tener presente que "en los sistemas parlamentarios el Gobierno no ha sido nunca el simple ejecutivo de las decisiones legislativas y que en una democracia moderna en la que el Gobierno coincide aproximadamente con el equipo dirigente del partido dominante en el Parlamento, hasta cabría decir si no fuera irreverencia, que la situación real es mas bien la contraria" (2).

Garrido Falla utiliza por su parte el concepto de Poder ejecutivo que incluye a la Administración (en cuanto complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo) y al Gobierno; éste dirigiría y la Administración ejecutaría (3). Otros autores señalan que el Gobierno ostenta una doble posición: por un lado órgano constitucional al que le corresponde la dirección política del Estado, pero también órgano administrativo, el órgano superior de la propia Administración que posee personalidad jurídica y constituye una verdadera institución con

(2) Francisco Rubio Llorente: Los poderes del Estado, en la obra colectiva, España: un presente para el futuro, Madrid, 1984, vol. 2, pp. 51-75 (p. 68).

(3) F. Garrido Falla: Voz "Administración", en el Diccionario del sistema político español, dirigido por J. J. González Encinar, Madrid, 1984, pp. 1-9.

una relativa autonomía respecto a la dirección política y gubernamental (4).

COMPOSICION DEL GOBIERNO

El texto constitucional en su artículo 98.1 afirma que se "compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley". Tal precepto justifica la posibilidad de que determinados cargos públicos formen parte del Gobierno sin ser integrantes del Consejo de Ministros, en contraste con el modelo británico en el que no todos los Ministros forman parte del Gabinete, y con lo dispuesto en la Constitución italiana y en la Ley Fundamental de Bonn en el sentido de hacer coincidir la composición del Gobierno con la del Consejo de Ministros (5). Según consta en los documentos que recogieron la génesis del citado precepto de nuestra Constitución, se estaba pensando en los Secretarios de Estado, figura introducida por el Real Decreto 1558/1977 de 4 de julio.

Como dato de interés señalaremos que el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública (B.O.C.G. Congreso de los Diputados, 5 de febrero de 1980), incluía a los Secretarios de Estado en el Gobierno (art. 2º.1) y ello fundamentaba la distinción con el Consejo de Ministros (art. 3º de dicho proyecto).

La Ley de Organización de la Administración Central del Estado de 16 de Agosto de 1983 (LOACE) no se pronuncia acerca de la consideración de los Secretarios de Estado como miembros del Gobierno, limitándose a calificarles como órganos superiores de los Departamentos

-
- (4) Jorge de Estéban y otros: El Régimen constitucional español. Vol. 2. Barcelona, 1983, p. 254. El artículo 1.1. de la Ley 10/1983 de 16 de Agosto (LOACE), alude a "que corresponde al Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar del Estado".
- (5) Constitución italiana de 1947: "El Gobierno de la República está compuesto del Presidente del Consejo y de los Ministros que constituyen conjuntamente el Consejo de Ministros (art. 92). Ley Fundamental de Bonn: "El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal y de los Ministros Federales (art. 62)".

ministeriales al igual que los Ministros y los Subsecretarios (art. 8), con lo cual podría pensarse que pertenecen mas al ámbito de la Administración que al del Gobierno. Las referencias que se efectúan a las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 4.1.) contribuyen a intensificar las dudas, sobre todo si tenemos en cuenta que a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 3234/1981 de 29 de diciembre, diversos Secretarios de Estado forman parte de dichas Comisiones.

En fecha más reciente la Ley 25/1983 de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de los altos cargos parece no incluir a los Secretarios de Estado entre los miembros del Gobierno (art. 1º).

La discusión acerca de la posible pertenencia al Gobierno de los Secretarios de Estado tiene notable interés ya que en el propio texto constitucional unas veces se hace referencia al Consejo de Ministros y otras al Gobierno o más concretamente a los miembros del Gobierno (nombramiento y separación (arts. 62 y 100) estatuto e incompatibilidades (art. 98), responsabilidad criminal (art. 102), comparecencia y acceso a las Cámaras y a sus Comisiones (art. 110), sometimiento a interpelaciones (Art. 111).

Pasaremos a continuación a ocuparnos aunque sea brevemente de los diversos componentes del Gobierno, aludiendo solo de modo indirecto a las relaciones del Gobierno con los órganos legislativos:

El Presidente del Gobierno.

La Constitución consagra su primacía política y jurídica dentro del Gobierno, y en este sentido se puede catalogar a nuestro sistema parlamentario como "parlamentarismo de canciller" o de Presidente, ya que es él quien ha recibido la confianza del Congreso de los Diputados, tras exponer el programa político del Gobierno que pretende formar (art. 99), y le corresponde proponer el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno (art. 100), cuya acción dirige y coordina (art. 98); por otro lado su eventual dimisión, fallecimiento o incapacidad permanente supone el cese del Gobierno (art. 101).

Asimismo le están reservadas importantes atribuciones político-constitucionales como son, el planteamiento de la cuestión de confianza (art. 112), la proposición de disolución de las Cámaras (art. 115), la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1 a), la propuesta de referéndum consultivo (art. 92.2)...

El artículo 2º de la Ley de Organización de la Administración Central del Estado de 16 de agosto de 1983 (LOACE), afirma que el Presidente del Gobierno ostenta la representación del mismo... convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros (salvo cuando las presida el Rey a petición del Presidente del Gobierno). Además el Presidente refrenda en su caso los actos del Rey y le somete para su sanción las leyes aprobadas por las Cortes (6).

No debemos dejar de aludir a las importantes competencias que la Ley Orgánica 1/1984 (de reforma de la 6/1980 por la que se fijan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar), le atribuye.

En los supuestos de fallecimiento, ausencia en el extranjero o enfermedad del Presidente, asumirá sus funciones el Vicepresidente del Gobierno (el Vicepresidente primero si hubiese más de uno) (Art. 3º LOECE).

Tanto el Presidente como el Vicepresidente tienen a su servicio unos órganos de apoyo, a los que se refiere el artículo 6 de la LOECE y que aparecen regulados en el Real Decreto de 22 de diciembre de 1982 (nº 3773/1982), sobre la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. En dicho Decreto además de hacer referencia al Minis-

(6) Para una visión sistemática de las atribuciones del Presidente, remitimos a la obra de Antonio Bar: El Presidente del Gobierno en España: Encuadre constitucional y práctica política, Madrid, 1983.

terio de la Presidencia (arts. 15 - 32), se considera como órganos de asistencia política y técnica del Presidente y Vicepresidente del Gobierno a los siguientes:

- Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- Oficina del Portavoz del Gobierno.
- Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa.
- Secretaría General de la Presidencia.

El Vicepresidente (o vicepresidentes) ocupará una posición intermedia entre el Presidente y los Ministros, puede ser titular de una cartera ministerial o no serlo y también cabe la posibilidad de que realice una función de coordinación de un grupo de departamentos ministeriales.

El Gobierno y el Consejo de Ministros.

Si al referirnos al Presidente del Gobierno hemos insistido en su posición de preeminencia, e incluso de jerarquía, el análisis del Gobierno debe partir de las nociones de solidaridad y de colegialidad.

Respecto a la solidaridad, recordemos que el Gobierno responde solidariamente ante el Congreso (art. 108), si bien no han faltado voces que han subrayado a estos efectos la responsabilidad política del Presidente que puede proponer libremente el nombramiento y cese de los miembros de su Gobierno.

Por otra parte el órgano colegial por excelencia es el Consejo de Ministros, al que se refiere el artículo 4 de la LOACE, al señalar que "el Presidente, el Vicepresidente y los Ministros se reunirán en Consejo de Ministros o en Comisiones Delegadas del Gobierno.

La Constitución utiliza como hemos ya señalado la expresión Gobierno, pero en ocasiones se alude al Consejo de Ministros:

- Al Rey le corresponde expedir los Decretos aprobados por el Consejo de Ministros (art. 62. f).
- Corresponde al Consejo de Ministros aprobar los proyectos de Ley antes de someterlos al Congreso (art. 88).
- También le corresponde deliberar acerca del planteamiento de la cuestión de confianza (art. 112) y la proposición de la disolución del Congreso ... (art. 115).
- Asimismo se le encomiendan determinadas competencias en relación con la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116).

Además de estas referencias son muy numerosas las efectuadas por el texto constitucional al Gobierno y que en nuestra opinión son atribuibles al Consejo de Ministros:

- Delegaciones Legislativas (art. 82 y ss.)
- Posibilidad de dictar Decretos-Leyes (art. 86)
- Iniciativa legislativa (art. 87.1)
- Competencias relativas a la ejecución de Tratados (art. 93)
- Ejercitar la potestad reglamentaria (art. 97)
- Control de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104)
- Interpelaciones y preguntas (art. 111)
- Exigencia de responsabilidad política del Gobierno a través de una moción de censura (art. 113)
- Elaboración de proyectos de planificación (art. 131.2)
- Elaboración de los Presupuestos Generales (art. 134)
- Determinado control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 153 b)
- Medidas de coerción a órganos de las Comunidades Autónomas (art. 155)
- Propuesta de nombramiento de dos miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1)

Además el art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) de 1957, señala una serie de competencias

del Consejo de Ministros que han de entenderse vigentes en la medida en que no hayan sido derogadas por la Constitución.

El Gobierno también actúa por medio de Comisiones Delegadas, tal y como se expresa en el artículo 4 de la LOECE que remite a diversos artículos de la LRJAE, y al Real Decreto 3234/1981 de 29 de diciembre que se refiere a las siguientes Comisiones Delegadas, cuya creación y modificación corresponde al Consejo de Ministros:

- Comisión Delegada del Gobierno para Política Exterior.
- Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado.
- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.
- Comisión Delegada del Gobierno para Política Educativa, Cultural y Científica.

Por otro lado, tengamos presente que se encomienda a la Comisión General de Subsecretarios presidida por el Ministro de la Presidencia el estudio y preparación de los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros (Ver artículo 5º de la LOACE y 8 de la LRJAE).

Los Ministros y los Departamentos ministeriales.

Los aludidos principios de colegialidad y solidaridad no interfieren el hecho de que los ministros tengan autonomía para aplicar en su respectivo ámbito de competencias, las orientaciones políticas trazadas por el Gobierno bajo la dirección de su Presidente (7) pues a los ministros se les exige "competencia y responsabilidad directa en su gestión" (art. 98.2).

El número de ministros es variable; son titulares de los diversos Departamentos ministeriales, si bien cabe la posibilidad de los

(7) Pablo Lucas Murildo de la Cueva: Voz, "Gobierno", en el Diccionario del sistema político español, op. cit. pp. 378-391.

ministros sin cartera.

Los Ministros titulares de Departamentos ministeriales son órgano superior de los mismos (art. 8 LOACE) y tendrán a su servicio un Gabinete, cuyo personal cesará al cesar el Ministro (art. 10 LOACE desarrollado por el R.D. 3775/1982 de 22 de diciembre por el que se determina la estructura y régimen de personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado), por otra parte el artículo 14 de la LRJAE, señala diversas atribuciones de los ministros en cuanto Jefes de sus Departamentos.

Si el número de ministros, depende de la voluntad del Presidente del Gobierno según lo expuesto, conviene tener presente que la Constitución indica que los "órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley" y tal precepto con independencia de las diferentes interpretaciones jurídicas que pueda generar, sobre todo en conexión con la frase de acuerdo con la Ley, ha sido concretado por el artículo 11 de la LOECE, que de forma clara señala que "la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por Ley aprobada por las Cortes Generales", y de modo consecuente, la misma Ley en su artículo 1.2, organiza la Administración Central del Estado en los siguientes Departamentos:

- Ministerio de Asuntos Exteriores
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Economía y Hacienda
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
- Ministerio de Educación y Ciencia
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

- Ministerio de Industria y Energía
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Administración Territorial
- Ministerio de Sanidad y Consumo

La creación, modificación, refundición o supresión de los órganos siguientes, con rango inferior a Departamentos ministeriales, tales como:

- Secretarías de Estado
- Subsecretarías
- Secretarías Generales
- Direcciones Generales

se realizarán a iniciativa del Departamento interesado y a propuesta del Ministro de la Presidencia mediante Real Decreto (art. 12 LOACE).

La LRJAE, recoge (artículos 15-21) diversas competencias de los órganos de nivel inferior a Ministro, si bien no sería ocioso recordar en este momento, la disposición adicional quinta de la LOACE que encarga al Gobierno la remisión a las Cortes de un proyecto de Ley que supla a la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que se halla parcialmente derogada y cuya sustitución contribuirá sin duda a la racionalización normativa de nuestra Administración.

Los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas.

No queremos dejar de hacer mención aunque sea breve, a la organización de los Gobiernos autónomos, y en este sentido recordaremos que el artículo 147.2 c de la Constitución, indica que los Estatutos de autonomía deberán contener "la denominación, organización y sede

de las instituciones autónomas propias" mientras que en otro lugar del texto constitucional se alude a que en determinados Estatutos existirá un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquella" siendo además el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno políticamente responsables ante la Asamblea (art. 152.1).

Tales preceptos constitucionales han sido desarrollados en los correspondientes Estatutos de autonomía y a otro nivel por leyes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, cuya enumeración transcribimos a continuación:

- LEY 7/1981, de 30 de Junio, sobre "Ley de Gobierno" (País Vasco). (B.O.P.V. nº 46, de 27 de Julio de 1981).
- LEY de 23 de marzo de 1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. (D.O.G.C. nº 216, de 21 de abril de 1982)
- LEY 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente (Galicia). (D.O.G. nº 23, de 21 de marzo de 1983)
- LEY 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (B.O.J.A. nº 60, de 29 de julio de 1983)
- LEY 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. (B.O.P.A. nº 160, de 11 de julio de 1984)
- LEY 3/1984, de 26 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria. (B.O.C. nº 3 (edición especial) de 9 de mayo de 1984)
- LEY 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja. (B.O.R. nº 6, de 14 de enero de 1984)

- LEY 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia (B.O.R.M. nº 63, de 23 de octubre de 1982)
- LEY 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. (D.O.C.V. nº 138, de 30 de diciembre de 1983)
- LEY 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. (B.O.A. nº 22, de 25 de junio de 1984)
- LEY 3/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (D.O.C.M. nº 18, de 2 de mayo de 1984)
- LEY 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. (B.O.Ca. nº 11, de 30 de abril de 1983)
- LEY FORAL 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. (B.O.N. nº 47, de 15 de abril de 1983)
- LEY 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. (B.O.M. nº 161 de 20 de diciembre de 1983).
- LEY 1/1983, de 29 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. (B.O.C.L. nº 6, de 30 de julio de 1983).

Respecto a la organización de las distintas Consejerías o Departamentos de los Gobiernos y Administración de las Comunidades, creemos que puede ser de interés la información recogida en el siguiente cuadro:

ORGANIGRAMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

PAIS VASCO	GENERALIDAD DE CATALUÑA	GALICIA	JUNTA DE ANDALUCIA	PRINCIPADO DE ASTURIAS	DIPUTACION REGIONAL DE CANTABRIA	COMUNIDAD AUTONOMIA DE LA RIOJA	REGION DE MURCIA	COMUNIDAD VALENCIANA	COMUNIDAD AUTONOMIA DE ARAGON	JUNTA DE COMUNIDADES CASTILLA-LA MANCHA	COMUNIDAD AUTONOMIA DE CANARIAS	COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	COMUNIDAD AUTONOMIA DE LAS ISLAS BALEARES	COMUNIDAD DE MADRID	COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEON	
GOBIERNO VASCO	CONSEJO EJECUTIVO	JUNTA DE GALICIA	CONSEJO DE GOBIERNO	CONSEJO DE GOBIERNO	CONSEJO DE GOBIERNO	CONSEJO DE GOBIERNO VALENCIANO	CONSEJO DE GOBIERNO	GOBIERNO VALENCIANO	DIPUTACION GENERAL DE ARAGON	CONSEJO DE GOBIERNO	GOBIERNO DE CANARIAS	DIPUTACION FORAL DE NAVARRA (II)	JUNTA DE EXTREMADURA	GOBIERNO DE LA COMUNIDAD	JUNTA DE CASTILLA Y LEON	
PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	PRESIDENTE	
VICEPRESIDENTE PARA EL DESARROLLO AUTONOMICO	VICEPRESIDENTE PRIMERO DE ASUNTOS POLITICOS	VICEPRESIDENTE SEGUNDO DE ASUNTOS ECONOMICOS	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTA DE RELACIONES AUTONOMICAS	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	VICEPRESIDENTE	
PRESIDENCIA	ADJUNTO A LA PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	GOBERNACION	PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	GOBERNACION	PRESIDENCIA INSTITUCIONALES	PRESIDENCIA Y GOBERNACION	ADMINISTRACION TERRITORIAL Y DESARROLLO AUTONOMICO	PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	INTERIOR	PRESIDENCIA	
EDUCACION Y CULTURA	GOBERNACION	ECONOMIA, HACIENDA Y COMERCIO	PRESIDENCIA	HACIENDA Y ECONOMIA	HACIENDA, ECONOMIA Y COMERCIO	HACIENDA Y ECONOMIA	ECONOMIA, HACIENDA Y EMPLEO	HACIENDA	ECONOMIA Y HACIENDA	ECONOMIA Y HACIENDA	AGRICULTURA Y PESCA	ECONOMIA Y HACIENDA	PRESIDENCIA Y TRABAJO	ECONOMIA Y HACIENDA	GOBERNACION	
INTERIOR	JUSTICIA		ECONOMIA Y PLANIFICACION	INTERIOR Y ADMINISTRACION TERRITORIAL	CULTURA, EDUCACION Y DEPORTES	ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	ADMINISTRACION LOCAL E INTERIOR	OBRAS PUBLICAS URBANISMO Y TRANSPORTES	URBANISMO, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	AGRICULTURA	CULTURA Y DEPORTES	ADMINISTRACION MUNICIPAL	AGRICULTURA Y GANADERIA	AGRICULTURA Y PESCAS	AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES	
TRABAJO	INDUSTRIA Y ENERGIA		HACIENDA	ORDENACION DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE	SANIDAD, TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL	EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	POLITICA E INFRAESTRUCTURA TERRITORIAL	CULTURA, EDUCACION Y CIENCIA	AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES	EDUCACION Y CULTURA	ECONOMIA Y COMERCIO	ORDENACION DEL TERRITORIO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE	EDUCACION CULTURA Y DEPORTES	COMERCIO E INDUSTRIA	ORDENACION DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA	EDUCACION Y CULTURA
INDUSTRIA Y ENERGIA	ENSEÑANZA	ORDENACION DEL TERRITORIO Y OBRAS PUBLICAS	POLITICA TERRITORIAL Y ENERGIA	EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES	OBAS PUBLICAS, VIVIENDA Y ORDENACION DEL TERRITORIO	INDUSTRIA Y COMERCIO	CULTURA Y EDUCACION	SANIDAD, SEGURIDAD SOCIAL Y TRABAJO	INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	SANIDAD Y CONSUMO	EDUCACION	EDUCACION Y CULTURA	TURISMO, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL	SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	BIENESTAR SOCIAL
POLITICA TERRITORIAL Y TRANSPORTES	CULTURA	EDUCACION Y CULTURA	AGRICULTURA Y PESCA	SANIDAD	GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA	AGRICULTURA Y ALIMENTACION	INDUSTRIA, TECNOLOGIA, COMERCIO Y TURISMO	INDUSTRIA Y COMERCIO	SANIDAD, BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO	INDUSTRIA Y COMERCIO	HACIENDA	SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	EMIGRACION Y ACCION SOCIAL	EDUCACION Y CULTURA	OBAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	INDUSTRIA Y ENERGIA
COMERCIO, PESCA Y TURISMO	ECONOMIA Y FINANZAS	TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y EMIGRACION	TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES	OBAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	INDUSTRIA, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y TURISMO	OBAS PUBLICAS	AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION	CULTURA Y EDUCACION	POLITICA TERRITORIAL	INDUSTRIA, AGUA Y ENERGIA	OBAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	EMIGRACION Y ACCION SOCIAL	TRABAJO, INDUSTRIA Y COMERCIO	TRABAJO, INDUSTRIA Y COMERCIO	OBAS PUBLICAS Y ORDENACION DEL TERRITORIO
SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL	POLITICA TERRITORIAL Y OBRAS PUBLICAS	SANIDAD Y CONSUMO	TRABAJO, INDUSTRIA Y SEGURIDAD SOCIAL	AGRICULTURA Y PESCA	SANIDAD, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES	SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL	PRESIDENCIA	PRESIDENCIA	INDUSTRIA, COMERCIO Y EDUCACION	BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO	OBAS PUBLICAS, ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES	OBAS PUBLICAS MEDIO AMBIENTE	EDUCACION Y JUVENTUD	EDUCACION Y JUVENTUD	PRESIDENCIA
AGRICULTURA	SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL	SANIDAD Y CONSUMO	SALUD Y CONSUMO	INDUSTRIA Y COMERCIO	RELACIONES AUTONOMICAS	TRABAJO	INDUSTRIA Y COMERCIO	INDUSTRIA Y COMERCIO	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	TRABAJO, SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL	INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	INDUSTRIA Y ENERGIA	CULTURA, DEPORTES Y TURISMO	CULTURA, DEPORTES Y TURISMO	TRANSPORTE TURISMO Y COMUNICACIONES
ECONOMIA Y HACIENDA	COMERCIO Y TURISMO	AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION	EDUCACION	TRABAJO Y ACCION SOCIAL			TURISMO, JUVENTUD Y DEPORTES		TURISMO, COMERCIO Y DEPORTES	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	TURISMO Y TRANSPORTES	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	INDUSTRIA Y ENERGIA	AGRICULTURA Y GANADERIA	AGRICULTURA Y GANADERIA	
	AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	INDUSTRIA Y ENERGIA	CULTURA													
	TRABAJO	TURISMO, JUVENTUD Y DEPORTES														

NORMATIVA SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION (SELECCION DE TEXTOSLEGALES)

- Constitución española

- Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. (Texto refundido de 26 de Julio de 1957). (B.O.E. de 31 de Julio de 1957).
- Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre (B.O.E. de 4 de enero de 1982) sobre enumeración y composición de las Comisiones Delegadas - del Gobierno)
- Real Decreto Ley 22/1982, sobre medidas urgentes de Reforma administrativa, de 7 de diciembre de 1982. (Derogado)
- Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno (B.O.E. de 24 de Diciembre)
- Real Decreto 3775/1982, de 22 de diciembre por el que se determina la estructura y régimen del personal de los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado (B.O.E. de 24 de Diciembre)
- Ley 10/1983, de 16 de Agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (B.O.E. de 18 de Agosto)
- Ley 25/1983, de 26 de Diciembre sobre incompatibilidades de Altos Cargos (B.O.E. de 27 de Diciembre)
- Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (B.O.E. de 3 de Agosto)
- Ley 1/1984, de 5 de Enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar (B.O.E. de 7 de Enero)
- Por su interés aludimos también al Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública, - que no llegaría a convertirse en ley orgánica. (Vid. B.O.C.G. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie A., nº 109-I, de 5 de Febrero de 1980.

ANEXO BIBLIOGRAFICO

AGUIAR DE LUQUE, Luis:

La estructura del proceso de formación de Gobierno. El caso español en el marco del Derecho comparado. Revista del Departamento de Derecho Político (UNED), nº 6, Primavera, 1980, pp. 61-81.

AGUIAR DE LUQUE, Luis:

Gobiernos y Parlamentos autonómicos; una aproximación a la organización institucional de las Comunidades autónomas. Revista de Estudios Sociales, nº 24, 1980.

AJA, Eliseo:

La supremacía de las Cortes ¿Quién ha de dirigir el Estado: El Gobierno o las Cortes?, en la obra colectiva, La izquierda y la Constitución, Barcelona, 1978, pp. 89-104.

DE ALFONSO BOZZO, Alfonso:

Los "Altos Cargos" de la Generalitat: ¿Administradores o Políticos? (Una primera aproximación al personal de gobierno de Catalunya). R.E.P., nº 25, (Nueva Epoca), Enero-Febrero 1982, pp. 81-100.

ALVAREZ CONDE, E.:

Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas, Revista de Derecho Público, nº 79, Abril-Junio 1980, pp. 223-242.

ALVAREZ RICO, Manuel:

Consideraciones en torno a los principios de organización de la Administración Pública en la nueva Constitución española, Revista de Administración Pública, nº 89, Mayo-agosto, 1979, pp. 391-410.

ANGULO RODRIGUEZ, Edmundo:

Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978, en La Constitución española y las fuentes del Derecho... vol. I, Madrid, 1979.

ARAGON, Manuel:

La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno, en M. Ramírez (ed.), El Control parlamentario..., pp. 297-315.

ARGULLOL MURGADAS, E.:

Organización administrativa de las Comunidades autónomas, Documentación Administrativa, nº 182, 1979, pp. 27 y ss.

ARGULLOL MURGADAS, E.:

Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla-León, Revista Vasca de Administración Pública, nº 7, Septiembre-Diciembre 1983, pp. 39-67.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano:

Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española, en, La Constitución Española y las fuentes del Derecho (Vol. I), Madrid, 1979.

BAR, Antonio:

El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política, Madrid, 1983.

BASSOLS COMA, M.:

Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución, R.A.P., nº 88, Enero-Abril 1979, pp. 107-153.

BASSOLS COMA, M.:

Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la Constitución. R.A.P., nº 87, Septiembre-Diciembre 1979, pp. 133-159.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl:

La pubblica amministrazione in Spagna davanti al cambiamento costituzionale, en Giuseppe de Vergottini (ed), Una Costituzione democratica per la Spagna, 1978, pp. 157-194.

CALVO GONZALEZ, M. A.:

La relación entre el Gobierno y las Cortes, en T.R. Fernández (ed). Lecturas sobre la Constitución española (Vol. I) UNED, Madrid, 1978.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis; GOMEZ-FERRER MORANT, Rafaél:

La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución. D.A., nº 188, Octubre-Diciembre 1980, pp. 183-232.

DIEZ MORENO, F.:

La reserva reglamentaria y la Constitución española, en la obra colectiva, La Constitución española y las fuentes del Derecho (vol. I.) I.E.F., Madrid, 1979.

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

Número monográfico, dedicado a la Organización y funcionamiento del Gobierno, nº 188, Octubre-Diciembre 1980.

ENTRENA CUESTA, R.:

Concepto y estructura de la Administración Pública en la Constitución, en el Libro-homenaje al Profesor Juan Galván Escutia, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.

ESCUIN PALOP, Vicente:

La Administración del Estado en la Constitución, en la obra colectiva, Estudios sobre la Constitución española de 1978, Valencia, 1980, pp. 285-299.

FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino:

El Gobierno en la nueva Constitución, en Lecturas sobre la Constitución española, Tomo II, UNED, Facultad de Derecho, Madrid, 1978

FONT I LLOVET, Tomás:

Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas, Revista Vasca de Administración Pública, nº 6, mayo-agosto 1983, pp. 217-233.

FUERTES SUAREZ, J.L.:

Función Pública, reforma administrativa y Estado autonómico, Madrid, 1980.

GARCIA HERRERA, Miguel A.:

Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, Revista Vasca de Administración Pública, nº 2, (1982), pp. 63-95.

GARRIDO FALLA, F.:

Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria, en Estudios sobre el proyecto de Constitución, C.E.C., Madrid, 1978.

GARRIDO FALLA, F.:

Constitución y Administración, en el Libro-homenaje al profesor Juan Galván Escutia, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.

GARRIDO FALLA, Fernando:

La posición constitucional de la Administración Pública, en La Administración en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 11-45.

GARRIDO FALLA, Fernando:

La institución administrativa en la Constitución española. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XLVI, 1980, nº 1, pp. 1-8.

GARRIDO FALLA, Fernando:

Voz. "Administración" en la obra colectiva dirigida por J. J. Galván

GERPE, Manuel:

Las instituciones de la Generalidad de Cataluña, en I. Molás y otros, El Parlamento de Cataluña, Barcelona, 1981, pp. 13-23.

GOMEZ-FERRER MORAN, R.:

La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución, en La Constitución española y las fuentes del Derecho (vol. I), Madrid, 1979.

GONZALEZ HERNANDEZ, Juan Carlos:

El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución de 1978, Revista de Política Comparada, nº 2, Otoño, 1980, pp. 191-217.

GONZALEZ CASANOVA, J.A.:

Los Estatutos de las Comunidades autónomas y el principio de autogobierno. Documentación Administrativa, nº 182 (1979), pp. 115 y ss.

GONZALEZ NAVARRO, F.:

Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones en, varios: La Constitución Española y las fuentes del Derecho (vol. II), IEF, Madrid, 1979.

GUAITA, Aurelio:

Secretarías de Estado y Subsecretarías, Revista Española de Derecho Administrativo, 18 (1978), pp. 333-366.

JIMENEZ CAMPO, Javier:

El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos, Revista de Derecho Político (UNED), nº 10, 1981, pp. 77-106.

JIMENEZ CAMPO, Javier:

Las Diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-Ley, Revista de Derecho Político (UNED), nº 15, otoño 1982, pp. 35-55.

LOPEZ GONZALEZ, J.L.:

La Potestad reglamentaria de los Ministros, en Civitas, REDA, nº 39, pp. 609-613.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo:

Voz, "Gobierno" en el Diccionario del sistema político español. Madrid, 1984, pp. 378-342.

MARTIN OVIEDO, Jose María:

El poder ejecutivo. El Gobierno. Revista de Derecho Público, nº 74, Enero-Marzo 1979, pp. 59-82.

MARTIN REBOLLO, Luis:

Ante la reforma administrativa: Los Ministros y otros miembros del Gobierno. D.A. nº 188, pp. 233-346 (publicado asimismo en la R.A.P., nº 89, mayo-agosto 1979, pp. 79-170).

MARTIN-RETORTILLO, Sebastián:

Perspectivas de la Administración Pública. Revista de Estudios de la Vida Local, nº 221, enero-marzo, 1984.

MARTINEZ LAFUENTE, Antonio:

La potestad reglamentaria de los Ministros, con especial referencia al ámbito tributario, en La Constitución española y las fuentes del Derecho, (Vol. II), pp. 1341-1368.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.:

Reserva y autorreservas legales en materia de organización de la Administración del Estado, R.A.P., nº 92, pp. 185-241.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.:

El concepto de Administración Pública de la Ley de lo Contencioso, tras la Constitución de 1978. Revista de Administración Pública, nº 96, Septiembre-Diciembre 1981, pp. 179-233.

MEDINA RUBIO, R.:

La moción de censura en el anteproyecto constitucional de 1978, en M. Ramírez (ed). El control parlamentario..., Barcelona, 1978.

MELIA, Josep:

Gouvernement et parti gouvernemental, Pouvoirs, nº 8 (L'Espagne démocratique), 1979, pp. 23-28.

MENENDEZ REXACH, Angel:

Ley de la Administración Central del Estado (Cuadernos de Documentación), Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980.

MINISTERIO PARA LAS REGIONES

Los organos de gobierno de los regímenes preautonómicos, Madrid, 1978.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco:

Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática: Los Secretarios de Estado, Revista de Administración Pública, nº 90, septiembre-diciembre 1979, pp. 97-166.

MONTERO, J.R.:

La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: Los preliminares del caso español, en M. Ramírez (ed), El Control parlamentario del Gobierno...

MONTERO, José Ramón:

La moción de censura en la Constitución de 1978, en M. Ramírez (Ed.), Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza, 1979, pp. 275-305.

MONTERO, José Ramón:

La moción de censura en la Constitución de 1978; supuestos constituyentes y consecuencias políticas, R.E.P., nº 12, enero-diciembre 1979, pp. 5-40.

MONTERO, José Ramón:

Moción de censura y mociones de reprobación, en M. Ramírez (ed), El desarrollo de la Constitución española de 1978, Zaragoza, 1983, pp. 421-450.

MONTERO, J.R.; GARCIA MORILLO, J.:

El Control parlamentario, Madrid, 1984.

MORELL OCAÑA, Luis:

El Estatuto de los miembros del Gobierno, en D.A. nº 188, (1980), pp. 73-104.

MUÑOZ MACHADO, Santiago:

El Gobierno y la Administración regional en las autonomías regionales, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

NICOLAS MUÑIZ, Jaime:

Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura. D.A., nº 188 (1980), pp. 385-414.

NUÑEZ-VILLAVEIRAN Y OVILO, Ramiro:

Delegaciones y autorizaciones legislativas en la Constitución, en La Constitución española y las fuentes del Derecho, Madrid, 1979 (Vol. III).

DE OTTO Y PARDO, Ignacio:

La posición constitucional del Gobierno, en D.A. nº 188, octubre-diciembre 1980, pp. 139-182.

PAREJO ALFONSO, Luciano:

Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la Reforma administrativa, Madrid, 1983.

RAMIREZ, Manuel (ed.):

El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español). Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Barcelona, 1978.

RECODER DE CASSO, E.:

La legislación delegada, en La Constitución española y las fuentes del Derecho, (vol. III), Madrid, 1979.

RIPOLLES SERRANO, María Rosa:

El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978, en la obra colectiva, Estudios sobre la Constitución española de 1978 (Universidad de Valencia, Facultad de Derecho), Valencia, 1980, pp. 265-284.

ROVERSI MONACO, Fabio:

Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española, en la Constitución española de 1978, estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, Madrid, 1980, pp. 591-599.

RUBIO LLORENTE, Francisco:

La relación entre Gobierno y Cortes, en Constitución, Economía y regiones (conferencias pronunciadas en el Club Siglo XXI), Madrid, 1978, Vol. III, pp. 51-75.

SALA ARQUER, José Manuel.

Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978, en la obra colectiva, La Constitución y las fuentes del Derecho, I.E.F., Madrid, 1979, vol. III, pp. 1771-1793.

SALAS, J.:

Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978, Madrid, 1979.

SALAS, J.:

Los Decretos-Leyes en la Constitución de 1978, en La Constitución española y las fuentes del Derecho, (Vol. III), Madrid, 1979.

SALAS, J.:

Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya, R.E.V.L., nº 205, 1980.

SANCHEZ AGESTA, Luis:

El régimen parlamentario en el proyecto constitucional: la relación del Gobierno y el Parlamento en el proceso de decisión, en M. Ramírez (ed.), El Control parlamentario... Barcelona, 1978.

SANCHEZ AGESTA, Luis:

La función del Gobierno en la Constitución, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nº 56, 1979.

SANCHEZ AGESTA, Luis:

El Gobierno y la función de Gobierno en la Constitución española de 1978, en Cuadernos de la Facultad de Derecho, Universidad de Palma de Mallorca, nº 7 (1984), pp. 95-110.

SANCHEZ MARISCAL, José Antonio y COLODRON GOMEZ, Victoriano:

Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno, D.A., nº 188, (1980), pp. 347-384.

SANCHEZ MORON, Miguel:

Función administrativa y Constitución, en A. Predieri y E. García de Enterría (eds.), La Constitución española de 1978..., Madrid, 1980.

SANTAMARIA, Julián:

Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto, en la obra colectiva, Estudios sobre el proyecto de Constitución, C.E.C. Madrid, 1979.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo:

La reprobación individual de los ministros. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 63 (otoño 1981), pp. 253-256.

SERRANO TRIANA, A.:

Problemas de la legislación compartida, la ley y el reglamento de las comunidades autónomas, Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 24, 1980.

SORIANO GARCIA, J.E.:

Los Decretos-Leyes en la Jurisprudencia constitucional española. R.A.P., nº 100-102, vol. I, Enero-diciembre 1983, pp. 453-470.

TROCONIZ MARCOS, F.:

Los Decretos-Leyes en la Constitución, en la Constitución española y las fuentes del Derecho, Vol. II, Madrid, 1979.

VIVER PI-SUNYER, C.:

La figura jurídica del Presidente de la Generalidad a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Revista Jurídica de Catalunya, nº 1, 1980.