

REGIMEN MINISTERIAL

Esquema:

- Breve historia de la institución ministerial en España.

2- Surgimiento del ministerio en el Parlamentarismo inglés.

3- Opinión personal y bibliografía.

1- Breve historia de la institución ministerial en España.

Un ministerio es cada de los departamentos en los que se divide el gobierno.

El origen de este término es latino: ministerium (como oficio o servicio).

Durante la edad media los servicios centrales de la administración estatal aparecen de una forma muy confusa y embrionaria (como es lógico),, vinculados siempre a personalidades relevantes de la corte.

Se podría decir que el origen del ministerio es la Curia Regia (que más tarde evolucionará en los Consejos) fundamental órgano de gobierno en la alta edad media.

A mediados del s. XV, con la consolidación del poder real frente a la nobleza en casi toda Europa occidental, la administración se renovó y modernizó con al creación de organismos más especializados. De hecho, fue durante el reinado de los Reyes Católicos cuando se produjo en Castilla la primera gran reforma, con la creación de una serie de consejos que constituyeron una amplia estructura polisidional.

En 1480 se reformó el consejo real, fortaleciendo sus funciones hasta convertirse en, con nombre de Consejo de Castilla, en el máximo consejo asesor de los monarcas.

En 1483 se creó el Consejo de la Inquisición, 1495 el de las Ordenes y en 1509 el de la Cruzada.

En cuanto a los aspectos hacendísticos, en 1476 se organizó la Contaduría mayor de Hacienda, y en 1478 la contaduría de Cuentas. A esta organización se sumaron dos factores que modificaron en parte el sistema castellano. Por una parte la necesidad de hacer frente a los problemas atlánticos planteados tras el descubrimiento de América (creación del consejo de Indias en 1524) acrecentados posteriormente por la incorporación a la Corona de territorios europeos. Por otra parte, la especial tipología administrativa de la Corona de Aragón, los países de esta se regían de una manera muy distinta al centralismo castellano de acuerdo con principios de territorialidad y politerritorialidad basados en tres características fundamentales: independencia formal del cuerpo administrativo respecto a la curia regia; coexistencia de órganos centrales de la administración con órganos privativos territoriales,; presencia de altos funcionarios en los que se doblaba la potestad regia (virreyes, lugartenientes etc.).

Toda esta especial tipología llevó a llevar a cabo el Consejo de Aragón (1494) que repercutió en las reformas de los tiempos de Carlos V y Felipe II.

En primer lugar se desgajaron del consejo de Castilla algunas funciones que pasaron a los nuevos consejos de Estado (1522) y Hacienda (1523). Posteriormente aparecieron consejos territoriales como el de Italia en 1555, Portugal 1580 y Flandes 1588 o bien desgajados de los anteriores como el consejo de

Guerra en 1586.

La complejidad y actividad cada vez mayor de los organismos administrativos había obligado a la división del trabajo y a su posterior reagrupamiento por afinidad de los distintos servicios. Sin embargo, las formas de competencia de cada consejo no estaban bien delimitadas y la superposición de jurisdicciones hacía que no existiera una auténtica centralización administrativa. Además, los consejos tenían funciones exclusivamente consultivas ya que era el monarca el único que gozaba de poder ejecutivo, dado el carácter patrimonial que tenía el Estado. En un principio los funcionarios eran personas experimentadas, juristas, letrados etc. Pero a partir de fines del s. XVI la administración comenzó a dar muestras de ineficacia.

La acumulación de cargos en pocas manos, la incoherencia administrativa, el confucionismo imperante ocasionaban una larga tramitación de los asuntos. El problema quiso solucionarse con el aumento de la plantilla, pero éstos eran en su mayoría personas inexpertas en asuntos administrativos debido a que los validos y privados se dedicaban a introducir en los consejos a personas manejables, adictas a su persona, protegidos y familiares. La inmovilidad de muchos de estos cargos creó antagonismos entre diversos organismos, lo que siempre fue en detrimento de la eficacia de administrativa. España continuaba siendo un país con una fuerte tradición medieval y los funcionarios, de origen burgués o de la baja nobleza, tendieron a ennoblecerse y medrar a través de l cargo y a mantener desde él posiciones de privilegio. También la aristocracia aprovechó este mecanismo de la monarquía absoluta de los siglos XVI y XVII para intentar recuperar la dirección en el seno del estado. De este modo se llegó en la administración española a la venta de cargos, a su transmisión en herencia y al arriendo de los cargos públicos, lo que implicaría el aumento de la corrupción y de la ineficacia.

A fines del siglo XVII se creó el cargo de secretario del despacho universal, funcionario encargado de presentar y discutir con el monarca las propuestas de los diferentes consejos.

Los Borbones implantaron en España el rígido centralismo administrativo que en Francia había asegurado y fortalecido el poder absoluto. Los regímenes particulares y los privilegios de las nacionalidades fueron abolidos, y así, la nueva burocracia, formada por funcionarios más especializados, pudo actuar con mayor efectividad al no tener las limitaciones de los fueros y constituciones (aunque se conservaron los vasconavarros).

En 1705 la secretaría del despacho universal quedó dividida en dos secretarías de estado: una para Guerra y Hacienda y otra para el resto de los asuntos.

En 1714 pasaron a ser 5 (Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina e Indias, y Hacienda) y fue a partir de entonces cuando empezaron a recibir los nombres de departamentos, oficinas o ministerios. Los antiguos consejos, excepto el de Castilla quedaron relegados a un simple papel honorífico o, a lo sumo, consultivo. Los secretarios eran personas especializadas en los asuntos de su competencia, pero tenían responsabilidades sólo ante el monarca con el que se reunían en un consejo de gabinete. Estas reuniones, verdaderos consejos de ministros, no fueron reguladas hasta 1787 año en que se constituyó la Junta de Estado, suprimida por el conde de Aranda en 1792.

A lo largo del siglo XVIII se produjeron numerosas reorganizaciones de las secretarías. En 1717 quedaron reducidas a tres: de Estado, de Guerra, Marina e Indias, y de Gracia, Justicia y Hacienda. Fernando VI las convirtió en cinco (Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Marina e Indias, y Guerra). En 1787 Carlos III separó Indias de Marina y creó dos secretarías de Indias: Gracia y Justicia, y Hacienda, Guerra, Comercio y Navegación; sin embargo, Carlos IV volvió a las cinco secretarías repartiendo entre ellas los asuntos americanos.

Tan sólo el consejo de Castilla conservó e incluso aumentó sus atribuciones.

Se convirtió en el consejo asesor directo del monarca en cuestiones jurídicas y en el principal organismo impulsor de la política reformista, sobre todo en tiempos de Carlos III. La administración territorial varió totalmente con respecto a siglos anteriores adquiriendo una gran uniformidad: regiones gobernadas por un capitán general que contaba con el asesoramiento de las audiencias. Con la aparición de los intendentes, el poder central pudo fomentar con mayor eficacia la economía del país.

La constitución de Bayona (1808) estipulaba la creación de siete ministerios, y la de Cádiz (1812) reorganizó la administración estatal en siete departamentos: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina, Gobernación del Reino y Gobernación de Ultramar. Con el parlamentarismo, el papel político de los ministerios quedó bien delimitado en las constituciones: según la de Cádiz los ministros eran responsables ante las Cortes, sin que les excusase el mandato real.

A lo largo del XIX la administración estatal fue haciéndose cada vez más compleja, por lo que aumentaron considerablemente sus servicios y funcionarios. Sin embargo el carácter político y no técnico, de la mayoría de éstos ocasionó que en los frecuentes vaivenes políticos del país, muchos de ellos fuesen cesados por cuestiones ideológicas. Así el cesante se convirtió en una de las figuras más típicas de la sociedad española.

Durante los siglos XIX y XX se produjeron numerosas reorganizaciones, agrupaciones y disgregaciones de ministerios y la creación de otros nuevos. Así, en 1832 se creó el ministerio de Fomento, el de Ultramar existió de 1863 a 1899; en 1900 apareció el de Instrucción pública y Bellas artes, en 1920 el de Trabajo y previsión social, en 1931 los de Obras públicas, Agricultura, Industria y Comercio.

Durante el franquismo se crearon ministerios nuevos, y se reorganizaron otros. Luego de diversas composiciones en 1979 eran: Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa (con las mismas funciones que los antiguos de Ejército, Marina y Aire pero regido por un civil), Hacienda, Interior (sustituyendo a la Gobernación), Obras Públicas y Urbanismo (que englobaba a los anteriores de Obras Públicas y en parte el de la Vivienda), Educación, Trabajo (que abarcaba relaciones con sindicatos en vez de hacer de ellos un ministerio como la antigua Secretaría General de Sindicatos de 1969), Industria y Energía, Agricultura, Comercio, Presidencia, Economía, Transportes y Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social, y Cultura

2- Surgimiento del ministerio en el Parlamentarismo inglés.

- El régimen parlamentario como origen de los ministerios actuales. Caso inglés-

El régimen ministerial tal y como lo conocemos hoy está ligado al régimen parlamentario.

Con relación al ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva, la estructura del Gobierno puede adoptar tres formas distintas que son: confusión, separación o colaboración.

La confusión (o concentración) de poderes supone que todas las funciones del Estado se ejercen por el mismo órgano, que tiene poder de decisión en todas las materias. Ello ocurre en las monarquías absolutas, en los regímenes puros de Asamblea y en las dictaduras de partido único.

La separación y colaboración de poderes tienen su reflejo en el mundo actual en las formas políticas presidencialistas y parlamentarias. El parlamentarismo de hecho es una forma de colaboración de poderes.

La doctrina se presenta variada ante la calificación de parlamentarismo: por un lado se sostiene que sólo existen gobiernos parlamentarios variando según épocas o países, mientras que otros autores afirman que se trata de un sistema o régimen a veces debilitado pero con unos elementos comunes. Sea lo que fuere es un sistema meramente adaptable a las circunstancias.

Surgió a partir de la historia constitucional inglesa de los siglos XVIII y XIX con las siguientes fases: monarquía absoluta, monarquía limitada, monarquía parlamentaria y democracia parlamentaria según M. Prelot.

Para asegurar el pacto entre el Monarca y el Parlamento, surge un órgano de vinculación llamado Gabinete. En un principio comenzó siendo un ministerio personal del Rey y terminó siéndolo del Parlamento pasando por estas tres fases:

1º Con el propósito de obtener el apoyo de las Cámaras, el Rey, sobretudo a partir de Guillermo de Orange y la Reina Ana (1702) elegía a los miembros de su Gabinete entre los miembros de la mayoría parlamentaria o entre sus simpatizantes, convirtiendo en práctica lo que anteriormente estaba prohibido.

2º Los ministros pasan a ser responsables ante la Cámara de los Comunes. Se trata sin embargo de una responsabilidad jurídica que implica una persecución jurisdiccional. Sin embargo el acusador sería esta cámara pero la de los lores haría de juez. El procedimiento es el célebre impeachment: procedimiento de origen penal con el objeto de sancionar criminalmente a los ministros por los delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones. En el siglo XVIII este proceso pasó a ser político-penal ya que se les juzgaba por su política y sin relación con ningún delito concreto. Sin embargo en este segundo caso la responsabilidad era meramente política y podía evitar el proceso dimitiendo. Más tarde la responsabilidad política (base en nuestra constitución española) pasará a ser colectiva por la solidaridad del equipo gubernamental.

3º A partir del advenimiento de la Casa de Hannover, se dan una serie de monarcas que no estaban ni mucho menos a la altura de las circunstancias: el primero desconocedor del idioma se desinteresa de las tareas de gobierno, el segundo respeta la independencia de los ministros adquirida con su antecesor, el tercero fue un demente, el cuarto un depravado y el quinto, ridículo y mediocre. Como consecuencia de esto se dio la conversión de la monarquía limitada en parlamentaria y el traspaso del Gabinete al lado del Parlamento. El monarca deja de acudir a las reuniones de este órgano manteniendo el contacto con uno de ellos, surgiendo así la figura del Primer ministro.

La evolución posterior hasta el régimen democrático parlamentario fue más lenta en este país necesitando varias modificaciones de las leyes electorales desde 1832 hasta 1918 año en que se generalizó el sufragio universal.

Ante todo el régimen parlamentario es una forma representativa de la ciudadanía, por eso debe englobarse en la democracia. Resulta incoherente calificar a todo sistema con parlamento como parlamentario ya que el parlamento es una forma más de gobierno representativo.

El régimen parlamentario se ha definido como aquel en que la dirección de los asuntos públicos corresponde al Parlamento y el jefe de Estado, por intermedio de un Gabinete responsable ante la cámara. El grado de independencia de este gabinete ministerial varía según sus misiones a lo largo de la historia.

Dicho sistema se fundamenta en el principio de igualdad entre el ejecutivo y el legislativo. El propio poder ejecutivo necesita una independencia real para no ser desvirtuado, esto se logra con los siguientes puntos:

- Confiar las funciones legislativa y ejecutiva a instituciones y órganos distintos con jefes distintos. Por ejemplo sería un error que el Parlamento designara al Jefe de Estado porque existirían vínculos entre ambas.
- Buscar un Jefe de Estado políticamente responsable. Por eso los ministros son responsables al parlamento.
- Establecer un sistema bicameral debilitando el poder legislativo para encontrar la igualdad frente al ejecutivo.

La colaboración entre ambos poderes es un presupuesto esencial del régimen parlamentario. El propio Montesquieu afirmó en *Esprit des lois* que debían uno y otro marchar de acuerdo.

El órgano que protagoniza la colaboración entre el Jefe del Estado y el Parlamento es el Gabinete; nombrado por el Jefe de Estado y responsable ante el Parlamento, es el encargado de fijar la política del país. Los ministros no son ni administradores ni técnicos sino políticos. De ahí su doble cualidad de la naturaleza del Gabinete. Su unidad y homogeneidad. La unidad del Gabinete refleja la solidaridad que une a sus miembros tanto en su acción como en su defensa de los ataques del Parlamento; está simbolizada por su Jefe – primer ministro o presidente de Consejo –, quien teóricamente es igual a sus colegas aunque de hecho esté por encima de ellos en cuanto director de sus reuniones.

Dicha unidad del Gabinete postula su homogeneidad, pues sólo hombres que profesen opiniones políticas análogas pueden desarrollar una acción unitaria (la multiplicidad de partidos obliga no obstante, en ocasiones, a formar Gabinetes de coalición).

Gracias a los miembros del Gabinete – ministros – se hace posible la colaboración entre ambos poderes. En efecto, ante el Parlamento, sólo ellos, que defienden los proyectos del ejecutivo, informan a los diputados de los problemas que se plantean al Gobierno e indican las soluciones que consideran procedentes; mientras que ante el Jefe del Estado son quienes hacen valer las aspiraciones de la representación popular.

Diferencias entre Ministerio y Gabinete en el sistema inglés actual.

El ministerio es un órgano complejo que comprende un centenar de personas vinculadas por lazos de solidaridad partidista, responsables colectivamente ante la Cámara de los Comunes y que, en un sentido amplio, integran el Gobierno (Ministry). Según Burdeau existen las siguientes clases de ministros:

- 1) Premier. Es el ministro que se halla en frente del Gabinete.
- 2) Los Ministros situados al frente de un Departamento, entre los que cabe efectuar una importante división según formen parte del Gabinete (Secretaries of State) o sean ajenos a él. Además existen Ministros que dirigen un Ministry y los que se encargan del Office. La diferencia última se basa en la antigüedad ya que los office son previos.
- 3) Los Consejeros jurídicos de la Corona (Law officers of the Crown) que son cuatro: Attorney General y Solicitor General para Inglaterra y País de Gales y Lord Advocate y Solicitor General para Escocia.
- 4) Los Ministros que no son del Gabinete ni de un Departamento ministerial se conocen como Ministres of State. Su función es ayudar a ministros con un Departamento excesivamente complicado.
- 5) Los Secretarios Parlamentarios que se subdividen según el Ministro al que se vinculen: si es un Secretarie of State se llama Parliamentary under Secretary, y si se trata de cualquier otro Parliamentary Secretary.
- 6) Los Secretarios Privados (Parliamentary private Secretaries) que son diputados que actúan como directores de gabinete de un Ministro, actuando generalmente como mediadores entre el Ministro y los parlamentarios. Son elegidos por el Premier.
- 7) Por último existen los Whisps; secretarios parlamentarios que deben asegurar la disciplina de los diputados miembros del partido.

Estos últimos junto con los secretarios parlamentarios se llaman Junior Ministers, el resto (excepto los secretarios privados que no son ministros propiamente pero responden solidariamente) están en la categoría de Señor Ministers.

Queda por tanto claro que no todos los ministros pertenecen al Gabinete ya que este es el órgano esencial del sistema constitucional inglés, la vía de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo.

3- Opinión personal y bibliografía.

Personalmente considero que la división de las tareas del ejecutivo en carteras ministeriales es un avance positivo con vistas a lograr una mayor eficiencia del gobierno en cada materia. El ministerio debe ser una institución especializada en el tema que van a tratar y todos los funcionarios del mismo constituyen una pieza clave para el sistema y la credibilidad política.

Lo más interesante de este trabajo ha sido investigar acerca del complicado sistema ministerial inglés y el por qué del surgimiento de la necesidad de gabinetes y departamentos como forma de garantizar el equilibrio de poderes necesario para todo estado de derecho.

La legitimación de estos es el sometimiento al imperio de la ley, que acatan con responsabilidad compartida entre todo el gabinete gubernamental. La administración fue un primer momento distante al ciudadano e incluso las formas jurídicas eran de distanciamiento y total sumisión (por ejemplo era el estado concedía una gracia al súbdito). Afortunadamente en los tiempos que vivimos únicamente se dan algunos casos de corrupción o amiguismo pero la administración no ha llegado a desvirtuarse demasiado.

La administración del futuro, debe ser moderna, práctica, eficaz evitando la burocracia que desde tiempos de Larra (y anteriores incluso) nos dice vuelva usted mañana.

BIBLIOGRAFÍA:

Estructura interna de la Constitución. Su dinámica política y factores. Juan Ferrando Badia. Tirant lo Blanch.

Regímenes políticos actuales. (Coordinado por Ferrando Badia) Tecnos.

Diez Picazo Curso de Historia del Derecho

Derecho del Constitucionalismo y la Codificación II.

Enrique Gacto Fernández