



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

LA FUNCION
Y LOS SERVICIOS
DEL PRIMER MINISTRO
EN BELGICA
342.518(493)

Resumen de la obra de ROBERT URBAIN, Consejero jurídico de los Servicios del Primer Ministro belga, «La Fonction et les Services du premier Ministre en Belgique», publicada por las Editions de la Librairie Encyclopédique, Bruselas, 1958. 257 páginas.

1. Introducción

La figura del Primer Ministro parece ser una necesidad general que se va perfilando poco a poco en aquellas constituciones que no la admiten formalmente. Tal ha sido el caso de Inglaterra y también lo es el de Bélgica, cuya Constitución no hace mención expresa de un «Presidente del Consejo» o «Primer Ministro» que sin embargo existe en la práctica, como demuestra el primer capítulo de la obra de Urbain, dedicado a realizar una visión histórica de esta institución, desde la época de la independencia belga en 1830.

Para estudiar las funciones del Primer Ministro en su país, el profesor Urbain divide tales funciones en tres grupos de atribuciones:

- Atribuciones políticas.
- Funciones como Presidente del Consejo de Ministros.
- Atribuciones administrativas.

Finalmente, dedica otro capítulo a estudiar los servicios con los que cuenta el Primer Ministro, para acabar presentando una serie de sugerencias sobre un posible estatuto del mismo y un proyecto de organización de sus servicios.

2. Las atribuciones políticas del Primer Ministro

Cabe distinguir dentro de ellas, como hace el autor, los siguientes tres aspectos.

2.1. NOMBRAMIENTO DE MINISTROS

Se ha dicho por algunos autores que en la práctica quien elige a los Ministros es el Parlamento (a través de su influencia en la elaboración de la política y su poder de «anular» las decisiones del ejecutivo en todo momento). Desde un punto de vista sociológico y profundizando más, se ha dicho también que son los partidos políticos quienes indican (e imponen) al Jefe del Estado las personas que han de ocupar los cargos supremos del Poder ejecutivo. Ateniéndose al texto legal, hay que aceptar que es el Soberano quien tiene la facultad de nombrar a los Ministros, pero sin olvidar en todo caso el principio de la irresponsabilidad del Rey. En la práctica, esta libertad viene, pues, paliada por el control—no sólo de tipo negativo, sino también positivo—que el Parlamento, los partidos políticos y la opinión pública ejercen en estas materias. Dentro de este juego de fuerzas hay que situar al Primer Ministro, para analizar sus atribuciones *de facto* en el momento de nombrar a los miembros del Gabinete.

El Rey es quien elige al Primer Ministro, es decir, al futuro «formador» del Gabinete. Esta elección, como ya se ha dicho, no es libre, sino que deberá recaer sobre persona que pueda contar posteriormente con el apoyo del Parlamento. Tradicionalmente, el Rey ha gozado, sin embargo, de un margen de autonomía para la elección de una persona concreta, dentro de la tendencia dominante que el Parlamento apoye en el momento de la creación del nuevo Gobierno. La elección ha recaído casi siempre sobre un parlamentario, si bien ha habido casos en los que el Primer Ministro designado no era miembro de ninguna de las dos Cámaras.

Una vez realizada esta designación comienza la segunda fase, en la que el futuro Primer Ministro formula su programa político y propone los nombres de sus colaboradores en el Gabinete. El programa será, por supuesto, diferente si se trata de un Gobierno homogéneo o de un Gobierno de coalición (éste es el caso de todos los formados en Bélgica desde 1918), ya que en este último habrá que dar entrada a algunas ideas de la oposición. En cuanto a los Ministros, también predomina consuetudinariamente el origen parlamentario de los mismos. Incluso la mayoría pertenecen tradicionalmente a la Cámara Baja, aunque aquí no exista para ello la justificación que se da en Inglaterra (donde los miembros de cada Cámara no pueden asistir a las reuniones de la otra).

2.2. REVOCACIÓN DE LOS MINISTROS

Según la práctica moderna, el Gabinete que pierde el apoyo del Parlamento debe abandonar el poder, salvo que proponga y gane un voto especial de confianza. El papel del Primer Ministro en estos casos es el siguiente:

- Su dimisión provoca la del Gobierno en pleno.
- Si el Gobierno dimite, es el Primer Ministro quien presenta tal dimisión al Rey.
- El Primer Ministro puede también exigir la dimisión de alguno de sus colaboradores.

2.3. LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Una vez nombrado el Gobierno, la figura del Primer Ministro sigue ocupando una posición preponderante en el desarrollo de la actividad gubernamental. En principio, el Rey y el Parlamento sólo se comunican con el Primer Ministro en aquellas cuestiones que hacen referencia a las directrices generales de la política del Gobierno, entendiéndose directamente con cada Ministro en las cuestiones que se refieran exclusivamente al Departamento correspondiente. En la práctica, las cosas ocurren de otro modo:

- Es el Primer Ministro el que de modo periódico (por ejemplo, semanalmente) despacha con el Rey, convirtiéndose así en portavoz ante el Jefe del Estado de las cuestiones planteadas por todos y cada uno de los Departamentos ministeriales.
- Ante el Parlamento, el Primer Ministro es también quien habla normalmente en nombre de su Gobierno. Incluso en las interpelaciones, éstas se dirigen conjuntamente al Ministro del Ramo correspondiente y al Primer Ministro.
- En el siglo xx, el Parlamento ya no es el único crisol donde se forman y reflejan las opiniones de los gobernados. Junto a él coexisten otros centros de representación, como son los Sindicatos, Asociaciones, grupos de presión, etc. En consecuencia, el Gobierno no puede ignorar estos centros de imputación de opiniones y reivindicaciones, y es también normalmente el Primer Ministro el que se comunica con ellos a través de las conferencias de prensa, alocuciones en la radio y televisión, audiencias, etcétera.

3. Funciones como Presidente del Consejo de Ministros

La Constitución belga, que no nombra, como se ha dicho, al Primer Ministro, hace mención en cambio del Consejo de Ministros. Históricamente el Rey ha presidido los Consejos en el siglo XIX; sin embargo, en la actualidad sólo asiste a ellos cuando se van a tratar cuestiones de especial importancia. La presidencia recae normalmente en el Primer Ministro. Las competencias del Consejo de Ministros son también de tipo consuetudinario, si bien en el siglo XX se nota también una tendencia marcada a asignarle por vía legal una serie de funciones, que si llegasen a ser excesivas podrían poner en peligro el principio del reparto de responsabilidades entre los distintos Ministros. También se advierte en los recientes textos legales una serie de textos en los que se atribuye capacidad decisoria y no meramente consultiva a este Alto Cuerpo colegiado.

La función del Primer Ministro en este aspecto es, por tanto, la presidencia del Consejo y la dirección de sus debates. Por ser funciones cada día más absorbentes, cuenta hoy con una Secretaría y una serie de servicios que se analizan posteriormente. También aparece a partir de la primera guerra mundial la costumbre, hoy casi universal, de dar cuenta a la Prensa y otros medios de información de las materias discutidas en cada una de las sesiones del Consejo.

Finalmente, la multiplicidad del número de Departamentos ministeriales ha impuesto la necesidad de crear, bajo la dirección directa del Primer Ministro, una serie de Comités ministeriales restringidos (que cumplen a grandes rasgos las mismas tareas de las Comisiones delegadas en el sistema español). Estos Comités son los siguientes:

- Comité del Presupuesto.—Formado por el Primer Ministro, el Ministro de Hacienda y otros dos miembros designados por el Rey.
- Comité Ministerial de Coordinación Económica.—Formado por el Primer Ministro y los Ministros de Asuntos Exteriores, Obras Públicas y Reconstrucción, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Hacienda, Asuntos Económicos, Comunicaciones, Comercio Exterior y Clases Medias.
- Comité Interministerial de la Familia.—Formado por el Primer Ministro, los Ministros de Hacienda, Salud Pública y Familia y Trabajo y Previsión Social, así como de otros dos Ministros de libre designación del Primer Ministro.

4. Atribuciones administrativas

Distingue el autor entre atribuciones de administración general, entendiendo por tales aquellas que se refieren a la actividad institucional o instrumental, y las atribuciones de administración particular, que son de tipo funcional y varían, por tanto, según la «función» marcada a cada Organismo.

4.1. ATRIBUCIONES DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

Estas atribuciones se reflejan principalmente en las normas de alta dirección de la administración centralizada, misión general que consiste en «elaborar y proponer las medidas relativas a la organización administrativa, vigilar su aplicación y coordinarlas», y se concreta en la mejora de métodos de trabajo, reducción de efectivos y aumento del rendimiento (Real Decreto de 30 de marzo de 1939). También es competencia del Primer Ministro lo relativo a la creación de empleos, fijación de sueldos y salarios, seguridad social, etc., de la función pública (Ley de 20 de julio de 1921).

A través de numerosos textos legales se concretan estas atribuciones, fijándose la competencia del Primer Ministro, entre otros, en los siguientes dominios:

- Determinación de indemnizaciones y prestaciones a los funcionarios públicos.
- Estatuto sindical de los mismos.
- Régimen de retribución de los mismos.
- Organización de las Cámaras de recursos.
- Clasificación de puestos de trabajo.
- Situación administrativa de los agentes que cumplen servicio militar, etc.

4.2. ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS DE ORDEN PARTICULAR

Entre los textos legales que atribuyen expresamente competencia al Primer Ministro en diversos campos de la actividad administrativa, el autor analiza detalladamente los siguientes casos:

- El Primer Ministro puede encargar a la Sección de Legislación del Consejo de Estado la redacción de anteproyectos de Ley, Decretos, Reglamentos o enmiendas.
- El Gobierno tiene derecho de ser oído por el Consejo de Estado en los recursos de que éste entiende. A este efecto el Consejo avisa al Primer Ministro de todos los recursos de anulación y de todas las demandas de indemnización que le sean elevadas.
- Sólo el Consejo de Ministros, y en caso de urgencia el Primer Ministro, pueden dejar sin efecto la obligación de adjudicar las obras públicas y demás concursos de obras o servicios del Estado a la oferta más beneficiosa para la Administración.
- La gestión del crédito presupuestario recogido bajo la rúbrica de «Gastos diversos de administración» es atribución también exclusiva del Primer Ministro.

4.3. COMISIONES ADMINISTRATIVAS DEPENDIENTES DIRECTAMENTE DEL PRIMER MINISTRO

Para terminar el cuadro de las atribuciones administrativas del Primer Ministro, el autor menciona las diversas Comisiones que se han creado en el seno de su Departamento. Estas son :

- Cámaras de recursos.
- Comités sindicales.
- Comité consultivo de acumulación de cargos y empleos.
- Consejos de dirección.
- Comisión permanente del estado general de obligaciones de la Administración.
- Comisiones de revisión de recursos disciplinarios.

5. Los servicios del Primer Ministro

Los servicios con los que cuenta el Primer Ministro para el desarrollo de sus funciones se pueden agrupar en dos categorías :

5.1. EL GABINETE, que a su vez comprende dos Gabinetes distintos, uno encargado de asuntos generales y administrativos, y presidido por el Secretario del Consejo de Ministros, y otro encargado de la coordinación económica y social. En 1957 el personal empleado llegaba a 44 personas para el primero y 13 para el segundo.

5.2. LOS SERVICIOS PERMANENTES. Que son los siguientes :

- Servicios generales.
- Servicio de estudios y de coordinación económica.
- Servicio de administración general.
- Secretariado permanente de reclutamiento de los agentes del Estado.
- Comité superior de control.

6. Conclusión

Se plantea finalmente el autor el problema de la posible conveniencia de dar entrada en la Constitución, mediante una enmienda de la misma, a la figura, ya consagrada por la práctica, del Primer Ministro. Las tareas cada vez más numerosas que corresponden al Primer Ministro, su papel indispensable de árbitro en los Gobiernos de coalición y otras muchas razones abonan la decisión de dar reconocimiento jurídico a su existencia. La determinación de su Estatuto

facilitaría además la asignación especial en el presupuesto, que ahora sólo se lleva a cabo a través del concepto de gastos de representación. En cuanto a los servicios del Primer Ministro, analiza el autor la realidad francesa (donde el Presidente del Consejo de Ministros juega un papel más amplio que en Bélgica), inglesa (donde la figura del Primer Ministro es quizá la más cercana a la belga) y holandesa (donde normalmente el «Minister President» es también Ministro de Asuntos Exteriores). Concluye, finalmente, la obra con un proyecto de esquema de organización de los servicios del Primer Ministro, en el que se debe de huir, dice Urbain, tanto de una excesiva politización de dichos servicios, para no restar continuidad a su labor, como de un excesivo carácter administrativo y técnico, que podría dificultar la libertad de acción de un nuevo Primer Ministro.—J. M. ALLENDESALAZAR.