
FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (*dir.*)

PLURALIDAD TERRITORIAL,
NUEVOS DERECHOS
Y GARANTÍAS

CÉSAR AGUADO RENEDO	JUAN F. DURÁN ALBA
ALFREDO ALLUÉ BUIZA	ASCENSIÓN ELVIRA PERALES
IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ	OLIVIER LECUCQ
ANTONIO ARROYO GIL	GRACIELA LÓPEZ DE LA FUENTE
PALOMA BIGLINO CAMPOS	EDMUNDO MATIA PORTILLA
JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS	ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ
ANA M. CARMONA CONTRERAS	ESTHER SEIJAS VILLADANGOS
LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN	JOSÉ TUDELA ARANDA

GRANADA, 2012



La presente publicación se realiza en el marco del Proyecto de Investigación I+D DER2008-00185 sobre Pluralidad de ciudadanías y participación democrática, concedido por la Subdirección de Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación para el trienio 2009-2011 (prorrogado hasta diciembre de 2012) y de la Ayuda Complementaria DER2011-13326-E sobre Pluralidad de territorios y participación democrática, concedida por la Subdirección de Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación para 2012. Ha contado con la colaboración del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid.

© Los autores

© Editorial Comares, S.L.
C/ Gran Capitán, 10 – Bajo
18002 Granada

Tlf.: 958 465 382 • Fax: 958 272 736

E-mail: libreriacomares@comares.com

<http://www.editorialcomares.com>

<http://www.comares.com>

ISBN: 978-84-9836-953-3 • Depósito legal: ...

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

CAPÍTULO 6. LAS RELACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON LA UNIÓN EUROPEA EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES. <i>Ana M. Carmona Contreras</i>		101
1.	Consideraciones preliminares.	101
2.	La regulación estatutaria de las relaciones con la Unión Europea: superando un largo silencio (oportunidades).	102
3.	Cuando el fin no justifica los medios... o al menos, no completamente	107
3.1.	<i>Una cuestión de orden de factores normativos (Debilidades)</i>	107
3.2.	<i>La STC 31/2010: Reconponiendo el orden normativo (¿Amenazas?)</i>	111
4.	Conclusión: la «europeización» de los Estatutos no ha sido en vano (Fortalezas).	113
5.	Bibliografía	114
CAPÍTULO 7. LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA. <i>Esther Seijas Villadangos</i>		117
1.	Planteamiento	117
2.	Microteoría sobre los gobiernos en la Unión Europea	118
2.1.	<i>Elementos esenciales de una teoría general del gobierno</i>	118
2.2.	<i>Una teoría particular: morfología constitucional de los gobiernos de los Estados en la Unión Europea</i>	119
2.2.1.	<i>Morfología de los gobiernos en relación con la legitimación</i>	120
2.2.1.1.	<i>El principio: origen y selección de los gobiernos</i>	120
2.2.1.2.	<i>El fin: El cese racionalizado de los gobiernos</i>	123
2.2.2.	<i>Morfología de los gobiernos en relación a la estructura</i>	124
3.	<i>Exceptio firmat regulam</i> , principales retos a la teoría del Gobierno: tecnogobiernos y las ventajas de vivir sin gobierno	126
3.1.	<i>Bélgica, ¿Es prescindible la institución del gobierno?</i>	127
3.1.1.	<i>Iter de los principales acontecimientos</i>	127
3.1.2.	<i>La perpetuación de los gobiernos en funciones</i>	128
3.2.	<i>Grecia e Italia, los tecnogobiernos como versión contemporánea del modelo ideal de gobierno clásico de la sofocracia</i>	130
3.2.1.	<i>La gestación de los tecnogobiernos. Aproximación al contexto de su configuración</i>	131
3.2.2.	<i>Principales atributos de los gobiernos de tecnócratas</i>	135
3.2.3.	<i>Formación y composición de los gobiernos tecnocráticos</i>	138
3.2.4.	<i>Las específicas funciones de un gobierno tecnocrático</i>	139
4.	<i>Reflexión final</i>	140
5.	<i>Bibliografía</i>	140

TERCERA PARTE

EL ANCLAJE CONSTITUCIONAL DEL MODELO AUTONÓMICO

CAPÍTULO 8. A MODO DE REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. <i>José Tudela Aranda</i>		145
1.	Los Estatutos de Autonomía de segunda generación	145
1.1.	<i>Las raíces políticas del proceso</i>	145
1.2.	<i>Los términos jurídicos. Cambios en el ordenamiento constitucional de la organización territorial</i>	147
1.3.	<i>La heterogeneidad como resultado del proceso</i>	151

CAPÍTULO 7

LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Esther Seijas Villadangos
Profesora de Derecho Constitucional (ULE)
meseiv@unileon.es

«Hombres cuyos hechos y palabras estén, dentro de lo posible, en la más perfecta consonancia y correspondencia con la virtud y que gobiernen en otras ciudades semejantes a ellos, de esos jamás se han visto muchos, ni uno tan siquiera»

PLATÓN, La República, Libro VI, §499³⁶

1. PLANTEAMIENTO

Un estudio de los Gobiernos de los Estados en la Unión Europea ha de partir de precisar los elementos sustanciales en base a los cuales se va a diseñar la esencia de uno de los elementos más relevantes del Estado, quizá en un intento desesperado de rescatar de esa pésima connotación que, desde incluso el siglo IV a. C., llevan aparejada los gobiernos y los gobernantes. Un doble planteamiento se proyectará en las siguientes líneas, asumiendo la imposibilidad de abarcar todas las cuestiones susceptibles de ser analizadas, pero pretendiendo esbozar alguna de ellas. En primer lugar, se tratará de condensar una microteoría de los gobiernos contextualizada en la Unión Europea. Este reto pasa por reconstruir una teoría general del gobierno y, una vez sentada esa propedéutica, dibujar el bosquejo de lo que sería una teoría particular comparada de los diferentes gobiernos de los Estados de la Unión Europea. En un segundo lugar, y abandonando la objetividad irrenunciable de la anterior propuesta, se tratará de estimular una reflexión sobre los dos elementos esenciales de los gobiernos, legitimidad y estructuración, a la luz de la coyuntura actual de recesión económica y crisis político-institucional. ¿Son los tecnogobiernos la panacea a los actuales problemas? ¿Se ha abierto la caja de Pandora de la modificación de las concepciones tradicionales de los gobiernos y de los sistemas democráticos que los sustentan? ¿Demanda la globalización nuevas estructuras políticas?

³⁶ PLATÓN: *La República*. Madrid, CEC, 1981, Vol II. p. 199.

Una ambición desmesurada podría frustrar cualquier intento de abordar con un mínimo rigor el objetivo esencial de analizar los diferentes gobiernos que se prodigan a lo largo de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea. Por ello, pudiera ser que muchos de los interrogantes se perpetúen, condenados a no hallar respuesta. La trama del guión está planteada, el desenlace...

2. MICROTEORÍA SOBRE LOS GOBIERNOS EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Elementos esenciales de una teoría general del gobierno

De las diferentes acepciones que el diccionario de la Real Academia nos ofrece del término *gobierno*, son especialmente relevantes tres de ellas: la primera, que por formal no clarifica en demasía el término, «acción y efecto de gobernar o gobernarse». Otra más pragmática, que sí ayudaría a identificar quién o quienes integran el gobierno, así se establece que gobierno alude al «conjunto de los ministros de un Estado». Finalmente, tras sucederse más explicitaciones del término, nos llama la atención que gobierno aluda a la «docilidad de la nave al timón». A priori, desde esta calificación terminológica de gobierno apuntamos a una interactividad, necesaria tanto para su constitución, como para el ejercicio de las funciones que le son propias, entre el gobierno y otros protagonistas del sistema político. Si acudimos a su étimo, la palabra griega *kubernao*, ésta significa dirigir con el timón. Así, Cotta, recupera las distintas imágenes con que —quizá desde una percepción carismática weberiana— se ha caracterizado a lo largo de la historia de la cultura política a los gobernantes y al propio gobierno: timonel de una nave, el padre, el pastor del rebaño, el administrador de unos bienes económicos, el jefe de un ejército³⁷.

Si nos aproximamos al poder como ese tercer elemento del Estado, que aglutina e imprime cohesión³⁸ a los otros dos elementos típicamente materiales, territorio y pueblo, nos encontraremos con que en muchas clasificaciones se sustituye el elemento poder por el elemento gobierno. Así, y en particular en la doctrina italiana, Romano³⁹, Pizzorusso⁴⁰, Virga⁴¹ o Biscaretti⁴², nos hablan de los *elementi costitutivi dello Stato: territorio, popolo, governo*. Esta caracterización del gobierno como tercer elemento constitutivo del Estado refleja la opción de un sector de la doctrina por la institucionalización del poder. Se abandona el carácter relacional del poder, por algo tangible, visible, corpóreo, materializado como es el gobierno, entendido tanto en el sentido de

³⁷ COTTA, M., «Los gobiernos». PASQUINO, G.: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos. Madrid, 1996, p. 315.

³⁸ En este sentido, PRÉLOT, M. Y BOULOIS, J.: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 6.ª edic. Dalloz, Paris, 1972, p.12

³⁹ ROMANO, S.: *Principii di Diritto Costituzionale generale*, Giuffrè Editore, Milano, 1947, p. 49.

⁴⁰ PIZZORUSSO, A.: *Curso de Derecho Comparado*, Edit. Ariel, Barcelona, 1987, p. 103.

⁴¹ VIRGA, P.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1979. pp. 36-37

⁴² BISCARETTI, P.: *Derecho Constitucional*, 2.ª edic., Madrid, Tecnos, 1982, p. 101

las personas que detentan y ejercen el poder, como en el propio ejercicio de éste. Es aquí donde cobraría sentido la singular e interesante clasificación que realizó Adolfo Posada de los elementos constitutivos del Estado, al diferenciar los elementos externos y visibles (territorio, pueblo y poder), de los elementos internos, invisibles, que se sintetizarían en las relaciones de obediencia que suscita el Estado, en las normas que genera y en los supuestos de hecho que actúan como referentes de las normas⁴³. La naturaleza polisémica del término gobierno nos remite a una institución, un sujeto político y a la vez a una función, a una actividad de dicho sujeto.

El gobierno es descrito constitucionalmente como un órgano pluripersonal al que se le atribuyen diversas funciones. «La posición tradicional del gobierno en los regímenes parlamentarios ha resultado, no tanto de una delimitación jurídica minuciosa de sus características y funciones, sino del establecimiento de mecanismos de responsabilidad política, mecanismos encargados de llevar a cabo un control de la acción gubernamental, dependiente, no de la intervención de los tribunales, sino del conocido juego de las mayorías parlamentarias y de los procesos electorales»⁴⁴. Al final esa «posición constitucional del gobierno» ha terminado por imponerse, relegando el papel de una legislación parcial e instrumental a un desarrollo de la misma, pero no a su suplencia.

Desde esa plasmación constitucional, legislativa y jurisprudencial, pero sobre todo del pragmatismo con que la acción de gobierno ha de identificarse el órgano gubernamental ha pasado a considerarse como el principal protagonista de los sistemas políticos actuales. Acorde con ello la tradicional asimilación de gobierno a poder ejecutivo sin dejar de ser útil, sólo puede ser aceptada en cuanto *pars pro toto*, destacando del elenco de funciones que podemos atribuir al gobierno su función de dirección. Esa potestad directiva se presenta con un carácter genérico, si bien la podemos desglosar en una serie de actuaciones entre las que podemos destacar las siguientes: ejercicio de la iniciativa legislativa, relación con órganos constitucionales, dirección de la política económica, dirección de la política exterior, dirección de la administración civil y militar, defensa del Estado y la tradicional función ejecutiva vinculada a la potestad reglamentaria⁴⁵.

2.2. Una teoría particular: morfología constitucional de los gobiernos de los Estados en la Unión Europea

El análisis de las instituciones gubernativas puede estructurarse a partir de dos referentes decisivos: la legitimación de los gobiernos y la estructura de los mismos.

⁴³ POSADA, A.: *Tratado de Derecho político*, 5.ª edic., Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1935, p. 78.

⁴⁴ LÓPEZ GUERRA, L.: «La regulación constitucional del gobierno y las funciones parlamentarias», en MONREAL A. (Ed.): *La división de poderes: El gobierno*, ICPS, Barcelona, 2000, p. 12.

⁴⁵ LÓPEZ GUERRA, L.: «Dirección política», en ARAGÓN REYES, M., (Dir.), *Organización general y territorial del Estado*, Civitas, Thomson, Madrid, 2011, p. 195.

Teóricamente, desde el criterio de la legitimación y de las modalidades institucionales a través de las cuales ésta se canaliza podemos identificar dos posibilidades de legitimación democrática: la directa *versus* la indirecta. Así, la inmediatez de la elección directa por el electorado del gobierno o, lo que es más habitual, del jefe del gobierno es la alternativa a una elección mediata a través del eslabón del parlamento. Desde la perspectiva estructural, la dualidad resultante se podría simplificar en torno a un ejecutivo monocrático frente a un ejecutivo colegiado.

En el terreno de la práctica, una descripción de la morfología de los gobiernos deviene en una tarea mucho más compleja. En primer lugar, porque los modelos tienden a combinarse, resultando de ello una diversidad de formas híbridas cuyo cómputo pudiera coincidir con el número de Estados que se analice. Habría tantos tipos de gobiernos como Estados, e incluso ese número pudiera incrementarse atendiendo a la estructura territorial descentralizada de cada uno de ellos. En segundo lugar, porque si bien el gobierno ha sido objeto de un riguroso tratamiento normativo al más alto rango, constitucional, en su propia esencia como núcleo institucional donde hasta el momento podíamos hallar una de las concentraciones de poder más elevadas, el contenido político del mismo ha sido crucial, siendo esa «politicidad» de los gobiernos la que ha determinado su maleabilidad y la proliferación de formaciones particulares inspiradas en esos modelos teóricos —que han actuado en muchas ocasiones como auténticos Lechos de Procasto— pero que han adoptado formaciones de gran complejidad y de difícil anclaje dogmático.

2.2.1. *Morfología de los gobiernos en relación con la legitimación*

Dentro de un contexto democrático, *conditio sine qua non* para ser miembro de la Unión Europea (art. 2 TUE), la referencia a la legitimación gubernamental del gobierno puede desplegarse en dos direcciones. En todo aquello que se refiera al origen y selección del gobierno y en lo atinente a la permanencia en el cargo, esto es, al cese de los gobiernos.

2.2.1.1. *El principio: origen y selección de los gobiernos*

La existencia de un gobierno tiene su origen en un proceso de legitimación que puede canalizarse desde los ciudadanos de un modo directo o, por el contrario, de un modo mediato o indirecto. En los sistemas democráticos consolidados de los Estados de la Unión Europea sólo encontramos un sistema de elección directa, presidencial: el de Chipre (art. 39 CChi)⁴⁶. El sistema de elección de los gobiernos predominante en la mayoría de los Estados es el indirecto de naturaleza parlamentaria. Si bien el clásico régi-

⁴⁶ Art. 46.1 CChi: «El poder ejecutivo recae en el Presidente y el Vicepresidente de la República». Art. 39.1 CChi: « La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se hará por sufragio directo, universal y secreto y, excepto en el caso de elección parcial, tendrá lugar en el mismo día si bien

men parlamentario monista se compatibiliza con modulaciones dualistas, obvias en las monarquías parlamentarias (Bélgica⁴⁷, Luxemburgo⁴⁸, Países Bajos⁴⁹, Dinamarca⁵⁰, Reino Unido, España⁵¹ y Suecia⁵²) y apelando a una reminiscencia de la transformación de las monarquías preparlamentarias, adaptadas al advenimiento de las Repúblicas (Irlanda⁵³, Italia⁵⁴, Grecia⁵⁵, Portugal⁵⁶ y República Checa⁵⁷). «Podríamos, pues, identificar así un fuerte elemento de homogeneidad constitucional entre los Estados»⁵⁸.

La vía de la diversidad viene marcada por el ejemplo francés, prototipo de modelo híbrido, calificado de «primo-presidencial»⁵⁹ de naturaleza sincrética, inclasificable, inédito, herético o bastardo. Su esencia redunda en un ejecutivo bicéfalo, donde el gobierno tiene que tributar una doble responsabilidad, ante el Presidente y ante la

por separado. Asimismo, si para alguno de los dos cargos sólo hubiere un candidato a la elección, dicho candidato será declarado electo».

⁴⁷ Art. 33 CB: «Todos los poderes emanan de la Nación». Art. 37 CB: «El poder ejecutivo federal, tal y como se regula en la Constitución, pertenece al Rey». Art. 96 CB: «El Rey nombra y revoca a sus ministros.»

⁴⁸ Art. 32. 1 CLux: «El poder soberano reside en la Nación». Art. 76 CLux: «El Gran Duque regula la organización de su Gobierno, que estará compuesto de, al menos, tres miembros».

⁴⁹ Art. 42.1 CPB: «El Gobierno se compone del Rey de los Ministros». Art. 4 CPB «Todo holandés tiene derecho a elegir a los órganos de representación general».

⁵⁰ Art. 13 CD: «Los Ministros serán responsables de la dirección de su gobierno».

⁵¹ Art. 99 CE: «Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno»

⁵² Art. 1 CSue: «Todo poder público en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario y se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario y de la autonomía municipal».

⁵³ Art. 12.1 y 2 CIr: «Habrá un Presidente de Irlanda, en lo sucesivo llamado Presidente. El Presidente se elige por sufragio universal directo». Art. 28CIr. El gobierno.

⁵⁴ Art. 94 CI: «El gobierno deberá gozar de la confianza de ambas cámaras».

⁵⁵ Art. 30.1 CGr: «El Presidente de la República es el árbitro de las Instituciones de la República.» Art. 37.2. CGr: «Será nombrado Primer Ministro el jefe del partido que disponga en la Cámara de la mayoría absoluta de los escaños».

⁵⁶ Art. 121.1 CPort: «El Presidente de la República es elegido por sufragio universal, directo y secreto por los ciudadanos portugueses censados en el territorio nacional o bien ciudadanos portugueses residentes en el extranjero.» Art. 187 CPort: «El Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República oídos los partidos representados en la Asamblea de la República y teniendo en cuenta los resultados electorales».

⁵⁷ Art. 54.2 CChe: «El parlamento elegirá al Presidente de la República en sesión conjunta de ambas cámaras». Art. 68.2 CChe: «El presidente de la República designará al Primer Ministro».

⁵⁸ PINON, S.: «La forma de gobierno en los Estados Miembros de la Unión Europea». ReDCE, N.º 16 (2011). www://ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/04Spinon.htm.

⁵⁹ PINON, S.: «El sistema constitucional de Francia». ReDCE, N.º 14 (2010). www://ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001Spinon.htm.

Asamblea (Art. 12 CFra). A este modelo semipresidencial se han agregado nuevos Estados en las respectivas ampliaciones de 2004 y 2007. Estamos aludiendo a Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía. Esta tendencia de algunos Estados de la Europa oriental hacia el semipresidencialismo pudiera ser un síntoma de debilidad de estas democracias si se acompaña de una deriva carismática, un cesarismo exacerbado de alguno de sus líderes políticos unida a una manipulación plebiscitaria.

Esa descripción *ab origine* de los gobiernos se perfecciona con la selección de los mismos. La selección, o procedimiento de designación de los gobiernos, y su inmediata investidura no se canalizan en la Unión Europea a través de instrumentos institucionales similares. En muchos casos este procedimiento se atribuye a un órgano externo al Parlamento, habitualmente el monarca en las monarquías parlamentarias o el presidente de la república en los Estados republicanos. Es el caso de España⁶⁰ o de Alemania⁶¹. Resulta extraño, un segundo supuesto, en el que la elección se asuma por el propio parlamento, como el caso de Hungría⁶² y, finalmente, llama especialmente la atención el caso sueco,

⁶⁰ Art. 99 CE «1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas, en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.»

⁶¹ Art. 63 LFB: «1. El Canciller Federal es elegido sin debate por la Dieta Federal a propuesta del Presidente Federal.

2. Será elegido quien obtuviere los votos de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal. El así elegido será nombrado formalmente por el Presidente Federal.

3. Si la persona propuesta no fuere elegida, podrá la Dieta Federal elegir, por más de la mitad de sus miembros, un canciller federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

4. De no realizarse la elección en dicho plazo, se procede de inmediato a otra votación y es elegido quien obtenga más votos. Si el elegido obtiene los votos de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal, el presidente Federal debe nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección. Si el elegido no alcanza dicha mayoría, el Presidente Federal debe, en un plazo de siete días, nombrarlo o bien disolver la Dieta Federal.»

⁶² Art. 33.3 CHun: «El presidente del Gobierno será elegido, a propuesta del Presidente de la República, por la mayoría de los miembros del Parlamento. El Parlamento decidirá, a la vez, sobre la elección del presidente del gobierno y sobre la aprobación del programa de gobierno.»

en el que el presidente —speaker— del parlamento —Riksdag— sea quien ostente la potestad para tal designación⁶³.

Si hubiéramos de proceder a contrastar el rigor con que las Constituciones de los Estados de la Unión Europea proceden a afrontar la designación de los gobiernos, concretamente de los primeros ministros utilizaríamos un segmento en el que en un extremo ubicaríamos a Malta, donde el laconismo se une a la ambigüedad en la designación del primer ministro por el presidente conforme a un criterio a priori casi cabalístico, «el que más posibilidades tenga a su juicio de conseguir el apoyo de la mayoría de los diputados» (art. 80 CMal). En el extremo opuesto, sin lugar a dudas, nos referiríamos a la Constitución de Eslovenia, cuyo art. 111 recupera un rigor casi reglamentario en la descripción del proceso conducente a la designación del presidente del gobierno. Una valoración de la misma reitera el protagonismo de la Asamblea en dicho nombramiento, compatible con una potestad decisoria de peso del presidente de la República que articula su potestad arbitral para introducir una priorización y un peso específico al candidato que haya propuesto.

2.2.1.2. *El fin: el cese racionalizado de los gobiernos*

Todo lo que empieza tiene un final y el de los gobiernos viene determinado por la aplicación de diferentes técnicas, mayoritariamente marcadas por las prácticas de un parlamentarismo racionalizado, en las que una de sus consecuencias pudiera ser el cese de los gobiernos. Estaríamos ante la ejecución de un acto negativo de sustracción de la legitimidad que sustentaba al gobierno, de la emisión de un voto de desconfianza que culmina en la remoción del gobierno.

La posibilidad de «deponer a los gobernantes» era avanzada por Burke como uno de los instrumentos de consolidación de un Parlamento cuyo objeto debiera ser el de convertirse en «la imagen expresa de los sentimientos de la nación»⁶⁴. Esa posibilidad de destitución gubernamental ha sido uno de los pilares de la evolución y consolidación de la forma de gobierno parlamentaria merced a su racionalización. A través de tres institutos, moción de censura, cuestión de confianza y disolución de las Cámaras, el gobierno

⁶³ Art. 2, Cap. VI: «Para el nombramiento de primer ministro, el presidente llamará a consulta a los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria. Tras evacuar consulta con los vicepresidentes del Parlamento, someterá la propuesta al parlamento.

El parlamento procederá a votar la propuesta no más tarde del cuarto día después de aquélla, sin que proceda su examen en comisión. Si más de la mitad de los miembros del parlamento votan contra la propuesta, ésta es rechazada. En cualquier otra circunstancia, ésta es adoptada.»

Art. 4, Cap. VI: «El presidente —speaker— expedirá en nombre del parlamento las credenciales de nombramiento del primer ministro».

⁶⁴ BURKE, E.: *Textos Políticos*, (1.ª edic. 1770-1790) México, F.C.E., 1984, p. 274.

puede verse abocado a la dimisión. Empero, el objetivo de esa deriva racionalizadora es, precisamente, el inverso: preservar la estabilidad y la autoridad de los gobiernos.

La proliferación de mecanismos de racionalización en los Estados de la Unión Europea es una constante. Así, Alemania, Bélgica, Grecia, España, Portugal, Suecia, Estonia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia. El instituto de referencia es el de la moción de censura constructiva, conforme al patrón consignado en el art. 67 de La Ley Fundamental germana⁶⁵. El objetivo es evidente, impedir que el cese del gobierno sea la única meta de la oposición parlamentaria que, por consiguiente, deberá ejercerse con una responsabilidad suficiente que implique la automática suplencia del gobierno derrocado como consecuencia de la pérdida de confianza parlamentaria. Así, el cese no es sólo el final, sino el comienzo de una nueva etapa con un nuevo líder y una nueva mayoría.

El cese del gobierno tiene como epicentro la pérdida de la confianza parlamentaria (art. 74 CAus), pudiendo considerar como su alter la inserción de mecanismos de disolución parlamentaria (art. 29 CAus). La destitución de los gobiernos puede ser tanto colectiva, como susceptible de ser individualizada en alguno de sus miembros (art. 70.1 CAus).

La pluralidad de los Estados de la Unión Europea se ilustra con el vacío constitucional de alguno de ellos en lo que concierne a la regulación de dichos mecanismos racionalizados de exigencia de responsabilidad política a los gobiernos. *V.gr.* Países Bajos, Luxemburgo y el presidencialismo chipriota, como es lógico.

2.2.2. *Morfología de los gobiernos en relación a la estructura*

Una doble dialéctica protagoniza esta aproximación al variado crisol de los gobiernos de la Unión Europea: la que distingue un modelo presidencial *versus* un modelo colegiado de gabinete y, la más abundante, que se sustancia dentro de esta última opción y que distinguiría entre un modelo colegiado en el que el jefe del gobierno sea un *primus inter pares versus* un modelo colegiado de parlamentarismo presidencial.

Estaríamos hablando de dos niveles de legitimación. En el modelo presidencial, *v. gr.* Chipre, art. 39 CChi, únicamente el presidente goza de una investidura democrática directa mientras que los demás miembros del gobierno se hallan en una situación de legitimación diferida, de segundo grado merced a su designación por el presidente y el vicepresidente de la República (art. 46.2 CChi)⁶⁶.

⁶⁵ Art. 67 LFB: «1. La Dieta federal sólo puede expresar su desconfianza al Canciller Federal eligiendo un sucesor por mayoría de sus miembros y requiriendo al Presidente Federal a que destituya al Canciller Federal. El Presidente Federal debe dar cumplimiento a la solicitud y nombrar al así elegido.

2. Deben transcurrir cuarenta y ocho horas entre la moción y la votación».

⁶⁶ Art. 46.2 CChi: «El Presidente y el Vicepresidente de la República, con el fin de afianzar el poder ejecutivo, dispondrán de un Consejo de Ministros, compuesto de siete Ministros griegos y tres Ministros

En las formas de gobierno parlamentarias —la inmensa mayoría— la clave de bóveda se halla en la cohabitación del principio de colegialidad con la preminencia del Presidente del Consejo, del Primer Ministro o del Canciller. Existe un profundo desequilibrio entre los principios que, conforme a la doctrina alemana, inspiran el funcionamiento del colegio gubernamental —principio de canciller, principio departamental o ministerial y principio de gabinete—, evidenciando un protagonismo del principio de canciller en detrimento de los otros dos⁶⁷.

La doctrina española ha descrito esa situación como «parlamentarismo presidencial»⁶⁸, advirtiendo la posibilidad de su degeneración en un parlamentarismo presidencialista, auténtica patología o *mutación contra legem* de nuestra Constitución.

Si trazamos un halo de certeza positiva, la preminencia y hegemonía del presidente, fundadas en su potestad de dirección política y en su función de coordinación⁶⁹, a la vez que en la necesidad de personalizar el poder y responder a una demanda de la opinión pública de individualizar la responsabilidad en una persona concreta, son compatibles con un paradigma de colegialidad que se asienta en una fuente de legitimación indirecta —el parlamento—. De este modo, la fuente de legitimación de los restantes miembros del gobierno, en particular, los ministros, pasa a diferirse hasta un hipotético tercer grado (el primero correspondería a la legitimación directa de los ciudadanos, el segundo a la legitimación parlamentaria, el tercero a la legitimación del presidente y, un cuarto, a la legitimación de los ministros).

El correspondiente halo de certeza negativo, que quebraría los principios mencionados de colegialidad parlamentaria, sería lo que se ha designado como cesarismo, una especie de ejercicio desbordado en régimen de monopolio por parte del presidente de todas o de la mayoría de las funciones que se asignan al gobierno. Este espacio es el que se predica como patológico, como una auténtica degeneración del modelo.

Un repaso comparado a los diferentes Estados de la Unión Europea evidencia una práctica unanimidad en consagrar la existencia de ese evidente desequilibrio institucional entre el presidente y los demás miembros del gobierno (Así, Eslovaquia —art. 111

turcos. Los Ministros serán designados respectivamente por el Presidente y el Vicepresidente de la República, que los nombrará mediante documento firmado por ambos. Los Ministros pueden ser designados entre personas que no sean miembros de la Cámara de Representantes.»

⁶⁷ BAR CENDÓN, A.: «El Gobierno en la Constitución y en la Ley de gobierno de 1997: ¿colegialidad o presidencialismo? TRC, N.º 14 (2004), p. 76.

⁶⁸ ARAGÓN REYES, M.: «Encuesta sobre el gobierno». En TRC, N.º 14, 2004, p. 15.

⁶⁹ PÉREZ FRANCESCH, J.L.: *El gobierno*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 61.

CEs—⁷⁰, Italia —art. 95 CI⁷¹—, Portugal —art. 191 CPort⁷²—). Podríamos hablar así de una colegialidad técnico-administrativa, conjugada con una colegialidad política difusa marcada por la impronta del presidente. Esta preminencia del presidente se implementa tanto en el terreno político como en el jurídico.

Prolongación de ese debate estructural sobre los gobiernos, es interesante deslindar cómo se atribuye constitucionalmente la responsabilidad a los gobiernos: colegiada *versus* individualmente. España puede citarse como un referente en el que la preminencia presidencial se asienta en una atribución preferente de responsabilidad política a su presidente del gobierno, especialmente por su potestad individualizada de presentar una cuestión de confianza —la deliberación del Consejo de Ministros se establece como un requisito procesal previo, pero el sujeto activo para su presentación es el presidente del gobierno, art. 112 CE— y por su potestad de proponer la disolución del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Cortes Generales, «bajo su exclusiva responsabilidad» (art. 115.1 CE). Esa posición es coherente con la consideración constitucional del Presidente del Gobierno como exclusivo receptor de la legitimación parlamentaria (art. 99 CE). Un curioso ejemplo en el que se combina la atribución de responsabilidad al gobierno como un todo, éste es quien plantea una cuestión de confianza y es objeto de una moción de censura, con la atribución individualizada de responsabilidad, es el caso de Eslovaquia⁷³.

3. *EXCEPTIO FIRMAT REGULAM*, PRINCIPALES RETOS A LA TEORÍA DEL GOBIERNO: TECNOGOBIERNOS Y LAS VENTAJAS DE VIVIR SIN GOBIERNO

El colofón a la revisión de los gobiernos en los Estados de la Unión Europea nos lleva a reparar en lo acaecido en tres Estados, por su discordancia con respecto a alguno

⁷⁰ Art. 111 CEsl «A propuesta del Primer Ministro del Gobierno, el Presidente de la República Eslovaca designará y cesará a los demás miembros del Gobierno y les autorizará para la gestión de los ministerios.»

⁷¹ Art. 95 CI: «El Presidente del Consejo de Ministros dirigirá la política general del gobierno y será responsable de ella.»

⁷² La constitución de Portugal establece una asignación colegiada de la responsabilidad al gobierno en el art. 190, «El gobierno es responsable ante el presidente de la República y ante la Asamblea de la República», para de inmediato proceder en el art. 191, a graduar esa responsabilidad en función de la jerarquía de los cargos: primer ministro, viceprimeros ministros, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado.

⁷³ Los artículos 114. 1 y 2, identifican colegiadamente al gobierno como objeto de una moción de censura y como artífice de una cuestión de confianza. En los supuestos de que prospere la moción de censura o fracase la cuestión de confianza, «el Presidente cesará al gobierno» (art. 115.1). En esa misma línea el art. 85 CGr., con la peculiaridad de asignar esa responsabilidad colectiva a la totalidad de miembros del Consejo de Ministros y a los Secretarios de Estado, para proceder de inmediato a deslindar la responsabilidad individual de los ministros derivada de los actos y omisiones acorde a sus respectivas competencias.

de los asertos que sobre el gobierno hemos sustentado en las líneas precedentes: Bélgica, Grecia e Italia.

3.1. **Bélgica, ¿Es prescindible la institución del gobierno?**

La división entre flamencos y valones ha encontrado su punto álgido en los comicios celebrados el 13 de junio de 2010, exactamente en la imposibilidad para constituir un gobierno a raíz de los resultados de las mismas. Lo paradójico es que en medio de esa crisis política, Bélgica ha visto como crece su economía, cómo se redujo su déficit fiscal, cómo ese vacío institucional no ha sido un impedimento para ejercer la presidencia semestral de la Unión Europea durante la segunda mitad de 2010 y cómo esa situación es, igualmente, compatible con la adopción de decisiones estratégicas de gran calado, así la implicación en un conflicto bélico mediante el envío de una flota aérea a Libia.

3.1.1. *Iter de los principales acontecimientos*

Dos convocatorias electorales y tres nombres propios marcan los principales hitos en el devenir gubernamental belga de los últimos años⁷⁴. Las elecciones de 2007 y de 2010 y quienes asumieron la responsabilidad de constituir un gobierno a partir de los resultados de las mismas Yves Leterme, Herman Van Rompuy y Elio Di Rupo. La formación política vencedora de las elecciones de 2007 fue el Partido Demócrata Cristiano Flamenco (CD&V), coaligado con la Nueva Alianza Flamenca (N-VA). La petición del Rey de formar gobierno recayó en Yves Leterme, tarea que no pudo culminar hasta el 20 de marzo de 2008. El mediador de ese proceso fue Herman Van Rompuy, a la sazón sucesor de Leterme hasta su designación como presidente del Consejo Europeo. La duración del gobierno Leterme fue inferior a un año (23 de diciembre de 2008). Tras el impasse del gobierno de Van Rompuy (28 de diciembre de 2008-25 de noviembre de 2009), Leterme recibe nuevamente el mandato de configurar un nuevo gobierno que se ve forzado a prorrogar hasta el 6 de diciembre de 2011, en que Elio Di Rupo toma posesión como primer ministro belga. Si bien, el status de Leterme como primer ministro cambia el 22 de abril de 2010, fecha en que presenta su dimisión. Ante la imposibilidad de formar un nuevo gobierno se procede a la convocatoria de elecciones el 26 de abril

74 Sobre el gobierno en Bélgica puede consultarse los siguientes referentes bibliográficos actualizados: CARDOEN, M.: «El sistema constitucional de Bélgica», en ReDCE, n.º 15, 2011. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/05MCardoen.htm>; UYTRENDAELE, M.: *Trente leçons de Droit Constitutionnel*, Bruylant, Bruselas, 2011; VERDUSSEN, M. (Dir.): *La Constitution Belge lignes et entrelignes*, Essai, Bruselas, 2004.

de 2010, celebrándose éstas el 13 de junio de ese año⁷⁵. Así, durante más de 500 días⁷⁶ Bélgica estuvo gobernada por un primer ministro en funciones. Un gobierno interino cuyo mandato se prolongó más que el de muchos gobiernos belgas investidos de confianza parlamentaria, entre los que se encuentran los liderados por él mismo.

3.1.2. *La perpetuación de los gobiernos en funciones*

La Constitución belga presenta un sorprendente laconismo sobre la regulación del gobierno, que en su Título III *De los poderes*, establece que es al Rey a quien corresponde el poder ejecutivo (art. 37). Anclados pues, normativamente en esa concepción monárquica del gobierno, incompatible con los principios del parlamentarismo democrático, es coherente que la Constitución ofrezca una exigua normación de la institución gubernamental. Así, se establece que el «Rey nombra y revoca a sus ministros» (art. 96 CB). Los nexos parlamentarios del gobierno se reglan con meridiana claridad, al establecerse la obligación de dimisión en el supuesto de prosperar una moción de censura o de fracasar ante una moción de confianza. Una mínima precisión estructural se realiza cuando se establece que el gobierno tendrá un techo máximo de quince ministros, con una limitación *ad hoc* al cifrar que la procedencia lingüística de los mismos ha de ser pareja (art. 99 CB).

De este modo, el proceso para la formación de un gobierno en Bélgica viene condicionado por la potestad real para su nombramiento. Como condicionante metanormativo, la imperatividad de acudir a coaliciones múltiples (pentapartido con Leterme y Van Rompuy y de seis partidos con Di Rupo —socialistas, conservadores y liberales de Flandes y Valonia—).

Tras la dimisión del primer ministro cesante y la celebración de las elecciones, el Rey ordena a dicho gobierno dimisionario la administración de los asuntos ordinarios, en su condición de gobierno en funciones o interino. Este gobierno continúa en la gestión pública hasta el nombramiento de un nuevo gobierno. A esos efectos el Rey realiza una serie de consultas a los presidentes de la Cámara de representantes, del Senado, a los líderes de los partidos políticos y a diferentes personalidades del mundo socioeconómico belga. El Rey se apoya en esta tarea en el trabajo de un «informante»⁷⁷ que es un político

⁷⁵ La victoria correspondió al partido de Nueva Alianza Flamenca, que se presentó sin coaligarse con el partido cristiano demócrata. La paradoja del desenlace de esta situación es que Bélgica, mayoritariamente neerlandófono y conservadora, tiene un primer ministro francófono y socialista.

⁷⁶ Desde el 22 de abril de 2010 hasta el 6 de diciembre de 2011.

⁷⁷ La sucesión de intermediarios en la compleja de formar gobierno en Bélgica parte de la designación de un «pre-formateur», que inicialmente recayó en la figura de Di Rupo. A partir de ahí el Rey nombró a unos mediadores «Mediater», tarea que recayó en los presidentes de la Cámara y del Senado, André Flahaut y Danny Pieters (4 de septiembre de 2010). Tras ella se designa una «misión de clarificación», cuyo destinatario fue Bart de Weber, presidente del partido Nueva Alianza Flamenca. Los temas a

experimentado, encargado de reunir las informaciones de las diferentes partes, sobre sus expectativas y deseos con referencia al nuevo gobierno. Su información se centra en transmitir al Rey el número de apoyos que pueden convertirse en mayoría gubernamental y en el carácter de los socios de gobierno. A partir de ahí, comienza el trabajo del «formador (formateur)»⁷⁸. El formador tiene la misión de constituir un gobierno y, por lo general, él mismo suele convertirse en primer ministro del nuevo gobierno. Sobre la base de los principales contenidos de los programas de los partidos que confluyen en la voluntad de constituir un gobierno, el formador debe elaborar un «Acuerdo de gobierno»⁷⁹ que constituirá la base de la colaboración que ha de sostener el futuro gobierno, los objetivos a realizar. Ese acuerdo de gobierno es redirigido, en el marco de esas negociaciones gubernamentales, a los partidos comprometidos en la formación del gobierno. A partir de ahí la negociación se concentra en el reparto y atribución de los cargos ministeriales⁸⁰. Una vez que esas negociaciones se cierran el nuevo equipo

tratar sería la situación de la Región de Bruselas; la transferencia de competencias a las entidades federadas y la reforma financiera (8 de octubre de 2010). Luego, una «misión de conciliación» que recayó en Johan Vande Lanotte, Mnistro de Estado del Gobierno en funciones (21 de octubre de 2010). Tras ella, «una misión de información» asignada por el Rey a Didi Reynders, presidente del partido del Movimiento Reformador valón (MR), el 2 de febrero de 2011. Finalmente una «misión de negociación» a Wanter Beke presidente del Partido Cristiano Demócrata de Flandes CD&V (2 de marzo de 2011). A partir de ahí se reactiva el trabajo del formador del gobierno, Di Rupo. Aquí es donde, ante el silencio constitucional, juega un papel decisivo las convenciones constitucionales. Sobre la relevancia de las convenciones constitucionales en la configuración y funcionamiento del gobierno, véase. DE OTTO Y PARDO, I.: «La Posición constitucional del Gobierno», en *DA*, n.º 188, 1980, p. 140.

⁷⁸ Di Rupo dimitió de ese cargo en varias ocasiones, la última el 21 de noviembre de 2011. La respuesta del Rey fue no aceptar esa decisión apelando a la gravedad de la situación y a la necesidad de velar por los intereses de los ciudadanos belgas.

⁷⁹ La consecución de ese acuerdo de gobierno estuvo predido de la adopción de un acuerdo presupuestario y de un acuerdo institucional para la reforma del Estado, con el curioso título próximo a la cuadratura del círculo de un Estado federal más eficaz y unas entidades más autónomas. Accord Institutionnel pour la sixième réforme de L'État: Un Etat Federal Plus efficace et des entités plus autonomes. 11 de octubre de 2011. http://www.belgium.be/fr/actualites/2011/news_accord_institutionnel.jsp. El acuerdo de gobierno alcanzado el 1 de diciembre de 2011 se sustancia sobre cinco puntos cardinales: la transferencia de competencias del Estado a las Regiones y a las Comunidades en un montante de 16,9 millones de euros; una autonomía fiscal para las regiones cifrada en 10,7 millones de euros; Una reforma de la ley especial de financiación a los efectos de dotar de más eficacia, responsabilidad y autonomía a regiones y comunidades; un recorte riguroso de las finanzas públicas federales del orden de los 16 millones de euros hasta 2014 para sanear las finanzas y responder a las exigencias formuladas por la Unión Europea y afrontar unas reformas sociales y económicas que hagan frente al envejecimiento de la población. http://www.belgium.be/fr/actualites/2011/news_formateur_informe_roi_sur_accord_gouvernement_1_12_2011.jsp?referer=tcm:116-154923-64-a5.

⁸⁰ http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/gouvernement_federal/composition_gouvernement/

gubernamental se presenta al Rey, procediéndose al protocolo del juramento, en el que el primer ministro y los ministros son nombrados miembros del gobierno.

Tras la toma de posesión, los nuevos ministros realizan una «Declaración de Gobierno»⁸¹, entendiéndose por tal una consignación de las líneas principales sobre las que se erige la acción de gobierno de coalición y que vinculan a todos los miembros del mismo, dicha declaración se presenta por el primer ministro ante la Cámara de representantes. Después se procede a un debate en el pleno, seguido de la emisión de una moción de confianza por parte de la Cámara⁸². A partir de ahí la duración máxima del mandato gubernamental es de cuatro años.

En buena lógica este proceso esbozado no se identifica como sencillo y, mucho menos, breve. La prolongación de esta situación teóricamente provisional durante más de año y medio se explica por diversos condicionantes: el rechazo a la convocatoria de nuevas elecciones en base a la convicción de que los resultados no van a facilitar, si no todo lo contrario, la formación de un nuevo gobierno; el radicalismo de las preferencias electorales belgas en las elecciones de 2007 y, especialmente, de 2010 con el triunfo del partido independentista y republicano de la Nueva Alianza Flamenca; el predominio y el monopolio de las partes sobre el todo, la extrema y peligrosa fragmentación de Bélgica y, la crisis, como condicionante que coadyuva a los demás argumentos en pro de un anquilosamiento de esa situación provisional.

3.2. **Grecia e Italia, los tecnogobiernos como versión contemporánea del modelo ideal de gobierno clásico de la sofocracia**

Si la forma ideal de gobierno para Platón era la sofocracia que, no olvidemos, en sucesivas degeneraciones terminaría convertida en democracia, los nuevos tiempos, el progreso, han hecho que los que saben, o al menos, aquellos cuyo saber es más apreciado y valorado, ya no sean los amables filósofos en quienes pensó el ateniense, sino los técnicos, los ingenieros, los economistas, los científicos de bata blanca. Esos son los candidatos ideales a convertirse en gobernantes. Es decir, la esencia de la idea parece no haberse abandonado, pero sí la implementación de la misma. Si buscar un eslabón sustento de la propuesta, entre Platón y el siglo XXI, contribuye a su solidez, pudiéramos hallarlo en la obra de Saint-Simon, *De la reorganización de la sociedad europea*, publicada originalmente en 1814, y editada en España por el Centro de Estudios

⁸¹ Realizada el 7 de diciembre de 2012. <http://www.premier.be/fr/nieuws/d%C3%A9claration-gouvernementale>.

⁸² Se puede revisar en la página de la Cámara de Representantes de Bélgica. Se celebró el 10 de diciembre de 2011. <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=none&leftmenu=none&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/streaming/archive/viewarchivemeeting.cfm?meeting=20111208-1>

Políticos y Constitucionales⁸³. En ella se propugna la aplicación de los conocimientos científicos a los asuntos de la política. Desde un punto de vista histórico, un antecedente meridianamente claro de lo que entendemos actualmente por tecnogobierno, la suplencia de los políticos por técnicos en la institución del ejecutivo, lo podríamos hallar en los años siguientes a la crisis de 1929, en los que H. Hoover, un ingeniero licenciado en Standford, trató de aplicar diversas fórmulas técnicas para su superación, algo que no se consiguió hasta la llegada al poder de Roosevelt en 1932, y con él se produjo el retorno del liderazgo político.

3.2.1. *La gestación de los tecnogobiernos. Aproximación al contexto de su configuración*

Con menos de un día de diferencia y a una distancia de poco más de mil kilómetros, Roma y Atenas volvieron a captar las miradas de todos por la auténtica revolución que se estaba gestando en el seno de sus ejecutivos. Estamos a mediados de noviembre de 2011. Los gobiernos de dos Estados miembros de la Unión Europea se resquebrajan. La alternativa dispuesta a tomar el relevo gubernamental no está en la oposición parlamentaria, sino fuera del legislativo, entre los técnicos, entre los economistas. Quienes condujeron a griegos⁸⁴ e italianos a esa situación parecen ser los únicos legitimados para sacarles de ella.

Acorde a la *sui generis* metodología comparada que hemos utilizado, se procederá a exponer qué hay de común entre ambas situaciones y en qué difieren una de la otra.

Las principales analogías entre la situación griega e italiana pueden circunscribirse a las siguientes:

- a. La situación de crisis económica endémica, una auténtica emergencia nacional⁸⁵ que comparten ambos Estados. En Grecia un déficit que ronda el 9% del Producto Interior Bruto (PIB), una deuda pública que se estima que en 2012 pudiera alcanzar el 198% del PIB y una tasa de desempleo del 16%. La situación de Italia es casi peor, una deuda de 1.9 billones de euros, que equivale a casi seis veces la de Grecia, viéndose obligada a pagar unos tipos de interés, prima de riesgo, que superaron la barrera considerada crítica por los expertos de los 400 puntos o del 7% de interés, a lo que se suma un envejecimiento de la población que obliga al Estado a gastar el 14% del PIB en pensiones.

⁸³ SAINT-SIMON, H.: *De la reorganización de la sociedad europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1975.

⁸⁴ MAGNOTTA, M.R.: «Los sistemas constitucionales de Chipre, Grecia y Malta», en ReDCE n.º 15, enero-junio 2011.

⁸⁵ XYDAKIS, N.: «The tangible evidence of democracy». EKathimerini, Lunes, 5 de marzo de 2012. http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsit3_1_02/03/2012_430902

- b. Una relativa estabilidad política. Aun cuando las personalidades de Berlusconi y Papandreu son dos polos opuestos, la estabilidad de sus respectivos gobiernos es un nexo común. En Grecia, Papandreu y su partido el socialista PASOK ganó las elecciones de 2009 con una mayoría absoluta, alcanzando 154 escaños de los 300 que tiene el parlamento griego⁸⁶. En Italia, Berlusconi ha sido el ministro más longevo desde la segunda postguerra mundial, habiendo sido elegido durante tres períodos, en 1994, 2001 y 2008. El vacío político de la Democracia Cristiana fue suplido por el Berlusconismo, primero bajo la denominación de Forza Italia que posteriormente se cambiaría por la menos entusiasta de Pueblo de la Libertad (PDL). A la estabilidad de Berlusconi ha contribuido el apoyo de la Liga Norte, liderado por Umberto Bossi.
- c. Los condicionantes exógenos. La conminación desde Europa a aprobar disposiciones normativas que traten de remediar la situación económica de ambos Estados. En el caso de Grecia, a principios de noviembre de 2011 se plantea la necesidad de aprobar un rescate financiero acordado en Bruselas que supone la inyección de 180.000 millones de euros hasta 2014 y una quita de la deuda que tiene contraída con la banca, a cambio de la adopción de profundos recortes sociales. En el caso de Italia la exigencia se tradujo en la obligación de aprobar una Ley de Estabilidad, que incorporaba las reformas y medidas de austeridad que Bruselas impuso a Roma, entre ellas la prolongación de la edad de jubilación. La aprobación de esta Ley —con la abstención del principal partido de la oposición, el Partido Demócrata— tenía como disposición adicional material una cláusula de decisivo calado político, el compromiso de dimisión de Berlusconi.
- d. El *iter procesal-constitucional* seguido por los gobiernos técnicos. La condición de Repúblicas de ambos Estados, con una forma de gobierno parlamentaria⁸⁷, ha determinado una trayectoria paralela en el proceso de configuración de ambos tecnogobiernos. El acceso a la condición de Primer Ministro en Grecia y de Presidente del Consejo de Ministros en Italia⁸⁸ comienza formalmente con el juramento de sus cargos ante los respectivos Presidentes de la República,

⁸⁶ Los restantes partidos con representación parlamentaria son: Nueva Democracia con 86 representantes, cuyo líder Antonis Samaras ha sido junto a Papandreu el gran valedor del gobierno técnico de Papademos; el Partido comunista, con 21; el partido radical ortodoxo LAOS, con 16 diputados; la coalición de izquierdas Syriza, con 9 diputados a los que se unen los grupos pequeños de Izquierda Democrática (ID) y Alianza Democrática (AD).

⁸⁷ Art. 1 CGR: «El régimen político de Grecia es el de la República parlamentaria». Art. Art. 1 CI: «Italia es una República democrática fundada en el trabajo.»

⁸⁸ Art. 1, Ley 400/1988, de 23 de agosto. *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. En esta ley hallamos un relevante importancia al papel de los asesores y los expertos en los gobiernos italianos (arts. 22, 29 y 30).

Karolos Papulios y Giorgio Napolitano⁸⁹. Los artículos 35 de la Constitución griega y los artículos 92 y 93 de la Constitución italiana regulan, respectivamente, dicho acto solemne. Se trataría de cumplir con el aspecto formal de este proceso que empero obliga a la asunción de las responsabilidades de su cargo, con anterioridad a la obtención de la confianza de las Cámaras. El contenido material del mismo se irroga de la solicitud de confianza ante los respectivos legislativos. La Constitución italiana establece la exigencia de obtener la confianza de ambas cámaras —Cámara de Diputados y Senado— (art. 94 CIt), «cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal». En el caso de Grecia, con un legislativo unicameral, la Cámara de los Diputados es quien ha de otorgar esa confianza conforme a lo establecido en el art. 84 CGr. La cuestión de confianza se aprueba si es votada por la mayoría absoluta de los miembros presentes⁹⁰. El día 16 de noviembre de 2011, en el caso de Papadimos, y los días 17 y 18 de noviembre, respectivamente en el Senado y en la Cámara de Diputados, en Italia se afrontaron positiva esos procesos de obtención de confianza de las Cámaras.

- e. El compromiso de constitución *a término* de los tecnogobiernos. Los gobiernos de tecnócratas parecen haber llegado, pero sin intención de quedarse más tiempo del necesario para acometer los fines que les han legitimado. Los condicionamientos temporales que han marcado la constitución de ambos gobiernos son, concretamente, diferentes, lo común es ese rasgo de temporalidad. Mientras la duración del gobierno de Papadimos (se circunscribió inicialmente a 100 días, tras los cuales se articulaba un compromiso de convocar elecciones —así se pactó entre los partidos que apoyaron parlamentariamente al gobierno—, la longevidad del gobierno de Monti se prorroga hasta 2013.

⁸⁹ La singularidad de Italia es que el Presidente Napolitano nombró a Mario Monti senador vitalicio el 9 de noviembre de 2011. El art. 59 CIt establece que «el Presidente de la República podrá nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario». A ello se une la atribución de la condición de senador vitalicio a quienes hayan sido Presidentes de la República. Los actuales senadores vitalicios son los expresidentes de la República Oscar Luigi Scalfaro; Carlo Azeglio Ciampi; Giulio Andreotti; Giulio Colombo; Rita Levi Montalcini —premio Nobel en medicina— y Sergio Pininfarina.

⁹⁰ Art. 84. 6 «No está permitido que esta mayoría sea inferior a dos quintos del número total de diputados». Llama la atención ese quorum, mayoría absoluta, si lo comparamos con el exigido en otros Estados, como España que requiere mayoría simple, y con el exigido para que prospere una moción de censura, igualmente la mayoría absoluta. La clave está en el requisito complementario de la presencialidad, mientras si para votar satisfactoriamente el referente es los miembros presentes, con esa limitación de no menos de dos quintos del número total de diputados, en el caso de la moción de censura se exige la mayoría absoluta pero respecto a la totalidad de los miembros de la Cámara. El resultado de la cuestión de confianza presentada fue el apoyo de 255 escaños de los 300 de la Cámara.

- f. La condición de tecnócrata de los presidentes de los tecnogobiernos griego e italiano. Mientras que Papadimos fue gobernador del Banco de Grecia, precisamente bajo su mandato Grecia entró a formar parte de la Europa monetaria del Euro, y posteriormente vicepresidente del Banco Central Europeo. El presidente del Consejo de Ministros italiano, Mario Monti desempeñó el cargo de Comisario Europeo de la competencia. En 1994 formó parte de la Comisión Europea, presidida por Jacques Santer, en calidad de Comisario de Mercado Interior. En 1999, bajo la égida de Romano Prodi sería nombrado Comisario de competencia. Desde una perspectiva general, la pregunta que suscita esta referencia a los tecnócratas es meridianamente clara: ¿Dónde ponemos la frontera entre un político y un tecnócrata? El reto de descubrir a los políticos disfrazados de tecnócratas no se presenta fácil. Si utilizamos el tándem conceptual recurrente en la disciplina constitucional, la vía formal *versus* la material, pudiéramos hallar algún indicio. Desde el punto de vista material no parece que encontremos mucha ayuda. Quienes se presentan ante la opinión pública como tecnócratas no carecen de ideología política, como mínimo ostentan la de cualquier ciudadano, y es frecuente que ya hayan tenido experiencias en la gestión pública, avaladas por políticos. En el otro extremo, proceder a considerar tecnócrata a cualquier político que tenga una formación, no debería ser un plus excepcional, sino una pauta común. Formalmente es donde pudiéramos hallar algún argumento más sólido. Un tecnócrata sería quien accede al gobierno sin haberse presentado a una convocatoria electoral, es decir cuya legitimación no está en las urnas sino en una formación y una experiencia profesional cualificada adecuada para solventar una situación problemática en un Estado.

Entre las principales discordancias entre los dos procesos constitutivos podemos enfatizar los siguientes:

- a. La orientación ideológica de los gobiernos precedentes a los gobiernos técnicos. Mientras el gobierno heleno de Papandreu era un gobierno socialista, la orientación política del gobierno liderado por Berlusconi era conservadora. Esa divergencia en las contextualizaciones ideológicas que propiciaron el acceso al gobierno de los tecnócratas puede ser interpretada como la incapacidad de la política, independientemente de su orientación, para afrontar situaciones de grave riesgo económico.
- b. La composición de los gobiernos. La principal diferencia entre los dos tecnogobiernos que se analizan es el grado de tecnicismo de ambos o, sensu contrario, la pervivencia de elementos políticos en los mismos. Mientras el gobierno heleno de Papadimos solo incorpora un técnico en el mismo, el propio Lucas Dimitris Papadimos / Λουκάς Δημήτριος Παπαδήμος, en su condición de Primer Ministro, permaneciendo la connotación de políticos para el resto de sus ministros,

destacándose la procedencia mayoritario del gobierno socialista anterior⁹¹. El gobierno italiano liderado por Monti es un tecnogobierno en sentido pleno del mismo, primando los profesores universitarios, los técnicos con experiencia internacional y los economistas en su formación⁹².

- c. Una última diferencia, sociológica y subjetiva, podría referenciar la diferente reacción suscitada entre la ciudadanía por la configuración de ambos gobiernos. Mientras en Grecia se apreciaba un rechazo, expresado con manifestaciones y movilizaciones sociales de gran virulencia, la reacción italiana parece ser diametralmente opuesta, primando la satisfacción popular por el cambio de gobierno y una actitud expectante a lo que éste pueda realizar.

3.2.2. *Principales atributos de los gobiernos de tecnócratas*

Los gobiernos de tecnócratas, gobiernos interinos, gabinetes de crisis, gobiernos ad hoc, gobiernos de unidad, gobiernos de concentración, ejecutivos de emergencia, o, en definitiva «tecnogobiernos» han irrumpido de modo virulento en la realidad política y, por ende, en la doctrina constitucional. En las siguientes líneas trataremos de glosar los atributos más relevantes y los elementos esenciales de lo que pudiera ser una cobertura dogmática de los tecnogobiernos.

⁹¹ Así, dos Viceprimer Ministros, Evangelos Venizelos y Theodoros Pangalos (PASOK). Igualmente la formación socialista provee los siguientes ministerios: Ministerio de Reforma Administrativa (Dimitris Reppas); Ministerio del Interior (Anastasios Yannitsis); Ministerio de Finanzas (Evangelos Venizelos); Ministerio de Desarrollo, Competitividad y Marina Mercante (Mijail Jrisojoidis); Ministerio de medio Ambiente (Yorgos Papaconstantinu); Ministerio de Enseñanza (Anna Diamantopoli); Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (Yorgos Kutrumanis); Ministerio de Salud (Andreas Loverdos); Ministerio de Desarrollo Agrícola (Costas Skandalidis); Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos (Miltiadis Papaioannu); Ministerio de Protección al Ciudadano (Jristos Paputsis) y Ministerio de Cultura (Pavlos Yerulanos). Los restantes ministerios se han asignado a personas procedentes de Nueva Democracia — Ministerio de Exteriores y Ministerio de Defensa—, al partido de extrema derecha LAOS —Ministerio de Infraestructuras y Transportes (Mavrudis Voridis), otorgándose, finalmente la portavocía del gobierno y la dignidad de Ministro de Estado al independiente Yorgos Stavrópulos. El símil de los halcones y las palomas ha sido empleado para describir la aptitud de los miembros de los gobiernos precedentes respecto a la composición de los nuevos gobiernos. Mientras los halcones rechazarían cualquier nueva formación en la que ellos no tuviesen garantizada la participación, ej Alfano, las palomas estarían dispuestas a ejercer cualquier sacrificio por alcanzar el bienestar del país.

⁹² Es de destacar que el Presidente del Consejo de Ministros retenga para sí la Cartera de Economía. Cuatro de los ministros son profesores universitarios, cinco si tenemos en cuenta la carrera docente del propio Monti, y de entre ellos un Rector de Universidad. Es de destacar la designación de cinco ministros sin cartera (asuntos europeos, turismo y deporte, cohesión territorial, relaciones con el parlamento y cooperación internacional e integración).

Naturaleza Jurídica. De acuerdo con Spadaro, los tecnogobiernos son una «fórmula ambigua y controvertida»⁹³. Son gobiernos que nacen sin una aparente connotación política y se constituyen por personalidades técnicas destacadas, siguiendo un mandato del Jefe del Estado con el propósito de adoptar medidas a corto plazo urgentes sobre una serie de cuestiones que necesitan ser reformadas. Estos gobiernos técnicos serían el contrapunto a los gobiernos formados por partidos políticos. Así, la pregunta es ¿estamos ante auténticos gobiernos o nos encontramos con una figura *ex novo*, una especie de pseudo-gobierno en funciones? ¿Su única función es restablecer la situación económica de un Estado o comparten con los gobiernos las tradicionales funciones ejecutivas, de dirección política y normativas?

Abordar la naturaleza jurídica de los tecnogobiernos nos lleva a analizar el sentido de la *legitimación* de los mismos. Podemos convenir en la existencia de una legitimación democrática de los tecnogobiernos, formalmente indirecta en la medida que el cuerpo electoral elige unos representantes y son éstos, a su vez, quienes designan a quien va a ocupar la presidencia del gobierno, pero con la singularidad de que no se trata ninguno de ellos, sino de una persona ajena a esas coordenadas políticas. En este contexto, la investidura del tecnogobierno sigue manteniendo su significado constitucional de «nexo de unión entre el órgano de dirección política y el cuerpo electoral»⁹⁴, pero su intensidad se difumina, teniendo un carácter forzado, sobrevenido y *ex post*. Precisamente es merced a ese proceso de investidura donde se produciría una especie de «adopción democrática» de los gobiernos tecnocráticos. Materialmente sí que existe esa legitimación democrática ya que el consenso, como veremos, es un elemento determinante en la formación de los gobiernos y en la emisión de la confianza necesaria para la perfección de su constitución. El apoyo de los partidos políticos con representación parlamentaria va a ser decisivo no sólo en el origen sino en la continuidad de dicho gobierno.

Consenso. La única posibilidad de que el Jefe del Estado constituya un gobierno técnico, sin vulnerar los derechos constitucionales de los ciudadanos, como el derecho a participar en los asuntos públicos, requiriendo para ello que junto a la obtención de la confianza por parte de las Cámaras se respete de alguna manera la voluntad del electorado es contar con un consenso parlamentario sustancial de los partidos políticos. Desde esta perspectiva, los gobiernos técnicos no se configuran como gobiernos al margen del sistema de partidos, sino que la esencia de su existencia y de su viabilidad se circunscribe a un apoyo consensuado en el que se trate de aglutinar a la totalidad de

⁹³ SPADARO, A.: «I diversi tipi di responsabilità del capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana». En *Rivista Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 1 (2011), p. 28. Los epígrafes 14 y 15 se dedican a los gobiernos «tecnici».

⁹⁴ MONTILLA MARTOS, J. A.: «El gobierno y su relación con el parlamento», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (et. al.), *Introducción al Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011. p. 260.

los grupos políticos con representación parlamentaria, y, especialmente a aquellas que hayan ganado las elecciones.

Origen de los Gobiernos técnicos. Los factores que se presentan como determinantes en la definición de la forma de gobierno que adopta un Estado, sistema electoral, sistema de partidos, tradición, son insuficientes para propiciar la aparición de un gobierno de carácter técnico. Un gobierno no coincidente con los resultados obtenidos en las urnas por las diferentes fuerzas políticas. Por ello se ha de apelar a la excepcionalidad, un estado de guerra, una emergencia terrorista, una situación económica extremadamente grave y de proyección global para justificar la formación de un tecnogobierno. Es desde esta excepcionalidad como podemos entender los gobiernos técnicos como gobiernos de emergencia, gobiernos de unidad nacional o gobiernos de concentración. Es preceptivo que todas las fuerzas políticas se unan para rehabilitar la situación del Estado.

Mutación constitucional. La formación de un gobierno de técnicos parece alejarse de lo que las Constituciones prescriben a los efectos de la formación de los gobiernos y de la designación de quien ha de ostentar el cargo de Primer Ministro. En el caso de Grecia, la Constitución establece:

«Art. 37 CGr: «1. El presidente de la República nombra al Primer Ministro y, a propuesta de éste, nombra y separa a los demás miembros del Gobierno y a los Secretarios de Estado. 2. Será nombrado primer Ministro el líder del partido que disponga en la Cámara de la mayoría absoluta de los escaños. Si ningún partido tuviera mayoría absoluta, el presidente de la República remitirá al líder del partido que ostente una mayoría relativa un mandato exploratorio a los efectos de escrutar la posibilidad de formar un gobierno que pueda alcanzar la confianza del parlamento.

3. Si esta posibilidad no prosperase, el Presidente de la República consultará al jefe del segundo partido mayoritario con representación parlamentaria; si este mandato también es infructuoso, remitirá una consulta al líder del tercer mayor partido con representación parlamentaria. Cada mandato exploratorio dura tres días. Si todas las consultas no prosperan, el presidente de la República convocará a todos los líderes de los partidos, y si se confirma la imposibilidad de formar un gabinete que obtenga la confianza del parlamento, intentará formar un gabinete integrado por la totalidad de los partidos con representación parlamentaria a los efectos de convocar elecciones al parlamento. Si se falla en ese objetivo, procederá a encomendar al Presidente del Tribunal Supremo Administrativo o al Presidente del Tribunal Supremo Civil y Penal o al del Tribunal de Cuentas la responsabilidad de constituirse en un gabinete con la máxima aceptación posible a los efectos de facilitar la celebración de elecciones y de proceder a la disolución del Parlamento.

4. En los supuestos en los que ante un mandato para formar gobierno o en la evacuación de una consulta a tal fin de conformidad con lo establecido en los párrafos anteriores, si dicho partido no tuviese líder o si éste no hubiera sido elegido diputado, el Presidente de la República otorgará el mandato a una persona propuesta por el grupo parlamentario mayoritario. La propuesta para la atribución de dicho mandato debe de formularse dentro de los tres días posteriores a la del presidente de la Cámara sobre la composición del Parlamento, que será previa a dicho mandato.

Cláusula interpretativa:

En lo que concierne a las consultas evacuadas, cuando los partidos tengan el mismo número de escaños en el parlamento, la formación que tenga más votos en las elecciones precede a las demás. A un partido que se haya formado recientemente que posea un grupo parlamentario de acuerdo con el Reglamento de la Cámara se antepone una formación más antigua, siempre y cuando tenga el mismo número de escaños. En ambos casos, las consultas no podrán evacuarse a más de cuatro partidos».

Art. 38 CGr: «1. El Presidente de la República pondrá fin a las funciones del Primer Ministro en el caso de que éste presente la dimisión, así como en el supuesto de que el gobierno haya perdido la confianza de la Cámara en el supuesto regulado en el art. 84. En estos casos, se encomendará la formación del nuevo gobierno a un miembro de la Cámara, que deberá pedir un voto de confianza de acuerdo con lo establecido en el art. 84, o a otra personalidad, perteneciente o no a la Cámara, para proceder a la disolución inmediata de la Cámara y convocar nuevas elecciones».

Es decir la Constitución sólo concibe el nombramiento como Primer Ministro a alguien extraño a la Cámara en los supuestos en que la formación política que pueda aglutinar un apoyo mayoritario no tuviera líder o éste no hubiera conseguido un escaño. Una segunda hipótesis es la de buscar a alguien fuera del legislativo, pero condicionando su designación a que proceda a disolver las Cámaras y a convocar nuevas elecciones. Ninguno de los supuestos se adecuó a lo acaecido en Grecia. Entendemos que tampoco se ha cumplido esta segunda hipótesis de legitimación constitucional de la investidura del gobierno de Papadimos, dado que si bien se planteaba que la duración del mismo debería ser de 100 días, previendo la celebración de elecciones para el 19 de febrero de 2012, la superación de esa fecha y la continuidad del gobierno de tecnócratas hace que la interinidad se prorrogue más de esa limitación formal a término, prevaleciendo la limitación material de tratar de solventar la situación económica de Grecia. En Italia, la designación de Monti como senador vitalicio previamente a su investidura varía ostensiblemente este panorama.

Temporalidad. Los gobiernos de tecnócratas vienen decisivamente marcados por su caducidad. Este carácter perentorio se vincula a la naturaleza instrumental y pragmática que los define. Así, cumplidos los fines para los que fueron nombrados deberían de dimitir y proceder a convocar elecciones.

3.2.3. *Formación y composición de los gobiernos tecnocráticos*

Frente a los supuestos que podríamos calificar de ordinarios, que habilitan la formación de un gobierno (tras la renovación del legislativo como consecuencia de la celebración de unas elecciones generales, por fallecimiento del presidente, por dimisión o renuncia del presidente o por la pérdida de la confianza parlamentaria), los supuestos extraordinarios que instar a la formación de un tecnogobierno los podemos circunscribir a los siguientes:

- a. Dimisión o renuncia del gobierno. El grado de voluntariedad con que se produce la misma suele ser mínimo, viéndose abocados a adoptar esa decisión por una

situación de crisis, económica, social, sanitaria, a la que se solaparía una crisis en los partidos o coaliciones que los sustentan.

- b. Una causa exógena. Como causa coadyuvante y añadida a la citada hemos de aludir a la presión ejercida por las circunstancias derivadas de la globalización, internacionalización y europeización. La integración en un marco político supraestatal implica el cumplimiento de unas exigencias, que si no se asumen autónomamente, serán objeto de un requerimiento de cumplimiento forzoso. Para ello no sólo se obligará a los Estados al cumplimiento sustantivo de las medidas en cuestión, sino que la obligatoriedad puede extenderse a la adopción de los instrumentos necesarios para su implementación, en este caso un tecnogobierno.
- c. Inoperancia de la clase política tradicional. Esta circunstancia puede ir ligada al descrédito que suscita la clase política en los Estados con un sistema democrático arraigado.
- d. Importancia de la facultad de arbitraje de los jefes de Estado. Una de las funciones más destacadas de los jefes de Estado es la de animar y advertir, en ese cometido tienen un margen discrecional a la hora de proponer el candidato a ostentar la presidencia del gobierno. El uso ponderado de esa potestad es una circunstancia que puede ser determinante en la configuración de un gobierno técnico.

Las modulaciones en términos de legitimidad que caracterizan a los gobiernos técnicos no deben actuar como vasos comunicantes con respecto al otro pilar que los sustenta, la legalidad. Así, el procedimiento a seguir para la constitución de un tecnogobierno ha de ser similar a la de un gobierno democrático electo. Igualmente, en lo concerniente a su composición la discrecionalidad del jefe del gobierno ha de primar, configurando un gobierno con la vicepresidencias, ministerios, ministerios sin cartera y demás miembros que estime, de conformidad con el marco legal vigente.

En la composición de los gobiernos técnicos se acentúa la demanda actual de personalización del poder y de la subsiguiente necesidad, acentuada en tiempos de crisis, de individualizar la responsabilidad en personas concretas, identificables por el electorado. El rol presidencialista de estos gobiernos de tecnócratas es otro de sus rasgos distintivos.

3.2.4. *Las específicas funciones de un gobierno tecnocrático*

Un gobierno tecnocrático ha de asumir la relación de funciones que la Constitución y la legislación de desarrollo fijen para cada gobierno. A ellas han de agregarse de modo primordial el cumplimiento de aquellos compromisos para los que fueron nombrados y que procederían a exponer en las respectivas sesiones tendentes a obtener la confianza del poder legislativo. La principal función de un gobierno de técnicos es restaurar las

condiciones económicas y sociales para que un gobierno de políticos vuelva a desempeñar las funciones que los ciudadanos les han encomendado⁹⁵.

4. REFLEXIÓN FINAL

El siglo XXI parece haber comenzado con la caída de varios mitos. El reto de la posibilidad de la supervivencia de un sistema democrático sin un gobierno electo e incluso de la hipótesis acerca de que los gobiernos electos no son un elemento imprescindible en los sistemas políticos contemporáneos, siendo factible su suplencia por meros gestores para encauzar los problemas y las demandas de una sociedad que mira más allá de las fronteras de los Estados se ha planteado. El momento de refundar la teoría democrática de los gobiernos ha llegado. A nivel europeo el principal reto a afrontar es la pervivencia de esa pluralidad de formas de implementar el gobierno con la unidad y armonización que demanda esta macroorganización de veintisiete Estados. Una vez más, la vitalidad de los principios federales se proyecta sobre la construcción europea, unidad en la diversidad, cohesión compatible con pluralidad. Y es que las ciencias tienen limitaciones si extrapolamos sus leyes a otros ámbitos, así hemos comprobado que los gobiernos se crean, se destruyen, pero también se transforman.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV: «Encuesta sobre el gobierno». En *TRC*, N.º 14, (2004), pp. 11-84.
- BAR CENDÓN, A.: «El Gobierno en la Constitución y en la Ley de gobierno de 1997: ¿colegialidad o presidencialismo?». En *TRC*, N.º 14 (2004), pp. 64-94.
- CARDOEN, M.: «El sistema constitucional de Bélgica», en *ReDCE*, n.º 15, 2011. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/05MCardoen.htm>
- COTTA, M.: «*Los gobiernos*». *PASQUINO, G.: Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos. Madrid, 1996, pp. 311-363.
- DE OTTO Y PARDO, I.: «La Posición constitucional del Gobierno», en *DA*, n.º 188, 1980, pp. 139-182.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «La regulación constitucional del gobierno y las funciones parlamentarias», en MONREAL A. (Ed.): *La división de poderes: El gobierno*, ICPS, Barcelona, 2000, pp. 2-29.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «Dirección política», en ARAGÓN REYES, M., (Dir.), *Organización general y territorial del Estado*, Civitas, Thomson, Madrid, 2011, pp. 195-198.
- MAGNOTTA, M.R.: «Los sistemas constitucionales de Chipre, Grecia y Malta», en *ReDCE* n.º 15, enero-junio 2011.
- MONTILLA MARTOS, J. A.: «El gobierno y su relación con el parlamento», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (et. al.), *Introducción al Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011. pp. 259-287.

⁹⁵ KRUGMAN, P., «En Europa la Gran depresión fue mala, pero ésta es peor», *El País*, 16 de febrero de 2012.

- PÉREZ FRANCESCH, J.L.: *El gobierno*, Tecnos. Madrid, 1993.
- PINON, S: «La forma de gobierno en los Estados Miembros de la Unión Europea». ReDCE, N.º 16 (2011). www://ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/04Spinon.htm.
- PINON, S.: «El sistema constitucional de Francia». ReDCE, N.º 14 (2010). www://ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/001Spinon.htm.
- SPADARO, A.: «I diversi tipi di responsabilità del capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana». En *Rivista Telemática Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.º 1 (2011), pp. 1-39.
- UYTRENDAELE, M.: *Trente leçons de Droit Constitutionnel*, Bruylant, Bruselas, 2011.
- VERDUSSEN, M. (Dir.): *La Constitution Belge lignes et entrelignes*, Essai, Bruselas, 2004.

