

HIRUGARREN GAIA: GOBERNUA ETA ADMINISTRAZIOA

(Liburuko 2.bolumena, 28.kapitulua 565.or-597.or)

3.1.GOVERNUA SISTEMA PARLAMENTARIOAN

- Parlamentua osatzeko hauteskundeak, Gobernu-buruaren hautaketa gauzaketa eta Gobernuaren osaketarako egiten diren hauteskundeak dira → Gobernu-sistema parlamentarioaren muina dira hauek.
- Gobernua gehiengo politikoaren eskuetan; Parlamentuko gutxiengoa(k) eta Gobernu-jardueraren kontrola.
- Gobernu-buruaren hautaketa: gobernu-sistemaren unerik adierazgarriena dugu.
- Gobernua Parlamentuak erabakitakoaren botere betearazlea baino askoz gehiago da: zuzendaritza politiko gorenaren dagokio → Gobernuaren gailentasuna.

Gaur egungo sistema demokratikoak badute oinarri gehiengo politikoak erabakitzen duela gauzak nola izango diren, hori orekatzeko badago beste printzipio bat eta bada, gutxiengo politikoek mugak ezartzen dituztela. Gehiengo politikoak erabakiak hartzen dituenetan gutxiengoen eskubideak errespetatu behar dituzte, eta hori lotuta gutxiengoen gehiengo politikoak egiten duena kontrolatzeko ahalmena dute. Gehiengo politikoak hautatzen du gobernua baina gutxiengo politikoek gaitasuna dute hauek kontrolatzeko. Gaur egungo sistema parlamentarioetan gidaritza politikoaren gobernuaren eskuetan dago.

Sistema parlamentarioaren bizkarrezurra parlamentua da; baina alderdi politikoak dira gobernuan egongo direnak, alderdi politikoaren pertsonarik garrantzitsuenak. Gobernuaren alderdi politikoaren talde parlamentarioa gobernua defendatzen du eta talde parlamentario guztiak honen aurka aritzen dira; hau krisian sartzeko, kritikatzeko...

- **Gobernu-jardunaren oinarriko printzipioak:**

- Organo bildua edo kide askotakoa izatea: organoa osatzen dutenen artean eztabaidatu eta erabaki egiten da. Bildutasun printzipioak → Gobernuaren erantzukizun solidarioa Diputatuen Kongresuaren aurrean (Espainiar Konstituzioaren 108.artikuluak). Zer da gobernuaren erantzukizun solidarioa? Kontratu batean eta beraz eremu zibilean edo merkantilean gaude, zorra eska dezakena (kreditua izatea), multzo baten aurrean eta hau solidarioa denean multzo horretako edozeini eska dakioke. Esaten dugu solidarioa dela nola gobernuak bere gain hartzen duen erantzukizun osoa gobernuko edozein kide egindakoagatik, salbu ministro bakoitzean bere espazio mugatua egindakoagatik. Gobernuak parlamentuaren aurrean egindakoagatik azalpenak eman behar ditu, parlamentuak gobernuari kontuak eska dakioke. Espainiar Konstituzioaren 108.artikuluaren arabera erantzukizun politikoaren zuzena

(konstituzioak zehazki erantzukizun politiko zuzena emateko jartzen dituen prozedurak; kargua usteko dagoen prozedura berezia, oso mugatua dago) eta erantzukizun politiko difusoa edo barreiatua (gizartean sortu ahal den gobernuaren ideia) izan daiteke.

- **Gobernuburuaren lehentasuna:** Gobernuaren ardatza nagusia da. Haren lehentasuna lotuta dago hautaketa parlamentarioarekin; gobernu-jardunaren zuzendaritza eta gobernukideen betekizunen koordinazioa baino haratago doana.
- **Sailetan antolatzearen eta jardutearen printzipioa:** organo kolegiatua izan arren, Ministro bakoitzak Sail bateko zuzendaritza hartzen du → erantzukizun indibiduala (Espainiar Konstituzioaren 98 artikulua). Oposizioan dauden alderdiak eskatu ohi dute ministro indibidual bati ere konfiantza kendu ahal izatea; baina ministro indibidual baten aurrean ez dago horrelakorik Konstituzioan. Lortu da ganberak kritikatu ahal izatea ministro indibidual bat egin duena; nolabait ganberak adierazten du ez duela konfiantzarik ministro horretan, baina ez du erantzukizun juridiko zuzenik izango, bakarrik ondorio difusoa izango du, ministro bat bakarrik galduko du bere kargua gobernuko presidentea hala erabakitzen badu. Gobernua oso presidentzialista da nola ministroak izendatuak dira ganberarekin ezer eztabaidatu gabe, eta bere kargua galtzea ere halan da.
- **Legezketasun printzipioa:** Espainiar Konstituzioaren 97 artikulua.

3.2.GOBERNUAREN OSATZEA

Gobernuburuaren hautaketa edo inbestidura (Espainiar Konstituzioaren 99 artikulua)

- Noiz gertatzen da?

- Hauteskundeak egin eta gero, Diputatuen Kongresua berrizten den bakoitzean.
- Gobernuburua hiltzen bada.
- Karguari uko egiten dionean (nahita ez, onartu beharrekoa da dimisioa).
- Kargua, nahitaez, uzten duenean, uste oneko edo konfiantza galdekizuna galtzen duenean

- Nola bideratzen da?

- Erregeak argibideak hartzen ditu Parlamentuan dauden talde politikoen ordezkariengandik, Ganberan dagoen indar politikoen arteko orekaz informazio nahikoa izateko eta, horrela, hautagai egokia proposatzeko gai izateko.
- Erregeak hautagai bat proposatzen du, Kongresuko Presidentaren bidez (haren berrespena behar du, 64 artikulua, artikulua oso eztabaidatua). Nahitaez proposatu behar du hautagairen bat, nahiz eta uste izan inor hautatua izateko aukerarik ez dela. Kasu batzuetan ez dago inolako aukerarik zerbait ezberdina egiteko (gehiengo absolutua).

Oso garrantzitsua da alderdi politikoekin biltzen denean alderdi politiko horiek esaten diotena. ***Edozein legea ezin da interpretatua izan aterabiderik gabeko edota gunerik gabeko interpretaziora bagaramatza.*** Ze motako interpretazioa eman behar dugu?

Gurean praktika urria dutenak oso legalistak garelako European eta eskatzen diogulako legea bertan dena arautua izatea. Batzuetan legea ez du alde zuzenetik ikusten errealitatean gerta daitekeen guztia; hori osatu ohi da konbentzioaren bidez (izan daiteke kongresuko presidentek erregearekin batera ganberak itxi eta hauteskunde berrietara deitu; konstituzioa aldatu gabe dagoen aukerarik ez "txarrena").

- Erregeak proposatutako hautagaiak osatu nahi duen Gobernuak izango lukeen programa edo egitasmoa aurkezten du Kongresuaren aurrean eta haren uste ona edo konfiantza eskatzen du.
- Inbestidura-eztabaida gauzatzen da, talde politikoaren artean
- Eztabaida gertatu eta gero bozkatu egiten da hautagaiaren inbestidura. Lehen bozketan, gehiengo absolutua; halakoa lortzen ez bada, bigarren bozketa bat 48 ordu geroago, gehiengo soila nahikoa delarik.
- Lehenbiziko bi bozketak egin eta gero hautagaiak ez badu uste ona edo konfiantza eskuratzen, Erregeak berriro ekin beharko dio hautagaia proposatzeko prozedura berari.
- Bi hilabeteko epea igaro eta gero ezin hautagaik ez badu konfiantza lortu, Erregeak Ganberan itxiko ditu eta hauteskunde berrietara deituko, Kongresuko Presidenteak berretsita. (Espainiar Konstituzioaren 99.5.artikulua).

→ Parlamentarismo arrazionalizatua eta amaierarik gabeko krisi politikoak baztertzea (KAE 16/1984).

Gobernuaren osaketa eta izendatzea

- Gobernuburuak karguaz jantzia izan eta gero, Erregeak izendatuko eta kargutik kenduko ditu Gobernuko gainerako kideak, Gobernuburuak proposatuta eta hark berretsita

Kongresuak ez du inolako eginbiderik Gobernukideak izendatzean, horrek ematen dio gobernuburuari ministroen gainean botere handia; sistema parlamentarioa izan arren gobernuaren ezaugarri hau ikusita esan dezakegu gobernuak presidentzialista dela; normalean gobernuko kide izateko lehendabizi parlamentuko kide izan behar dagoela; baina herrialde batzuetan "trankak" egiten dituzte, salbuespenak egiten dituzte, gobernuko kide izan ahal izateko parlamentuko kide izan gabe (Ingalaterran, adibidez), historiak demostratu du praktika hau onuragarria dela sistema parlamentarioarako; espainiar parlamentuan aldiz lehendakariak bere itxuraren arabera izendatutako talde bat guztiz bere mende dagoena; hori ez da gertatzen sistema anglosaxoietan, gobernuak biltzen ohi ditu alderdiaren barruan dauden iritziak (team of rivals) eta horrek ematen dio indar handia sistema parlamentarioari. Espainiar parlamentuan ez da hau gertatzen, gobernuburuak duen status-a dela eta, espainiar parlamentuan disziplina bidez gauzatzen da hau, gobernuaren

mendeko sistema parlamentarioa. Gobernuburua ez dago behartuta Kongresuari jakinarazteko nortzuk izango dira izendatuko dituen Gobernuakideak eta Kongresuak ez du inolako kontrolik egiteko aukerarik Gobernuakideen izendatzeaz.

→ Gobernuakideak Gobernuburuaren nahiari eta konfiantzari lotuta daude.

- Gobernua osatzen duten kideak (Espainiar Konstituzioaren 98.1.artikulua)

Gobernua honela osatua da: presidentea; presidente ordeak, hala badagokio; ministroak; eta legeak ezarritako gainerako kideak. Ministroen kontseilua eta gobernua gauza bera da gurean beste herrialdeetan gertatzen ez den bezala.

Gobernuaren Legeak (50/1997): Batzorde delegatuak. Estatuko idazkariak ez dira Gobernuaren kideak, baizik eta ministroaren mende dauden karguak. Ministerio batzuetan egitura konplexua dutenean edo eremu batzuetan eragin politiko handieneko eskumenak dituztenean, garrantzi hori begiztatzeko kargu hori ematen zaio; autonomia erkidegoetan sailburu-ordeak dira.

Gobernu bakoitzaren egituraketa Gobernuburuaren Dekretu baten bidez ezartzen da. Errege dekretua da, erregeak sinatzen du baina gobernuburuak erabakitzen du.

Gure inguruko herrialdeetan mota ezberdineko ohiturak ditugu, batzuetan gobernua oso handiak dira (Ingalaterran, adibidez), horregatik herrialde horietan bitan banatzen da, gobernua bera dena eta gabinetea.

3.3.GOBERNUKO KIDEAK

Organo bilduak:

- Ministroen Kontseilua: Gobernuak, organo bildu gisa, Ministroen Kontseiluaren bidez jarduten du. Ministroen Kontseilua Gobernua bera da. Konstituzioak beste aukerak zabalik uzten zituen, baina legeak ez du erabili.
- Estatuko Idazkariak deituak izan daitezke bilkuran izateko.
- Gobernuak, organo bildu gisa dituen eginbideetan erabakiak hartu ahal izateko Ministroen Kontseiluan bildu behar da.
- Eginbideak: lege proiektuak, Lege-Dekretuak, Dekretu Legegileak eta Erregelamenduak onestea; alarma, salbuespen eta setio egoerak ezartzea; bestelakoak. Espresuki eztabaidatua eta bozkatua izan behar da gobernuaren barruan. Gure gobernuetan ez da inoiz arazorik izango gobernuburua aurkezten duena aurrera ateratzeko.
- Eztabaidak sekretuak dira, salbu gobernuak berak kontaktzen duena komunikabideen aurrean.

Batzorde delegatuak:

- Gai berezietarako gobernuen barnean eratuko batzordeak dira; azken hamarkada hauetan ekonomia da inolako dudarik garrantzi handiena duena.
- Gobernuaren ordezkariak, gobernuak emandako arazoei buruz erabakiak hartzen dira batzorde delegatuetan, eta batzorde delegatuak arlo horretako ministroez osatuta egon ohi dira.
- Ministroen Kontseiluak sor ditzake, Presidentearen proposamenaren arabera.
- Batzordea eratzen duen Errege Dekretuak zehaztu behar du nor izango den haren buru, nortzuk izango dira haren kide –kasu, Estatuko Idazkariak ere- eta haren eginbideak

Bestelako organoak: Estatuko Idazkarien eta Idazkari-ordekoen Batzorde Nagusia, Ministroen Kontseiluaren bilkurak prestatzeko

Pertsona bakarreko organoak:

- **Gobernuko Presidentea:** Gobernuaren jardura zuzentzen du eta gainerako gobernakideen eginkizunak koordinatzen ditu (Espainiar Konstituzioaren 98.2.artikulua). Ez da ezinbestekoa gobernuko presidentea izateko beheko ganberaren kidea izatea (diputatua izatea), ministroa izateko gertatzen den bezala, honek sistema parlamentarioa ahultzen du.
 - Gobernuaren jardura zuzentzea: Gobernua ordezkatzeko du; Gobernuaren programa politiko eratzeko du; defentsa-politika zuzentzen du.
 - Gobernakideen jardura koordinatzea: Ministroen Kontseiluko bilkuren buru da, haien deia egiten du eta gai-zerrenda zehazten du; Ministerioak eta Estatuko Idazkariak sortzen, aldatzen eta kentzen ditu; Ministroen arteko eskumen-gatazkek bideratzen ditu; irizpideak ematen dizkie Ministroei.
 - Presidenteari Konstituzioak zuzenean ematen dizkion berezko eskumenak: Erregeari proposatzea Ministroen izendatzea eta kargutik kentzea; kontsulta-erreferendumaren deia proposatzea Erregeari, Kongresuko alde aurreko baimenarekin; oro har, Erregearen aktak berresten ditu; legeak eta lege-indarra duten arau guztiak ber-onesteak izan daitezkeen bideratzen ditu; konstituzio-kontrakotasun eskabidea aurkeztu du KA-aren aurrean. Gobernuak parlamentuaren aurrean duen boteretik handiena, gobernuburuak duen boterea ganberak ixteko (hau da, hauteskunde berrietara deitu). Gobernua parlamentuarekin konfiantza politikoaren bidez lotzen da; hau galtzen denean zentsura-mozioa edo konfiantza mozioa, gobernuak horri heldu nahi ez badu lehendakariak ganbera itxi dezake, bere irudia ez lurrintzeko, gurean oso praktika urria da eta oso deskalifikatuta dago hori egitea, baina hainbat herrialdeetan praktika normala da

gobernuak ikusten badu lehen hauteskundeetan baino bozka gehiago aterako duela eta oposizioa eskas dagoela bozka estimatuan presidentek ganberak ixten ditu eta hauteskunde berrietarako deia gauzatzen du. Era berean botere hori mehatxuzkoa bilakatu dezake, honekin gobernuak lortzen du oposizioak ziriak sartzen jarraitzea baina ez gai garrantzitsuen inguruan.

Parlamentuak aldiz, gobernu boteretik kentzeko dituen tresnak oso ahulak dira. Honekin ikus dezakegu gurea sistema parlamentario desorekatua dela gobernuaren alde beti.

- Gobernu-egonkortasunaren krisien inguruan: Erregeari proposatzen dio Ganberen ixtea, alde aurretik Ministroen Kontseiluak gaia aztertuta; konfiantzazko galdekizuna aurkezten dio Kongresuari, alde aurretik Ministroen Kontseiluak gaia aztertuta.

- **Gobernuko Presidente-ordeak:**

- Ez dira ezinbestez ezarriak izan behar: Gobernuburuak erabakitzen du izango diren ala ez eta, izatekotan, zenbat izango diren.
- Ha(r)(i)en eskumenak izango dira Gobernuburuak ezarriko dituenak.
- Presidente-ordeak har dezake baita ere, kargu horrekin batera, Ministerio baten ardura.
- Praktika arruntena: Gobernuaren koordinazio-lanak bere gain hartzea, orokorrean edo eremu zehatz bati (ekonomia, kasu) lotuak.

- **Ministroak:**

- Gobernuko kide ezinbestekoak.
- Organo politiko eta administratiboa dira, une berean: Gobernuko kide eta Ministerio (Administrazio Sail) baten buru.
- Eginbideak: Gobernuaren jarduna bideratu haren Sailari dagokion arloan; arlo horretan erregelamendu ahalmena gauzatzea; hala dagokionean, Erregeari egintzak berrestea.
- Izan daitezke Sail baten buru eta arduradun ez den Ministrorik: paper-zorrorik gabeko Ministroa.
- Gobernuburuak erabakitzen du, Errege Dekretu baten bidez, Ministroen kopurua eta Gobernuaren egituraketa

- **Legeak ezarri du bestelakorik?**

- Konstituzioak aukera ematen zuen bestelako karguak ere Gobernukideak izateko, baina ez da aukera hori erabili: Estatuko Idazkariak ez dira Gobernukideak.

3.4.GOVERNUKO KIDEEN LEGE EGOERA

- Izendatu ahal izateko: ordezkaritza-eskubideen jabe betea izatea eta kargu edo lan publikoa hartzea debekatuta ez izatea irmo edo aldaezina den epaiaren bidez

- **Bateraezintasunak** (Konstituzio Espainiarraren 98.3 artikulua): Gobernukideek ezingo dute bete:

- . Beste ordezkari-eginkizunik parlamentu.-mandatuari dagozkionak baino;
- . Ez beste inolako eginkizun publikorik beren karguari ez dagozkionik;
- . Ez inolako jarduera profesionalik edo merkataritzakorik.

- **Gobernukideen erantzukizun penala:** auzibideari dagozkion berezitasunak

- Erregearekin gertatzen ez den bezala gobernuko presidentek eta gobernukideak erantzukizun zibila (parlamentuaren aurrean) eta erantzukizun penala (dagozkion auzitegiaren aurrean; epailearen aurrean) izango dute. Prozesu hau zabaltzeko dagozkion prozeduren arabera eraman behar dira aurrera, hauei dagozkien berezitasun juridikoak kontuan hartuz.
- Gobernuko presidentearen eta gainerako kideen erantzukizun kriminala, hala badagokio, Auzitegi Goreneko Arlo Penaleko Salan galda daiteke. Foru berezia dute, horregatik soilik epaiketa bat zabaldu dizkiete auzitegi goreneko epaileek gobernuko kideei. Gurean auzitegi gorenak nahiko itzal handiko auzitegia izan da eta kalitate juridikoari begiratuta itzal handikoa izan da, orain arte behintzat mantendu egin du bere itzal ona. Azkenean kasazio auzitegia izango da gobernuko kideak epaituko dituen auzitegia; auzitegi honek da doktrina inposatu duen auzitegia, desabantaila izango litzateke baina oso maila baxuko desabantaila nola auzitegi gorenak legea nola interpretatu behar den jurisprudentzia eman du, epaileak epaile gorenak dira, epaitzen duena jurisprudentzia ezartzen duen auzitegia da... "desabantaila" izan daiteke soilik gertakariak finkatzeko orduan behin bakarrik egiten dela bitan egin behar
- Salaketa traizio egin izanagatik edo Estatuaren segurtasunaren kontra edozein delitu egin izanagatik bada, Kongresuko kideen laurdenaren ekimenez bakarrik aurkeztu ahal izango da eta diputatuen gehiengo absolutuaren onespenerekin. Sistema presidentzialistetan impeachmean baten bidez gauzatzen da (epaiketa politiko baten bidez). Konstituzioak traizio delituengatik gobernuari erantzuna egokitzen dio. Delitu politikoa delako, bide politikoari uzten zaio berea egiten.
- Erregearen grazia-ahalmena ezin aplikatuko da artikulua honetako ezein kasutan. Gobernuko kideak direnak edo izan zirenak, gobernu kide izan zirenean egindako delituengatik ezingo dute indulturik jaso.

Espainiar Konstituzioaren 24.artikuluak epaileen (arrunt/ohiko) aurrean epaituak izateko (interes legitimo indibidualak defendatzeko) oinarrizko eskubidea jasotzen du Europako Giza Eskubideen Auzitegia (EGEA; Estrasburgos-en) garatu duen doktrinak horren itxuraldaketa hartzen du bere baitan: epaile ohikoen

aurrean bi aldiz (eta bi maila ezberdinetan) epaitua izateko eskubidea. Bigarren mailako auzian gertakariak berriz osotasunean epaitzen dira eta behin betiko finkatuta geratzen dira. Horregatik bigarren instantziara ailegatzeko apelazio helegitea ez da errekurtsio mugatua. Gobernuak kideak aldiz, hau ikusita behin bakarrik izango dira epaituak, auzitegi goreneko sala bakoiti batean (una sala de número de jueces impar). Gorago kokatzen diren auzitegiak bermatzen duten segurtasun juridiko handiagoa (epaileen esperientzia dela eta).

Indultua eska dezake auzia epaitu duen auzitegia, epaitua izan dena eta epaitua izan denaren izenean edonor, baina azkenean gobernuak erabakitzen du eta errege dekretuaren bidez eman beharra dago.

3.5.GOVERNU-EGINBIDEA ETA GOBERNUAREN BETEKIZUNAK

- Zuzendaritza politikoaren eginbidea (Espainiar Konstituzioaren 97 artikulua): Gobernuaren aitzindaritasunaren adierazgarri. Akta politikoaren epai-kontrolaren auzia

- Barne-politikaren zuzendaritza.
- Kanpo-politikaren zuzendaritza.
- Administrazio zibilaren eta militarren zuzendaritza eta Estatuaren defentsarena.
- Eginbide betearazlea eta erregelamendu-ahalmena, oro har, ez bakarrik eta gehienbat gobernuaren eskuetan dago. Gobernuak dekretuak sortzen ditu, gurean errege dekretuak deitzen direnak, erregeak sinatzen ditu baina gobernuak eztabaidatzen ditu, legeen mende kokatzen diren erregelamenduak.

3.6.GOVERNUAREN AMAITZEA ETA JARDUNEKO GOBERNUA

- Gobernuaren agintaldia amaituko da (Espainiar Konstituzioaren 101 artikulua arabera):

- Hauteskunde orokorrak izan ondoren. (*Modurik ohikoena da*)
 - Konfiantza parlamentarioa galdu duenean.
 - Presidenteak karguari uko egiten dionean (dimisioa) edo hiltzen denean.
 - Konstituzioak ezartzen dituen gainerako kasuetan.
- Agintaldia amaitu zaion gobernuak jardunean segituko du gobernu berriak kargua hartu arte. Beraz, desagertu da sistema parlamentarioetan gobernuaren betekizunen artean dagoen arrazoia eta beraz konfiantza politikorik gabeko (desagertu delako) gobernuak izango da horren aurrean. Gobernu horren betekizunak mugatuak izango dira.

- Gobernuaren Legeak: haren jarduna mugatuko du eta **auzien gestio arrunta baino ez du egingo**, eta ez du bestelako erabakirik hartuko, era egokian baieztatutako premiazko kasuetan ez bada eta interes orokorreko espresuki emandako arrazoiek hala justifikatuko dutenean.
- Jardunean dagoen gobernuaren gobernuburuak ezin izango dio proposatu Erregeari Ganberak ixtea, erreferendumerako deia egitea eta ez konfiantzazko galdekizuna aurkeztea.
- Jardunean dagoen Gobernuak ezin du lege proiekturik aurkeztu (Aurrekontuen proiektua barne).
- Parlamentuak Gobernuaren eskutan utzitako legegintza ahalmena (delegazioa) geldiarazten da.