



## CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

[www.cef.es](http://www.cef.es)

[info@cef.es](mailto:info@cef.es)

## Índice Tema 3

---

1. El Gobierno.
  - 1.1. Concepto.
  - 1.2. Naturaleza.
  - 1.3. Principios de funcionamiento.
2. Su composición.
  - 2.1. El Presidente del Gobierno.
  - 2.2. Los Ministros.
    - 2.2.1. Requisitos de acceso al cargo.
    - 2.2.2. Funciones.
3. Nombramiento y cese.
  - 3.1. Nombramiento ordinario del Presidente.
  - 3.2. Nombramiento como consecuencia de una moción de censura.
  - 3.3. Nombramiento de los demás miembros del Gobierno.
  - 3.4. Cese del Gobierno.
  - 3.5. El Gobierno en funciones.
  - 3.6. Comisiones Delegadas del Gobierno.
  - 3.7. Órganos de colaboración y apoyo del Gobierno.
4. Las funciones del Gobierno.
  - 4.1. Función Política.
  - 4.2. Funciones Legislativas.
  - 4.3. Funciones ejecutivas.

5. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

5.1. Control ordinario.

5.1.1. Introducción.

5.1.2. Recabamiento de información y ayuda.

5.1.3. Presencia de los miembros del Gobierno ante las Cámaras.

5.1.4. Preguntas.

5.1.5. Interpelaciones.

5.1.6. Normas comunes a las preguntas e interpelaciones.

5.1.7. Comisiones de investigación.

5.2. Control extraordinario.

5.2.1. Moción de censura constructiva.

5.2.2. Cuestión de confianza.



## CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

[www.cef.es](http://www.cef.es)

[info@cef.es](mailto:info@cef.es)

### TEMA 3

**El Gobierno. Su composición. Nombramiento y cese. Las funciones del Gobierno. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.**

#### 1. EL GOBIERNO.

##### 1.1. CONCEPTO.

Como dice Pérez Serrano por la palabra «Gobierno» pueden entenderse cosas muy distintas. Unas veces, el complejo de órganos e instituciones en que se encarna la actividad del Estado; otras, todas la estructura estatal, con excepción del poder constituyente; en ocasiones, el conjunto del Poder Ejecutivo (Jefe del Estado y Ministros); más comúnmente, el Gobierno es el Consejo de Ministros, llamado en ocasiones «Gabinete». De esta elasticidad del término deriva que se emplee lo mismo en locuciones como «forma de Gobierno» para designar en una clasificación las estructuras peculiares de todos los órganos e instituciones del Estado, que para nombrar un órgano singular, al equipo ministerial; a este último concepto estricto de Gobierno es al que se refiere el presente tema y al que vamos a referir nuestro estudio.

Como señala Sánchez Agesta, el Gobierno es una especie de ente fantasmal en los textos constitucionales del siglo XIX, que sólo alguna vez está incidentalmente mencionado. Qué duda cabe que existía un Gobierno desde 1834 que se apoyaba en prácticas que se inspiraban en las costumbres parlamentarias francesas o británicas, que fueron los dos grandes modelos de nuestro constitucionalismo decimonónico, pero sin ninguna regulación constitucional de su organización ni competencias. De hecho, ejercía las potestades que la Constitución atribuía al Monarca, fuente del poder ejecutivo, que le imputaban, según una fórmula ritual, la «potestad de hacer ejecutar las Leyes».

Junto al Gobierno, que pide la confianza de las Cortes y se somete a responsabilidad política, aparece la prerrogativa de disolución para el caso de que la confianza sea negada, si bien este privilegio no corresponde aún al Gobierno sino a la Corona, como una manifestación del poder de arbitraje. Este esquema básico permaneció en la práctica bajo las Constituciones de 1837 y 1845. Todavía la Constitución de 1869 se limitará a decir que «el poder ejecutivo reside en el Rey que lo ejerce por medio de sus Ministros», racionalizando y dando estado legal a lo que en la práctica se ve-



nía realizando. No obstante, ni en 1869 ni en 1876 se establece una clara regulación legal del poder ejecutivo como algo separado de la Corona, no hay una mínima alusión a la relación de confianza que debe unir a Gobierno y Parlamento. En realidad, dice Sánchez Agesta, lo que se establece en 1876 es un ejecutivo dual, basado en la sentencia de la doble confianza, y aunque la figura del Presidente del Consejo, como ha puesto de manifiesto Bar Cendón, se afirma cada vez más, el Gobierno, como órgano constitucional, sigue sin tener cabida en la Constitución. Aunque, sobre todo a partir de 1834, la Corona tendió a aceptar la opinión mayoritaria de las Cámaras, ello no fue siempre así y abundaron las situaciones conflictivas, que en definitiva, son una de las causas que explican la crisis de la Monarquía constitucional.

Sólo en la Constitución de 1931, desaparecido el Rey, los constituyentes se creyeron obligados, siguiendo la Constitución de Weimar a distinguir los poderes del Presidente de la República y del Gobierno y asignaron a éste, siguiendo también a aquella Constitución alemana, una imprecisa dirección de la política general, como atribución del Presidente del Consejo. Así es como el Gobierno hace acto de presencia por primera vez en nuestro Derecho Constitucional, pero todavía vinculado al Jefe del Estado que nombra y separa libremente al Presidente del Gobierno. Esto es, como parte de un poder ejecutivo dual en que el Gobierno descansa en la confianza del Presidente. Y con una práctica que limita el contacto del Jefe del Estado con el Gobierno, al Presidente del Gobierno.

En la vigente Constitución Española la clave del arco de la organización política es el Gobierno, que nombrado por el Rey, ha de contar con la confianza de las Cortes, ante las que responde de su actuación. Pero es necesario aclarar que la participación del Rey en el nombramiento del Gobierno no significa que el parlamentarismo establecido sea dualista, es decir, que la responsabilidad del mismo no es doble, ante el Rey y las Cortes, sino monista, pues dicha responsabilidad únicamente se sustancia ante las Cortes y el Gobierno aparece netamente deslindado de la figura del Jefe del Estado que ejerce el Rey, siendo regulado como órgano constitucional fundamental con sustantividad propia.

Al Gobierno le están dedicados los artículos 97 a 107 de la Constitución de 1978, dentro del Título IV «Del Gobierno y de la Administración». En cumplimiento del mandato constitucional contenido en sus artículos 97 y 98, se ha aprobado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (BOE del 28), del Gobierno, cuyo contenido analizaremos a lo largo del tema.

## 1.2. NATURALEZA.

El artículo 97 de la Constitución establece expresamente que «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y militar, y la defensa del Estado...», es decir, que como afirma Martínez Sospedra, la Constitución atribuye al Gobierno la función de gobernar, función constitucional que puede realizar no sólo porque la Ley fundamental le da para ello atribuciones suficientes, sino también porque el mismo, en cuanto expresión de la mayoría parlamentaria, se convierte en el director real del trabajo parlamentario. La función de gobernar supone, desde luego, que corresponde al Gobierno conducir la política nacional; el ejecutivo debe tener en cuenta las directrices fijadas por las Cortes, pero las mismas desempeñan un papel secundario no sólo porque la función de dirección conlleva actividades que las Cámaras no pueden regular, sino también porque supone la fijación de criterios políticos y de orientaciones generales que el Parlamento no puede fijar con el necesario detalle, con la necesaria concreción. En la práctica, esto supone que el Parlamento marcha de acuerdo con las orientaciones emanadas del Ejecutivo, por la sencilla razón de que las Cámaras son un buen instrumento para legitimar decisiones o controlar actividades, pero son un pésimo instrumento para adoptar, con la rapidez y precisión necesarias, las decisiones políticas.

De conformidad con el referido artículo 97 de la Constitución, la naturaleza del Gobierno vendría caracterizada, según Ignacio de Otto, por las siguientes tres notas fundamentales:

1. El Gobierno es desde luego un órgano autónomo, en el sentido de que está dotado de competencias propias distintas de las del Parlamento, competencias que ejerce por derecho propio y no como delegación. Éste es un rasgo que diferencia la estructura jurídica del parlamentarismo, de la que es propia del régimen asambleario.
2. El Gobierno, además, es autónomo en un segundo sentido: en el ejercicio de sus competencias no está sometido a las indicaciones del Parlamento, aunque sí a su control. No es un órgano ejecutor de la voluntad parlamentaria ni está subordinado a ésta. Se encuentra, cuando menos, en pie de igualdad.
3. En tercer lugar, y éste es el contenido específico del artículo 97, a él le corresponde la dirección política, por más que para su ejercicio necesite en buena medida la colaboración parlamentaria.

### 1.3. PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO.

La Ley 50/1997 del Gobierno parte de tres principios que configuran el funcionamiento del Gobierno:

- a) Principio de dirección presidencial.
- b) Principio de colegialidad.
- c) Principio departamental.

El principio de dirección presidencial otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos. La Ley otorga al Presidente del Gobierno una posición de preponderancia respecto a los demás miembros del Gabinete, dado que del mismo depende, en definitiva la existencia misma del Gobierno.

Como señala la exposición de motivos la Ley del Gobierno no hace sino seguir al Derecho comparado en este aspecto, ya que es prácticamente unánime la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, que es de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno, otorgando al Presidente el carácter de *primus inter pares*. En este sentido, el artículo 2.º 1 de la Ley 50/1997 establece que «El Presidente del Gobierno dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión».

El segundo principio, el de colegialidad, lleva aparejado el principio de responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno. Dicho principio está recogido en el artículo 5.º 1 de la Ley del Gobierno que establece que «Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado le corresponde ...».

Finalmente el principio departamental no es sino la expresión de la organización de la Administración del Estado en Departamentos Ministeriales, otorgando la Ley al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión. Dicho principio departamental está recogido en el artículo 4.º de la Ley que establece que «los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación».

## 2. SU COMPOSICIÓN.

El artículo 98.1 de la Constitución establece que el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley.

La Ley del Gobierno, aprobada el 27 de noviembre de 1997, ha optado por un desarrollo estricto del precepto constitucional, considerando como miembros del Gobierno al Presidente, a los Vicepresidentes cuando existan y a los Ministros.

La Ley mantiene el carácter disponible de los Vicepresidentes, cuya existencia real en cada formación concreta del Gobierno dependerá de la decisión del Presidente.

Respecto a la expresión constitucional «y demás miembros que determine la Ley», esta última no ha optado por aumentar el número de categorías de quienes pueden ser miembros del Gobierno. En este sentido, si bien se contempla expresamente la figura de los Ministros sin cartera, (art. 4.º 2), (que ya contemplaba la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado hoy derogada), su consideración es precisamente ésta, la de Ministros, y no da lugar a una nueva categoría de miembros del Gobierno. Desde esta posición, los Ministros sin cartera desempeñan una función política, encargándose de tareas que no corresponden, en principio ni en exclusiva, a uno de los Departamentos Ministeriales existentes, utilizando la Ley la expresión genérica de «responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales» a la hora de establecer sus funciones.

Respecto a los requisitos para ser miembro del Gobierno, establece el artículo 11 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

En la actualidad, existen dos Vicepresidentes del Gobierno. Tal y como establece el Real Decreto 554/2004, de 17 de abril, corresponde a la Vicepresidencia Primera del Gobierno el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno, así como la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Y corresponde a la Vicepresidencia Segunda del Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.º de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno, así como la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Respecto a los Ministros, en la actualidad y de acuerdo con el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, de reestructuración de Departamentos Ministeriales, éstos son los siguientes:

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Ministerio de Justicia.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Economía y Hacienda.

Ministerio de Interior.

Ministerio de Fomento.

Ministerio de Educación y Ciencia.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ministerio de la Presidencia.

Ministerio de Administraciones Públicas.

Ministerio de Cultura.

Ministerio de Sanidad y Consumo.

Ministerio de Medio Ambiente.

Ministerio de Vivienda.

## 2.1. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

Los orígenes históricos del Gobierno muestran la aparición de éste como un órgano colegiado cuya primitiva función era asesorar al Monarca. Con la asunción por parte del Gobierno de una auténtica capacidad de decisión como órgano políticamente responsable se fue consolidando, en un proceso ininterrumpido, la primacía de uno de sus miembros, el primer Ministro, que encarnaba la voluntad del Gobierno y se convertía en un verdadero Jefe de éste.

En España, si bien la figura del primer Ministro es una realidad desde la aparición del constitucionalismo, todas las constituciones que han estado en vigor hasta la republicana de 1931 han aludido simplemente a «los ministros del Rey». La Constitución de 1931, y la actual de 1978 en mayor grado distinguen ya perfectamente la figura del Presidente del Gobierno de la de los ministros, otorgándole a aquél una indudable preeminencia. Esta primacía del Presidente no significa el abandono del principio de colegialidad del órgano, ni de responsabilidad colectiva.

En la Constitución de 1978 la primacía del Presidente del Gobierno se puede observar en tres puntos: en el proceso de formación del Gobierno, en algunas causas de cese del Gobierno y en las funciones específicamente atribuidas al Presidente.

Respecto al primer punto, ya al establecer la composición del Gobierno, el artículo 98 separa al Presidente de las restantes categorías de miembros. Pero es en el artículo 99 donde la distinción aparece con claridad, ya que el Congreso de los Diputados otorga su confianza al Presidente, tras la exposición de su programa, antes de la formación de su Gobierno. A la facultad de proponer los miembros de su Gobierno se añade la de cesarlos, como permite el artículo 100 mediante la propuesta de separación hecha al Rey. Esta facultad consolida de manera indiscutible la primacía del Presidente del Gobierno. Esta primacía se vuelve a encontrar en la moción de censura, en la que es necesario incluir el nombre del candidato a Presidente de Gobierno.

En segundo lugar, el artículo 101 destaca de manera clara la posición del Presidente al prever el cese del Gobierno en dos hipótesis que en principio sólo le afectan a él: se trata de los casos de dimisión y fallecimiento del Presidente. Su necesaria sustitución exige el cese de todo el Gobierno.

Esta posición predominante ha sido recogida en la Ley del Gobierno que en su artículo 2.º, dedicado al Presidente del Gobierno establece que «el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión». Como señala la exposición de motivos de la Ley, «en cuanto a la posición relativa de los miembros del Gobierno, se destaca la importancia del Presidente, con fundamento en el principio de dirección presidencial, dado que del mismo depende, en definitiva la existencia misma del Gobierno. El Derecho comparado es prácticamente unánime en consagrar la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno. Nuestra Constitución y, por tanto, también la Ley se adscriben decididamente a dicha tesis».

En cuanto a las funciones específicamente atribuidas al Presidente la Ley del Gobierno, en desarrollo de la Constitución establece que en todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno:

- a) Representar al Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- f) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- g) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 g) de la Constitución.
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las Leyes y demás normas con rango de Ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.
- l) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- m) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- n) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las Leyes.



## 2.2. LOS MINISTROS.

### 2.2.1. Requisitos de acceso al cargo.

Para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

La suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, será determinada por el Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno. El Real Decreto expresará la causa y el carácter de la suplencia.

Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna. Será de aplicación, asimismo, a los miembros del Gobierno el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

### 2.2.2. Funciones.

Como es sabido los Ministros ostentan una doble función, política en tanto que miembros del Gobierno y administrativa en tanto que órgano superior de cada uno de los Departamentos Ministeriales en que se estructura la Administración General del Estado. Esta doble función está perfectamente recogida en la legislación, ya que las funciones de los Ministros están contempladas tanto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que les dedica su artículo 4.º, como en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuya Exposición de Motivos señala que «Los Ministros, miembros del Gobierno y titulares del máximo órgano de la Administración General del Estado, constituyen la pieza básica de la Ley. Su condición de responsables públicos hace que la Ley les otorgue la capacidad de decisión sobre la definición, ejecución, control y evaluación de las políticas sectoriales de su competencia, al tiempo que se distinguen de estas funciones, que son de naturaleza indelegable, las que se refieren al manejo de los medios, que pueden desconcentrarse o delegarse en otros órganos superiores o directivos».

En cuanto a sus funciones, el artículo 4.º de la Ley del Gobierno determina que los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las Leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Por otra parte, hay que señalar que de acuerdo con la Constitución y la Ley 50/1997 además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

Los Ministros, además de las atribuciones que les corresponden como miembros de Gobierno, y que acabamos de relacionar, dirigen, en cuanto titulares de un Departamento Ministerial, los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.

En este ámbito y de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias:

- a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica.
- b) Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes.
- c) Aprobar las propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Economía y Hacienda.
- d) Determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley.
- e) Evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.
- f) Nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio Organismo, y elevar al Consejo de Ministros las propuestas de nombramiento a éste reservadas.
- g) Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento.
- h) Dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias.
- i) Revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda, así como plantear los que procedan con otros Ministerios.

Corresponde a los Ministros, sin perjuicio de su desconcentración o delegación en los órganos superiores o directivos del Ministerio o en los directivos de la organización territorial de la Administración General del Estado, las siguientes competencias:

- a) Administrar los créditos para gastos de los presupuestos de su Ministerio. Aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros y elevar a la aprobación de éste los que sean de su competencia, reconocer las obligaciones económicas, y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público.
- b) Autorizar las modificaciones presupuestarias que les atribuye la Ley General Presupuestaria.
- c) Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros.

- d) Solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la afectación o el arrendamiento de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a su cargo. Estos bienes quedarán sujetos al régimen establecido en la legislación patrimonial correspondiente.
- e) Proponer y ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los planes de empleo del Ministerio y los Organismos públicos de él dependientes.
- f) Modificar la relación de puestos de trabajo del Ministerio que expresamente autoricen de forma conjunta los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.
- g) Convocar las pruebas selectivas en relación al personal funcionario de los cuerpos y escalas adscritos al Ministerio así como al personal laboral, de acuerdo con la correspondiente oferta de empleo público y proveer los puestos de trabajo vacantes, conforme a los procedimientos establecidos al efecto y ajustándose al marco previamente fijado por el Ministerio de Administraciones Públicas.
- h) Administrar los recursos humanos del Ministerio de acuerdo con la legislación específica en materia de personal. Fijar los criterios para la evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento legalmente previstos.
- i) Otorgar o proponer, en su caso, las recompensas que procedan y ejercer la potestad disciplinaria de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- j) Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
- k) Resolver los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda.

### 3. NOMBRAMIENTO Y CESE.

Según lo preceptuado en la Constitución, es necesario distinguir entre el nombramiento del Presidente del Gobierno y el de los demás miembros del mismo. En el primer caso, el procedimiento encierra, como es obvio, una mayor complejidad dada la naturaleza de la Presidencia; los demás componentes del Gobierno se encuentran en una situación de subordinación respecto al Presidente, pues es éste quien propone su nombramiento y cese al Rey.

Refiriéndonos ya al nombramiento del Presidente del Gobierno, la Constitución prevé dos modos, uno que pudiéramos llamar ordinario, y un segundo especial. La Ley del Gobierno no añade nada nuevo al respecto, estableciendo en su artículo 12.1 que «el nombramiento y cese del Presidente del Gobierno se producirá en los términos previstos en la Constitución». Veamos ambos supuestos.

La formación del Gobierno puede desglosarse en dos fases: primero la del nombramiento del Presidente y después la del resto de sus miembros.

#### 3.1. NOMBRAMIENTO ORDINARIO DEL PRESIDENTE.

Según establece el artículo 99 de la Constitución Española, los pasos más importantes que deban seguirse para proceder al nombramiento del Presidente son los siguientes:

1. Los grupos o partidos políticos con representación parlamentaria designan a unos representantes que normalmente serán sus respectivos líderes.
2. El Rey consulta con estos representantes. El Rey oye a los partidos políticos.
3. Tras las consultas, el Rey propone al Congreso el nombre del Candidato a la Presidencia.
4. El candidato propuesto presenta al Congreso el programa político que piensa seguir y pide a esta Cámara que le otorgue su confianza para poder llevarlo a cabo.
5. El Congreso procede a la votación. Si el candidato obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados (o sea la mitad más uno de todos los que componen la Cámara), el Rey le nombrará Presidente. Si no obtiene esa mayoría, a las 48 horas se volverá a celebrar la votación del mismo candidato, siendo necesaria en esta segunda votación tan sólo la mayoría simple de los votos (o sea, la mitad más uno de los votos de los presentes).
6. Si se alcanza esta mayoría el Rey nombra al candidato propuesto. Si no es así, el Rey propone un nuevo candidato que se somete al mismo procedimiento. Si transcurren dos meses sin que ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones.

Así, pues, según establece la Constitución en el nombramiento del Presidente del Gobierno interviene fundamental y necesariamente dos órganos: el Rey y el Congreso de los Diputados. No puede nombrarse persona que no haya sido aprobada por el Congreso. Pero éste no tiene capacidad para proponer ningún candidato propio, tiene que limitarse al papel pasivo de aprobar o rechazar al candidato que le propone el monarca.

No obstante, parece evidente que el Rey, en la práctica, al proponer candidatos no va a actuar según sus simpatías personales sino que va a tener en cuenta la composición del Congreso: de hecho va a tener que proponer al Jefe del partido (o del grupo de partidos) que sean mayoritarios en el Congreso, puesto que si no lo hace así, lo más seguro es que sus candidatos sean rechazados por esta Cámara. En la práctica, pues, el Gobierno surgirá del Congreso.

### 3.2. NOMBRAMIENTO COMO CONSECUENCIA DE UNA MOCIÓN DE CENSURA.

Este segundo tipo de nombramiento de Presidente del Gobierno viene señalado en los artículos 113 y 114, preceptos que regulan la moción de censura.

La regulación limitativa de este procedimiento de realización de la responsabilidad del Gobierno, determina la necesidad de que toda moción de censura sea acompañada del nombre de un sustituto para la Presidencia del Gabinete. En el caso de que la moción prospere, es decir, que sea aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, ello implicará, según el artículo 114.2, el nombramiento automático del propuesto, por parte del Rey. Así pues, en este segundo caso la iniciativa es del Congreso, limitándose el acto regio al nombramiento del candidato señalado, sin intervenir, por tanto, en su determinación.

Debe hacerse notar que en el improbable supuesto de que el Rey adoptara la decisión de no proponer al candidato del partido mayoritario en el Congreso, que éste, en dicha situación límite podría forzar su nombramiento, mediante el procedimiento de aceptar el nombramiento de la persona propuesta por el Rey, para inmediatamente después removerle mediante una moción de censura que incorporase como candidato al del partido mayoritario, el cual sería nombrado.

### 3.3. NOMBRAMIENTO DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL GOBIERNO.

Los Vicepresidentes y los demás Ministros son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno (arts. 100 de la Constitución y 12.2 de la Ley 50/1997 del Gobierno). Tanto los términos taxativos del artículo («serán nombrados y separados») como una interpretación sistemática no dejan lugar a dudas de que la responsabilidad de la decisión recae exclusivamente sobre el Presidente del Gobierno. El refrendo de las propuestas le corresponde a él mismo. Al Rey le cabe ejercer, como en todas sus atribuciones en las que carece de poder de decisión, su función, cuya manifestación, en este caso, consiste en la facultad de hacer observaciones sobre la oportunidad de las propuestas, sin que ello pueda concebirse como la facultad de vetar u abstenerse a cualquiera de ellas. La decisión corresponde al Presidente, y el Rey, ante una propuesta definitiva, no tiene más opción que proceder al nombramiento o cese correspondiente.

### 3.4. CESE DEL GOBIERNO.

Podemos distinguir los siguientes motivos por los cuales se produce el cese del Gobierno:

1. Cese por finalización del mandato parlamentario. El Congreso de los Diputados es elegido por un período de cuatro años, y, en consecuencia, la duración normal del Gobierno cubrirá ese período. La finalización del mandato del Congreso que le elige, ya sea por la finalización de la legitimidad o por la disolución anticipada regulada en el artículo 115, implica el cambio del Gobierno; ya que el nuevo Congreso ha de designar un nuevo Presidente del Gobierno, el anterior no obstante continuará en funciones hasta la designación del nuevo.
2. Cese del Presidente del Gobierno por dimisión aceptada por el Rey o por fallecimiento. Ya se indicó, al tratar de la naturaleza especial del Presidente del Gobierno, cómo el Gabinete dependía de su titular, que era quien lo nombraba. El Presidente del Gobierno es la figura clave y fundamental del mismo, de ahí que su desaparición implique el cese inmediato de todos los componentes de tal Gobierno.
3. Cese automático por exigencia de responsabilidad. La exigencia de responsabilidad por parte del Congreso de los Diputados, siempre que triunfe tiene como consecuencia la dimisión automática del Gobierno. Esa realización de la responsabilidad puede actuar a través de dos procedimientos: la moción de censura y la pérdida de una votación de confianza. Estos dos supuestos son analizados posteriormente.

### 3.5. EL GOBIERNO EN FUNCIONES.

El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 101.2 de la Constitución Española). De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 50/1997, que regula por primera vez esta figura, deberá facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera medidas. A estas limitaciones se añaden las que la Ley impone al Presidente del Gobierno quien no podrá ejercer, cuando esté en funciones, las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

De igual manera el Gobierno también está limitado en estas circunstancias y no podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ni presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

### 3.6. COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO.

Las Comisiones Delegadas son órganos colegiados del Gobierno a las que corresponde de acuerdo con el artículo 6.º de la Ley 50/1997:

- a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.
- b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por Consejo de Ministros.
- c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieren ser elevados al Consejo de Ministros.

Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno. El Real Decreto de creación deberá especificar en todo caso:

- a) El miembro del Gobierno que asume la Presidencia de la Comisión.
- b) Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretario de Estado, que la integran.
- c) Las funciones que se le atribuyen.
- d) El miembro de la Comisión al que corresponde la Secretaría de la misma. No obstante podrán ser convocados a las reuniones de las Comisiones Delegadas los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

### 3.7. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO.

La Ley 50/1997, del Gobierno, establece en su Capítulo II que son órganos de colaboración y apoyo del Gobierno:

- a) Los Secretarios de Estado.
- b) La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- c) El Secretariado del Gobierno.
- d) Los Gabinetes.

Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan. Cuando están adscritos a la Presidencia del Gobierno actúan bajo la dirección del Presidente. Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de éstos en materias propias de su competencia, incluidas aquéllas con proyección internacional. Sus competencias vienen determinadas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) (art. 7.º de la Ley 50/1997).

### **3.7.1. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.**

La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios está integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los Departamentos Ministeriales. La Presidencia de la Comisión corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o en su defecto al Ministro de la Presidencia.

Sus reuniones tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros y todos los asuntos que vayan a someterse a la aprobación del Consejo deben ser examinados por la Comisión, excepto aquellos que se determinen por las normas de funcionamiento de aquél. En ningún caso puede adoptar acuerdos o decisiones por delegación del Gobierno (art. 8.º).

### **3.7.2. El Secretariado del Gobierno.**

El Secretariado del Gobierno es el órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios. Sus funciones son las siguientes (art. 9.º 1 de la Ley del Gobierno):

- a) Asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros.
- b) Remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados que acabamos de enumerar.
- c) Colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- e) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el «Boletín Oficial del Estado».

El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia.

### **3.7.3. Los Gabinetes.**

Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Sus miembros realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las orga-

nizaciones adscritas a ella. En particular les prestan su apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

El Director del Gabinete, los subdirectores y demás miembros de estos Gabinetes tendrán el nivel orgánico que reglamentariamente se determine y el número de sus miembros y las retribuciones de éstos se determinan por el Consejo de Ministros adecuándose a las retribuciones de la Administración General del Estado.

#### **4. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.**

De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Ésta es la misma fórmula que reproduce el artículo 1.º 1 de la Ley 50/1997 del Gobierno. Estas funciones han sido analizadas por la doctrina dividiéndolas en tres grupos: funciones políticas o de gobierno, funciones legislativas y funciones ejecutivas.

##### **4.1. FUNCIÓN POLÍTICA.**

La función política o de gobierno hace referencia a las facultades de dirección de la comunidad política que la Constitución otorga al Gobierno. A este respecto, el Gobierno se encuentra entre el cuerpo electoral, que a través de sus representantes en el Congreso le ha dado su confianza aceptando su programa de gobierno, y la organización administrativa a través de la cual realiza la función ejecutiva a la que después nos referiremos.

Sánchez Agesta ha definido esta función como el «poder de decidir discrecionalmente para el bien público». Aunque el citado autor ha concretado que esto no debe aceptarse como la existencia de algunos actos que tengan una inmunidad judicial, los llamados actos de Gobierno, que vendrían caracterizados por su discrecionalidad, sino, más profundamente, como el ejercicio de una función coherente a la que llamamos la función de gobernar. Es cierto que esta función, que significa una actividad de impulso, de dirección y evaluación y coordinación, puede manifestarse como una inmunidad judicial, y así se revela en los llamados actos de Gobierno y actos de Estado, pero esto no es más que una consecuencia de su naturaleza como una actividad política no reglada que señala discrecionalmente sus objetivos y sus medios.

Por otra parte, la regulación dada por la Constitución a este tipo de funciones está limitada en numerosos casos, señalando pautas de actuación en su ejercicio y reduciendo en muchos supuestos los márgenes de discrecionalidad que le son propios.

Dentro de la función política o de gobierno, destacan los siguientes actos concretos:

- a) De orientación y dirección de la comunidad política. La orientación se encuentra básicamente en la presentación de su programa ante el Congreso de los Diputados, así como en declaraciones generales sobre la política del Gobierno ante la Cámara. Asimismo dispone el artículo 5.º 1 j) de la Ley 50/1997, que corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno adoptar programas, planes y directrices para todos los órganos de la Administración del Estado.



- b) Actos de relación con el poder exterior. La Constitución reserva las funciones de representación del Estado en el monarca, pero encomienda la dirección de la política exterior al Gobierno. En este sentido el artículo 5.º 1 d) y e) de la Ley del Gobierno dispone que corresponde al Consejo de Ministros acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales así como su aplicación provisional y remitir los Tratados a las Cortes Generales. A este respecto, el Capítulo III del Título III de la Constitución Española establece un conjunto de limitaciones a la conclusión de Tratados Internacionales por parte del complejo ejecutivo Rey-Gobierno, a través de la necesaria intervención de las Cortes Generales en esta materia.
- c) Una tercera categoría de actos de naturaleza política de Gobierno, serían los tendentes al logro de equilibrio entre las distintas instituciones estatales. En este apartado se podrían incluir los siguientes supuestos:
- El derecho de disolución de las Cortes (art. 115 de la Constitución Española).
  - Proponer al Rey el sometimiento a referéndum consultivo de decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92.2 de la Constitución Española). Aquí nos encontramos también con una limitación pues la decisión del Presidente del Gobierno no es libre desde el momento en que precisa la autorización previa del Congreso de los Diputados.
  - Interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra Leyes o disposiciones normativas con rango de Ley (art. 162.1), así como impugnar ante el mismo Tribunal las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2). Requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de un tratado (art. 95.2).
- d) Actos relacionados con la dirección de la defensa nacional, como el mando de las fuerzas armadas o declarar la guerra y hacer la paz, actos que aun referidos por la Constitución al Rey, hay que entender que su contenido material corresponde al Gobierno.
- e) Actos realizados como consecuencia de situaciones de anormalidad en la vida constitucional del Estado. A estos efectos, la Constitución regula tres supuestos: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio, en los cuales se produce también una importante intervención del Parlamento. A esta competencia se refiere el artículo 5.º 1 f) de la Ley del Gobierno que dispone que corresponde al Consejo de Ministros declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.
- f) Además podemos citar las siguientes funciones políticas del Gobierno referidas a las Comunidades Autónomas:
1. Convocatoria de las Asambleas elaboradoras de los proyectos estatutarios en el procedimiento especial previsto en el artículo 151.2.1.
  2. Control del ejercicio de funciones delegadas correspondientes a materias de titularidad estatal [art. 153 b), en relación con el 150.2].
  3. Nombramiento de un delegado que dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad (art. 154).

4. Adopción de las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones legales y constitucionales de las Comunidades Autónomas (art. 155.1) pudiendo dar instrucciones a sus autoridades para la ejecución de dichas medidas (art. 155.2).
5. Impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2).

#### 4.2. FUNCIONES LEGISLATIVAS.

Las funciones del Gobierno en relación con la actividad legislativa son de tres tipos: de iniciativa legislativa, de ejercicio de la potestad reglamentaria y de dictado de normas materiales con rango de Ley.

Entre las funciones legislativas del Gobierno es preciso señalar la iniciativa para la elaboración y aprobación de la legislación Parlamentaria [art. 5.º 1 a) y b) de la Ley del Gobierno], iniciativa que comparte con el Congreso, el Senado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas e incluso la iniciativa popular. Es ésta una función importantísima y que no ha sido destacada quizá suficientemente ya que en la práctica y dada la necesaria proliferación y complejidad técnica de la legislación actual se pone en manos del Gobierno la dirección de la actuación legislativa del Estado. La participación de otros órganos en la iniciativa legislativa tiene, además, dos frenos jurídicos en la propia Constitución. En primer lugar, la prioridad que se atribuye a los proyectos de Ley, esto es, a la iniciativa del Gobierno y el derecho del Gobierno a presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, unido al privilegio de que sea precisa su conformidad para tramitar toda proposición de Ley o enmienda que suponga un aumento de los gastos o una disminución de los créditos (art. 134.5 y 6). Y un freno político aún más eficaz es el hecho de que el Gobierno, que se apoya en la confianza de una mayoría, dispone de esa mayoría para cerrar el paso a las iniciativas o proposiciones de la oposición que no estén comprendidas en el marco de su programa.

En cuanto a la potestad reglamentaria, la misma viene atribuida al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución y 5.º 1 h) de la Ley 50/1997 que establece que corresponde al Consejo de Ministros como órgano colegiado del Gobierno «aprobar los Reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan».

En cuanto a cuál sea en concreto el ámbito de la potestad reglamentaria y la de cada uno de sus tipos (potestad reglamentaria, autónoma y ejecutiva) así como la importante cuestión de si el Gobierno comparte esta función con otros órganos, son cuestiones complejas que se estudian en el tema correspondiente de Derecho Administrativo, al que nos remitimos.

Además de la potestad reglamentaria que en principio está subordinada a la Ley, el Gobierno puede dictar dos tipos de normas con el mismo valor formal que las Leyes del Parlamento. Nos estamos refiriendo a los Decretos-Leyes y a los Decretos Legislativos a los que se refieren los artículos 82 y 86 de la Constitución Española y 5.º 1 c) de la Ley del Gobierno.

Las razones que suelen aducirse para justificar la utilización de los Decretos-Leyes y de los Decretos Legislativos se refieren, esencialmente, al hecho de que la complejidad, la urgencia y la gran cantidad de problemas que tiene que resolver constantemente el Estado actual, hace imposible su resolución por parte de un Parlamento, numeroso, lento en su funcionamiento y falto de técnicos. En cambio, se afirma que el Gobierno, que forma un equipo más reducido y cohesionado, apoyándose en el aparato técnico-burocrático de la Administración, puede resolver con mayor prontitud y precisión esa avalancha cotidiana de problemas que conlleva el creciente intervencionismo estatal. Para que lleve a cabo esa tarea se le reconoce la posibilidad de dictar normas con rango de Ley.

El Decreto-Ley y el Decreto Legislativo coinciden en un hecho fundamental: ambos son normas que emanan del Gobierno pero tienen rango de Ley. Sin embargo, ambas normas se diferencian también en un hecho esencial: el Decreto Legislativo emana del Gobierno previa delegación del Parlamento que le da facultades para ello (art. 82.1) -por esto se le denomina legislación delegada (art. 85)-, en tanto que en el Decreto-Ley el gobierno dicta la norma con valor de Ley sin que exista delegación previa, tan sólo porque aprecia la existencia de una «extraordinaria y urgente necesidad» de que se dicten esas normas (art. 86).

#### 4.3. FUNCIONES EJECUTIVAS.

Una definición precisa de la función ejecutiva es la acuñada por el profesor Sánchez Agesta, conforme a la cual esta función «comprende la actividad pública que desarrolla la Ley y tiende a establecer concretamente un derecho, una obligación o una situación subjetiva, decidiendo bajo el ámbito de una norma los términos de una relación jurídica». El Gobierno es el responsable de que esta tarea sea eficazmente desempeñada por todo el aparato estatal y al instrumento que permite al Gobierno desarrollar esta enorme labor es la Administración, de la cual es precisamente el órgano superior. Por ello es quien directamente controla y orienta la actuación de ésta, tiene a su disposición las fuerzas de seguridad y cuenta con todas las competencias necesarias para conseguir la aplicación de las Leyes.

Las funciones de naturaleza ejecutiva del Gobierno vienen dadas por la legislación sectorial y son numerosísimos, siendo naturalmente imposible hacer aquí ni siquiera un somero análisis de las mismas.

#### 5. RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES.

El Gobierno está sometido a un triple control, político, jurídico y constitucional. Así, de acuerdo con el artículo 26 de su Ley reguladora, el Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales. Asimismo, los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora. Finalmente la actuación del Gobierno es impugnante ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo.

Ahora bien, en este epígrafe tan sólo vamos a referirnos al control político parlamentario de los actos del gobierno porque así lo exige expresamente el programa. Dicho esto, precisar sin más preámbulos que el control parlamentario del gobierno es la actividad del Parlamento encaminada a supervisar la gestión gubernamental con objeto de verificar el cumplimiento y desarrollo de la Constitución y las leyes, de comprobar en particular su adecuación al programa de la mayoría parlamentaria y, por último, de instar en su caso al Gobierno a rectificar el curso de su actuación cuando ésta no se ajusta a los parámetros indicados.

Consecuentemente, la Constitución prevé en especial en el Título relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes (Título V), determinados procedimientos parlamentarios que posibilitan la realización de la función de control, que atañe por igual al Congreso y al Senado. Es importante matizar que tan sólo el Congreso puede deducir las consecuencias del control del gobierno exigiéndole responsabilidad política. No obstante, el Senado contribuye por igual a la previa labor de control, que es precisamente la que permite al Congreso formar un juicio sobre la actuación del gobierno y eventualmente exigirle esa responsabilidad política.

Cuando hablamos del control parlamentario del gobierno, se suele distinguir entre un control ordinario y/o continuado y un control extraordinario. En el primero, se incluyen las informaciones y ayudas, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigaciones; en tanto que, se califican como control extraordinario los procedimientos directos de exigibilidad de responsabilidad como la moción de censura y la cuestión de confianza.

## **5.1. CONTROL ORDINARIO.**

### **5.1.1. Introducción.**

El control requiere en todo caso información, de ahí la importancia de la misma, pues para poder enjuiciar hay que saber en qué ha consistido la actuación del gobierno, en qué circunstancias se ha desarrollado y qué otras posibilidades había. Entre los procedimientos de naturaleza básicamente informativa se incluyen el recabamiento de información y ayuda, la presencia de los miembros del Gobierno en las Cámaras, la obligación general de comparecer ante ellas y la remisión al gobierno de peticiones, entre las de carácter fundamentalmente controlador, las preguntas e interpelaciones (como control ordinario) y las mociones (como control extraordinario).

### **5.1.2. Recabamiento de información y ayuda.**

Dice el artículo 109 de la Constitución Española que las Cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Parece claro que los organismos aludidos quedan obligados a prestar la colaboración solicitada, lo contrario conculcaría ese derecho a obtener información o el auxilio de que se trate. En cuanto al exacto alcance del término «ayuda», en el contexto del artículo 109, parece que debe interpretarse tanto en sentido complementario a la información, como en sentido material.

### **5.1.3. Presencia de los miembros del Gobierno ante las Cámaras.**

La interrelación e interdependencia Gobierno/Cortes es uno de los pilares del régimen parlamentario; exige el libre acceso del gobierno a las Cámaras tanto por propio derecho de estar presente en cualquier debate que le interese como a iniciativa parlamentaria para que el Gobierno o alguno de sus miembros escuchen determinadas opiniones de la Cámara o de la comisión de que se trate. El artículo 110 de la Constitución Española prevé esta doble situación: «Las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus departamentos».

### **5.1.4. Preguntas.**

Las preguntas de los miembros de las Cámaras al Gobierno constituyen uno de los medios informativos y de control más típicos del régimen parlamentario. Consisten en la petición de información al Gobierno sobre algún hecho, o bien sobre un punto concreto de la actividad del ejecutivo, sea del propio gobierno o de cualquier otro órgano de la Administración. La finalidad real de la pregunta no suele ser, sin embargo, la obtención de información sobre hechos o datos desconocidos por el Diputado que la formula: la pregunta, tal y como se ha ido conformando en la práctica constitucional, tiene

una clara intencionalidad política, lo que se persigue más frecuentemente es señalar alguna deficiencia en la actividad gubernamental o de la Administración.

La regulación detallada de las preguntas corresponde a los Reglamentos de las Cámaras, pues la Constitución se limita en el artículo 111 a reservar un tiempo semanal para la discusión de preguntas e interpellaciones.

Los artículos 185 a 190 del Reglamento del Congreso de los diputados regulan las formalidades que deben presidir la formulación y respuesta a las preguntas; de forma muy similar se regulan en los artículos 160 a 169 del Reglamento del Senado.

Conforme a los artículos supracitados del Reglamento del Congreso, podemos destacar las siguientes características de las preguntas:

- a) Los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.
- b) Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso.
- c) No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.
- d) La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido reglamentariamente.
- e) En defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente.
- f) Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas.
- g) Las preguntas se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario.
- h) En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate.

Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos.

Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

- i) El Gobierno podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento, y por una sola vez, respecto de cada pregunta que sea pospuesta para el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Salvo en este caso, las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día y las incluidas y no tramitadas deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente.
- j) Las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez transcurridos siete días desde su publicación.
- k) Finalizado un período de sesiones, las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito a contestar antes de la iniciación del siguiente período de sesiones. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más.

Si el Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al Gobierno.

### **5.1.5. Interpelaciones.**

La interpelación consiste en el planteamiento de un debate parlamentario sobre algún aspecto importante de la política del Gobierno con objeto de que éste manifieste cuál es su enfoque del tema debatido. Va precisamente dirigida a que la Cámara forme un juicio político sobre un aspecto global de la política del Gobierno. Frente al carácter concreto de la pregunta la interpelación es más general.

La regulación del artículo 111 de la Constitución Española es la misma que para las preguntas, cuando se garantiza un tiempo semanal y se afirma que el gobierno y sus Ministros están sometidos a las interpelaciones. Además, se añade que la interpelación puede dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición, lo que la diferencia netamente de la pregunta y le da su contenido característico.

El Reglamento del Congreso regula las interpelaciones en los artículos 180 a 185, y el Reglamento del Senado hace lo propio en los artículos 170 a 173.

Sus características básicas:

- a) Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.
- b) Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial.
- c) La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.
- d) Transcurridos quince días desde la publicación de la interpelación, la misma estará en condición de ser incluida en el orden del día del Pleno.
- e) Las interpelaciones se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente

período de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de la prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario.

- f) Finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho período.
- g) Las interpelaciones se substanciarán ante el Pleno dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco.
- h) Después de la intervención de interpelante e interpelado, podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición.
- i) Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición.
- j) El Grupo Parlamentario interpelante, o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación, deberá presentar la moción en el día siguiente al de la substanciación de aquélla ante el Pleno. La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación. El debate y la votación se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de Ley.

#### **5.1.6. Normas comunes a las preguntas e interpelaciones.**

Las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno, se dedicarán, por regla general, dos horas como tiempo mínimo, a preguntas e interpelaciones.

El Presidente de la Cámara está facultado para acumular y ordenar que se debatan simultáneamente las interpelaciones o preguntas incluidas en un orden del día y relativas al mismo tema o a temas conexos entre sí.

La Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá declarar no admisibles a trámite aquellas preguntas o interpelaciones cuyo texto incurra en los supuestos contemplados en el número 1 del artículo 103 del Reglamento.

#### **5.1.7. Comisiones de investigación.**

1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.
2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación (art. 76 de la Constitución Española).

## 5.2. CONTROL EXTRAORDINARIO.

### 5.2.1. Moción de censura constructiva.

Con la moción de censura se articula constitucionalmente el mecanismo de control más importante que el Congreso de los Diputados puede ejercitar sobre el gobierno. Sólo interviene el Congreso de los Diputados ya que es exclusivamente ante esta Cámara donde el Gobierno responde de su gestión política. Con la presentación de una moción de censura, los diputados expresan su desacuerdo con la actuación política del Ejecutivo y manifiestan su voluntad de cambio de Gobierno. A ella se refiere el artículo 113 de la Constitución Española en estos términos:

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno (art. 114.2 de la Constitución Española).

### 5.2.2. Cuestión de confianza.

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados (art. 112 de la Constitución Española).

Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99 (art. 114.1 de la Constitución Española).

