**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 5**

**EL GOBIERNO: SU COMPOSICIÓN. CAUSAS Y PROCEDIMIENTO DEL NOMBRAMIENTO Y CESE DEL GOBIERNO. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO: LA FUNCIÓN NORMATIVA; LA FUNCIÓN POLÍTICA; LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**

**EL GOBIERNO: SU COMPOSICIÓN.**

En la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, el Gobierno aparece como un órgano constitucional diferenciado y con entidad propia, separado de la jefatura del Estado y regulado en el Título IV de la Constitución, rubricado “Del Gobierno y la Administración”.

En este aspecto, el texto constitucional sigue el precedente de la Constitución de la Segunda República y se aparta del resto de constituciones españolas históricas, que conferían el poder ejecutivo al Rey, quien lo ejercía por medio de sus ministros, los cuales eran colaboradores del Rey y no se integraban en un órgano constitucional separado.

Con ello, la Constitución refleja la realidad política y jurídica del momento de su elaboración, al delimitar claramente funciones propias del Rey y del Gobierno como órganos constitucionales distintos y separados, invistiendo al segundo del poder ejecutivo. El Rey no forma parte del Gobierno, sin que quepa hablar de *Gobierno del Rey* o de *Ministros de la Corona*, sino, en término frecuentemente empleado por la jurisprudencia constitucional, del *Gobierno de la Nación*.

Además, la Constitución también refleja la creciente importancia durante el siglo XX del papel del Presidente del Gobierno, que ha pasado de ser un *primus inter pares* a convertirse en una figura a la que la Constitución confiere poderes específicos.

**Su composición.**

La composición del Gobierno está regulada por el artículo 98 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. 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 éstos en su gestión.

3. 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.

4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno”.

Este precepto dota de una gran flexibilidad a la composición del Gobierno, ya que sólo reserva a la Ley la determinación de la posible existencia de otros miembros del Gobierno distintos al Presidente, los vicepresidentes y los ministros.

En consecuencia, el número, denominación y ámbito de competencias de los ministerios se rige por el artículo 103.2 de la Constitución, que dispone que “los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”, y tanto la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997 como la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 1 de octubre de 2015 atribuyen esta competencia al Presidente del Gobierno, quien la ejerce mediante Real Decreto.

La Ley del Gobierno no incluye entre los miembros del mismo a los secretarios de Estado, que configura como órganos superiores de la Administración General del Estado, pudiendo asistir a las reuniones del Consejo de Ministros cuando sean convocados para ello por el Presidente del Gobierno y pudiendo formar parte de las Comisiones Delegadas del Gobierno si así lo prevé el Real Decreto de su creación.

En cualquier caso, el Gobierno funciona bajo dos principios básicos, a saber:

1. El principio de colegialidad, sin perjuicio de las competencias propias de cada ministro, sean conferidas directamente por la Ley, como las atribuidas al ministro de Defensa por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 17 de noviembre de 2005, o al ministro de Asuntos Exteriores por la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado de 25 de marzo de 2014, sean conferidas por las disposiciones reglamentarias a los diferentes departamentos que los ministros encabezan.
2. El principio de presidencialismo, proclamando la Ley del Gobierno la *dirección presidencial* como uno de los principios de funcionamiento del Gobierno.

El estatuto personal de los miembros del Gobierno comprende los siguientes aspectos:

1. Los requisitos personales para ser miembro del Gobierno, que no están previstos por la Constitución, sino por la la Ley de Gobierno, y son los siguientes:
2. Ser español y mayor de edad.
3. Disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo.
4. No estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.
5. Ser persona idónea, condición que concurre conforme a la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado de 30 de marzo de 2015 cuando la persona nombrada reúne honorabilidad y la debida formación y experiencia, siendo la idoneidad apreciada por el Presidente del Gobierno.
6. El régimen conflictos de intereses y de incompatibilidades, que es el previsto por la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que exige su dedicación exclusiva al cargo y prohíbe que tengan participaciones superiores a un diez por ciento en empresas que tengan contratos con el sector público estatal, autonómico y local, o que reciban subvenciones públicas. Además, limita el ejercicio de actividades privadas relacionadas con el cargo durante los dos años siguientes al cese.
7. La responsabilidad de los miembros del Gobierno, que puede ser:
8. Política, disponiendo el artículo 108 de la Constitución que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”, por lo que no existe una responsabilidad política individual que pueda ser exigida mediante el cese por persona u órgano distinto al Presidente del Gobierno.
9. Jurídica, disponiendo el artículo 102 de la Constitución lo siguiente:

“1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”.

**CAUSAS Y PROCEDIMIENTO DEL NOMBRAMIENTO Y CESE DEL GOBIERNO.**

Las causas y procedimiento del nombramiento y cese del Gobierno son las de su Presidente, del que dependen el resto de miembros del Gobierno.

**Nombramiento del Gobierno.**

El procedimiento de nombramiento o investidura del Presidente del Gobierno se pone en marcha en tres casos:

1. Tras las elecciones al Congreso de los Diputados y constitución de la nueva cámara baja.
2. Tras ser aprobada una moción de confianza, en cuyo caso el artículo 114.1 de la Constitución obliga al Presidente a presentar su dimisión al Rey.
3. En los supuestos de dimisión voluntaria o fallecimiento del Presidente.

Para todos estos casos, el artículo 99 de la Constitución dispone lo siguiente:

“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 (…) 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 (expuesta).

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”.

A los casos citados debe añadirse el previsto por el artículo 114.2 de la Constitución, que dispone que “si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

El artículo 100 de la Constitución añade que “los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”, si bien la intervención real es meramente formal y el Rey no puede negarse a nombrar a las personas propuestas por el Presidente.

No obstante, en el nombramiento de los miembros del Gobierno, el Presidente está sujeto a la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 22 de marzo de 2007, que proclama el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en los cargos públicos.

**Cese del Gobierno.**

Dispone el artículo 101.1 de la Constitución que “el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria (por aprobación de una moción de censura o pérdida de una cuestión de confianza), o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”.

Por tanto, el Gobierno cesa cuando lo hace su Presidente, y los ministros y vicepresidentes lo hacen, además, cuando lo decide el Presidente, único órgano competente para cesarlos, sin que la llamada reprobación parlamentaria de un ministro vincule jurídicamente al Presidente.

Una vez cesado el Gobierno, el artículo 101.2 de la Constitución prevé que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. La Ley del Gobierno, por su parte, regula el Gobierno en funciones conforme a las siguientes notas:

1. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia o por razones de interés general, cualesquiera otras medidas.
2. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:
3. Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
4. Plantear la cuestión de confianza.
5. Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.
6. El Gobierno en funciones no podrá ejercer aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o presentar proyectos de ley.
7. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Además, el Tribunal Constitucional ha entendido que el Gobierno sigue sujeto a control parlamentario mientras esté en funciones.

**LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO: LA FUNCIÓN NORMATIVA; LA FUNCIÓN POLÍTICA; LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**

El artículo 97 de la Constitución dispone que “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”.

Una gran parte de las disposiciones legislativas sólo pueden cobrar realidad si son ejecutadas por el poder gubernativo, que debe llevar a cabo, por sí o mediante el aparato administrativo, las actuaciones materiales requeridas por la ley, desde la prestación de servicios públicos hasta la recaudación de ingresos.

Esta labor se conoce como función ejecutiva, que comprende la función normativa, la función política y la función administrativa.

**La función normativa.**

La función normativa del Gobierno consiste en el ejercicio por el mismo de la potestad reglamentaria, es decir, la capacidad de dictar normas de rango inferior a las leyes, los reglamentos.

De esta forma, el Gobierno, contando previamente con la necesaria habilitación legal, puede desarrollar una ley en lo que sea necesario para la efectiva vigencia de sus preceptos, complementando la voluntad normativa del legislador siempre dentro de los límites fijados por la ley. Aparecen así los denominados reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, que son la mayoría.

Pero junto a estos reglamentos, el artículo 97 de la Constitución habilita también al Gobierno para dictar normas reglamentarias que no sean meramente de ejecución o desarrollo de la ley, regulando materias que no están reservadas constitucionalmente a la ley. Aparecen así los denominados reglamentos independientes o *praeter legem*, los cuales, no obstante, son una norma jerárquicamente subordinada a la Ley y que, por ende, no pueden alterar leyes vigentes y pueden ser modificados o derogados por leyes posteriores.

En cualquier caso, en muchas materias, sobre todo en aquéllas que requieren una continua adaptación a nuevas exigencias y necesidades, como es frecuente en los ámbitos de la economía o la tecnología, la potestad reglamentaria ha ido convirtiéndose en una verdadera técnica de colaboración normativa del Gobierno con las Cortes Generales, en cuanto que éstas se limitan en muchos casos a elaborar las grandes líneas de la regulación de una materia y dejan al poder ejecutivo la articulación precisa y detallada de la misma.

En cualquier caso, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe ajustarse a las previsiones de la Ley del Gobierno y de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1 de octubre de 2015, y la ostenta tanto el Consejo de Ministros, al que compete la aprobación de los reglamentos ejecutivos mediante Real Decreto, como los diferentes ministros, quienes ejercen la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento mediante Orden Ministerial.

No obstante, la función normativa del Gobierno no se agota con el ejercicio la potestad reglamentaria, sino que puede dictar normas con rango de ley como son los decretos legislativos, respecto de los que el artículo 82 de la Constitución prevé que “las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no (reservadas a la Ley Orgánica)”, o los decretos-ley, respecto de los que el artículo 86.1 de la Constitución dispone que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general”.

Además, el Gobierno también participa de manera decisiva en el procedimiento legislativo, ya que el artículo 87.1 de la Constitución le atribuye la iniciativa legislativa, y el artículo 88 dispone que “los proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

En cualquier caso, para garantizar la subordinación de la potestad reglamentaria a la ley es preciso su control judicial, y por eso dispone el artículo 106.1 de la Constitución que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

Todas estas normas procedentes del Gobierno se estudian detenidamente en los temas de Derecho Administrativo del programa.

**La función política.**

La función política del Gobierno consiste en la fijación de los objetivos de las diferentes políticas públicas y el impulso al resto de los órganos constitucionales para que provean las formas y medios de alcanzar esos objetivos.

El artículo 97 de la Constitución destaca singularmente tres ámbitos materiales de esta función política, a saber:

1. La política interior, cuya dirección se manifiesta en las atribuciones que la Constitución confiere al Gobierno con relación a los restantes poderes del Estado, de forma que:
2. El Gobierno está dotado de iniciativa legislativa y de la potestad de dictar normas con rango de ley, como antes se ha expuesto, y además le compete en exclusiva la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, conforme al artículo 134 de la Constitución.
3. Compete al Gobierno proponer al Congreso de los Diputados que autorice la convocatoria de referéndum consultivo de los ciudadanos acerca de decisiones políticas de especial trascendencia, conforme prevé el artículo 92.1 de la Constitución.
4. El Gobierno puede iniciar el proceso de reforma constitucional, conforme al artículo 166 de la Constitución.
5. El Gobierno puede interponer el recurso de inconstitucionalidad a través de su Presidente, o impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, conforme a los artículos 161.2 y 162 de la Constitución.
6. Compete al Gobierno proponer a dos de los magistrados del Tribunal Constitucional, conforme al artículo 159 de la Constitución, y al Fiscal General del Estado, conforme al artículo 124 de la Constitución.
7. El Gobierno puede adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales para la protección del interés general, conforme al artículo 155 de la Constitución.
8. El Gobierno tiene la iniciativa para la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, conforme al artículo 116 de la Constitución.
9. La política exterior, cuya dirección presenta múltiples manifestaciones, desde actuaciones puramente políticas como el reconocimiento de estados o de gobiernos o la participación en operaciones multinacionales hasta la dirección de las relaciones diplomáticas y la tutela de los españoles en el extranjero, pasando por la iniciativa, negociación y, en algunos casos, conclusión de tratados internacionales, conforme a los artículos 93 a 96 de la Constitución.
10. La defensa del Estado, cuya dirección está vinculada a la dirección de la política exterior y de la administración militar, previendo la Ley Orgánica de la Defensa Nacional que corresponde al Gobierno determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, que debe ser autorizada por las Cortes Generales.

**La función administrativa.**

La función administrativa del Gobierno consiste en la dirección de la Administración del Estado, tanto la civil como la militar.

La propia Constitución de 1978 denomina a su Título IV “Del Gobierno y de la Administración”, reconociendo así la importancia que tiene para el Estado la Administración y los medios personales, materiales y económicos que la integran, que son indispensables para que el Gobierno pueda llevar a cabo sus funciones constitucionales.

La Constitución diferencia con claridad Gobierno y Administración como instituciones distintas, cuya conexión orgánica se realiza a través de los ministros, miembros del Gobierno que también integran el máximo órgano de la Administración, el Consejo de Ministros.

En cualquier caso, el Gobierno está sujeto en la dirección de la Administración a los criterios y principios constitucionales, destacando especialmente los proclamados por el artículo 103.1 de la Constitución, que dispone que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, así como a la imparcialidad de los funcionarios que sirven a la Administración y a los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, conforme proclama el artículo 103.3 de la Constitución.

José Marí Olano

26 de enero de 2023