

CIENTÍFICO SUPERIOR DE LA DEFENSA 2021



Tema 3. El Gobierno. Composición, designación, funciones y relaciones con el resto de los poderes del Estado.

La regulación constitucional del Gobierno se encuentra contenida en el Título IV (artículos 97 a 107), bajo la rúbrica “del Gobierno y de la Administración”.

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 97 y 98 CE, se ha aprobado la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Esta ley responde a la necesidad, largo tiempo constatada, de proceder a la configuración legal del Gobierno de la Nación, a partir de los artículos anteriormente citados de nuestra Carta Magna, que sientan los principios y criterios que deben presidir el régimen jurídico del Gobierno.

CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.

Por un lado, el Gobierno diseñado por la Carta Magna dista mucho ya de coincidir con el Poder Ejecutivo de la triada clásica de poderes, que había que limitarse a ejecutar las leyes emanadas del Parlamento.

Lo cierto es que al Gobierno (tal y como aparece actualmente configurado por el vigente texto constitucional) le corresponde una función esencial, calificada como “función de gobernar”, que realiza con independencia absoluta respecto del Parlamento.

Así se desprende del artículo 97CE, al establecer expresamente 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”.

Y si bien es cierto que en la dirección de las citadas políticas el Gobierno deberá tener en cuenta las directrices fijadas por las Cortes, no lo es menos que las mismas desempeñan un papel secundario al respecto, ya que las Cámaras, por su propia composición y funcionamiento, resultan un instrumento adecuado para controlar actividades o legitimar decisiones, pero desde todos los puntos de vista inadecuado para adoptar, con la rapidez y precisión necesarias, las decisiones políticas.

De manera que (de acuerdo con la regulación que la CE hace del Gobierno), el Ejecutivo se constituye en un órgano autónomo, con una función materialmente autónoma, dotado de competencias propias, distintas e independientes del Parlamento, y que ejerce por derecho propio y no por delegación.

En el ejercicio de sus competencias, por tanto, 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 ella, sino que se coloca en pie de igualdad con el Poder Legislativo.

Por otro lado, la Constitución Española, inspirándose en el modelo de la República Federal Alemana, ha construido un sistema decididamente orientado a garantizar al Poder Ejecutivo la mayor estabilidad posible.

En primer lugar, se prevé que el Rey consulte a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, antes de proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno. El contenido concreto de esta facultad del Rey vendrá determinado o condicionado en la práctica por la evolución de nuestro sistema de partidos y del liderazgo en el seno de partidos. De manera que en aquéllos supuestos en que exista una mayoría clara el Rey estará obligado, de facto, a proponer como candidato al líder de dicha mayoría.

Además, el candidato propuesto por el Rey deberá exponer el programa político del Gobierno que pretende formar ante el Congreso de los Diputados, solicitando la confianza de la Cámara.

Pues bien, este origen parlamentario del Presidente del Gobierno y, en fin, del Gobierno en su conjunto, compromete en cierto modo a las Cortes Generales a mantenerlo.

A ello se añaden mecanismos dirigidos a dificultar la remoción del Gobierno. Piénsese en la regulación de la moción de censura, calificada de “constructiva”, puesto que la Constitución Española exige que se incluya en ella un candidato a la presidencia del Gobierno como requisito indispensable para su validez y viabilidad.

Y si bien puede resultar fácil, o relativamente fácil, que la mayoría de los Diputados coincidan en su voluntad de exigir responsabilidad y remover al Gobierno, no lo es tanto que esa mayoría se ponga de acuerdo acerca del candidato a incluir en la moción de censura.

Con estos mecanismos se obstaculiza enormemente la viabilidad de la moción de censura y se favorece la permanencia del Gobierno.

CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN LEGAL.

El funcionamiento del Gobierno aparece configurado por tres grandes principios de los que parte la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se trata de los principios de dirección presidencial, colegialidad, y departamental.

- El principio de dirección presidencial otorga al Presidente del Gobierno competencia para determinar las directrices políticas que deberán seguir tanto el Gobierno como cada uno de los Departamentos ministeriales.

La ley otorga de esta forma al Presidente del Gobierno una posición de preeminencia respecto de los demás miembros del Gabinete, dado que del mismo depende, en definitiva, la existencia misma del Gobierno.

En este sentido, tanto el artículo 98.2 CE y como el artículo 2.1 de la Ley 50/1997 establecen 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 respectiva gestión.

- El segundo de los principios, el de colegialidad, lleva aparejado el principio de responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno. A él se refiere el artículo 5 de la citada ley, al referirse al Consejo de Ministros como órgano colegiado del Gobierno.

- El principio departamental no es sino la expresión de la organización de la Administración del Estado en Departamentos ministeriales, otorgando al titular de cada uno de ellos amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión (artículo 4 de la Ley del Gobierno: Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación).

CONTROL DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO.

El artículo 26 (“Del control de los actos del Gobierno”) de la Ley 50/1997 parte del principio de que el Gobierno se encuentra sujeto, en toda su

actuación, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

A continuación se refiere a varios tipos o modalidades de control, al señalar que todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales; que los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora; y que la actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo.

Por lo tanto son tres los tipos de control sobre el Gobierno de los que puede hablarse:

- El control político: desde el momento en que todos los actos y omisiones del Gobierno están sujetos al control político de las Cortes Generales.
- El control jurisdiccional: por el cual los actos del Gobierno son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa con arreglo a la ley reguladora de la misma.
- Por último, el control constitucional: puesto que la actuación del Gobierno puede ser igualmente impugnada ante el Tribunal Constitucional, en los términos previstos en la Ley Orgánica reguladora de tal Institución.

NORMAS DE FUNCIONAMIENTO.

Para completar la regulación del Gobierno, ha de señalarse que el mismo se rige, en cuanto a su organización y funcionamiento, además de las normas ya señaladas con anterioridad (CE y LG), por los Reales Decretos del Presidente del Gobierno sobre composición y organización del Gobierno y de sus órganos de colaboración y apoyo; así como por las disposiciones organizativas internas de organización y funcionamiento emanadas de su Presidente o del Consejo de Ministros.

De acuerdo con este cuerpo normativo, y más en concreto, con el artículo 1.3 de la Ley 50/1997, el Gobierno puede funcionar como Consejo de Ministros o como Comisiones Delegadas (“los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno”).

EL CONSEJO DE MINISTROS.

El Consejo de Ministros actúa como una instancia vertebradora del complejo de órganos que integran la Administración, ya que todos ellos dependen, de una forma u otra, del mismo. Directamente, por la dependencia de algún Ministro, o indirectamente, por el control que los Ministros ejercen

sobre los Organismos Autónomos o Entidades Públicas Empresariales de su Departamento.

Además, se trata de un órgano de carácter bifronte: por un lado, nos encontramos ante un órgano político, cuando adopta decisiones de este tipo. Por otro, ante un órgano administrativo, cuando sus decisiones inciden en el ámbito burocrático administrativo.

Puede añadirse también, que el Consejo de Ministros es un órgano de competencia general.

LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO.

Como se ha señalado con anterioridad, el Gobierno puede funcionar como Consejo de Ministros o como Comisiones Delegadas, entendiéndose por tales las reuniones restringidas de miembros del Gabinete y que tienen como misión principal resolver los problemas de coordinación y descongestión del Consejo de Ministros.

Se trata por tanto de un órgano de competencia restringida.

SU COMPOSICION.

De acuerdo con el artículo 98 CE, el Gobierno se compone del Presidente, los Vicepresidentes en su caso, los Ministros, y de los demás miembros que establezca la ley.

Similar contenido presenta el artículo 1.2 de la Ley del Gobierno.

De la lectura de estos dos preceptos puede concluirse que el Gobierno es un órgano colegiado en el que existen dos componentes fijos (el Presidente y los Ministros) y otra serie de componentes variables o posibles (los Vicepresidentes, y aquellos otros miembros que establezca la ley).

Por lo que respecta a estos últimos, lo cierto es que la ley no ha optado por aumentar el número de categorías de miembros del Gobierno. Los Ministros sin cartera son precisamente eso, Ministros, y no una categoría adicional o nueva de miembros del Gobierno.

Los requisitos para ser miembro del Gobierno se encuentran detallados en el artículo 11 de la Ley del Gobierno. Se trata de los siguientes:

- Ser español,
- Mayor de edad,
- Disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo,
- No estar inhabilitado para el ejercicio de empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

NOMBRAMIENTO Y CESE.

DESIGNACION Y REMOCION DEL GOBIERNO Y DE SU PRESIDENTE.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley del Gobierno, el nombramiento y el cese del Presidente del Gobierno se producirá de acuerdo con lo establecido en la CE, en su artículo 99.

En cuanto al nombramiento y separación de los demás miembros del Gobierno, la Ley del Gobierno se remite al artículo 100 CE, según el cual aquellos serán “nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

El apartado último del artículo 12 Ley del Gobierno aclara que tanto la separación del Vicepresidente del Gobierno, como la de los Ministros sin cartera, llevarán aparejada la extinción de dichos órganos.

DESIGNACION DEL PRESIDENTE.

De la lectura de la regulación constitucional del Presidente del Gobierno se llega a la conclusión de que existen dos formas de nombramiento o designación del mismo: la designación ordinaria, prevista en el artículo 99 CE, y la designación extraordinaria, que es consecuencia de la aprobación de una moción de censura o de la pérdida de una cuestión de confianza (artículos 112, 113 y 114 CE).

- Designación ordinaria:

El artículo 99 CE se refiere al procedimiento ordinario de nombramiento del Presidente del Gobierno, esto es, la votación de investidura:

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás

supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey (previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y a través del Presidente del Congreso), propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

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

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

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

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

Puesto que en la votación de investidura sólo interviene el Congreso de los Diputados, no es coherente que la disolución deba afectar a ambas Cámaras. Además, dado la cercanía de las nuevas elecciones con las elecciones anteriores, la composición de las Cámaras no diferirá mucho de la composición anterior, por lo que se plantearán los mismos problemas una vez constituidas las nuevas Cámaras.

En la fase de consulta del Rey, el protagonismo corresponde a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y no a los representantes de los grupos parlamentarios. Cabe incluso que esos representantes no ostenten la condición de Diputados o Senadores.

La propuesta debe ser refrendada por el Presidente del Congreso. Si bien, el Presidente del Congreso no tiene poder de decisión alguno sobre la propuesta del Rey.

El nombramiento del Presidente corresponde al Rey, en tanto que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso. El resto de los miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente. En este caso, el refrendo corresponde al Presidente del Gobierno.

- Designación extraordinaria: La cuestión de confianza y la moción de censura.

a) La moción de censura.

El Gobierno debe contar con la confianza del Parlamento, expresada en la votación de investidura. Y para mantenerse en ejercicio, debe conservar dicha confianza. Una vez obtenida la confianza parlamentaria, ésta se entiende que persiste a menos que se apruebe una moción de censura contra el Gobierno o que el Gobierno pierda una cuestión de confianza. Efectivamente, la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno se reduce a estos supuestos, para evitar que la responsabilidad del Gobierno se entienda comprometida constantemente o por incidencias de poca relevancia.

El Parlamento tiene la posibilidad de retirar la confianza que otorgó al Gobierno, o lo que es lo mismo, de exigir la responsabilidad política del Gobierno y sustituirlo por otro.

Así, conforme al artículo 101.1 CE, el Gobierno cesa en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución.

La moción de censura consiste en que el Congreso, a iniciativa propia, retira la confianza otorgada al Presidente del Gobierno.

El artículo 113 CE señala que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

La moción de censura debe ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados y debe incluir un candidato a la presidencia del Gobierno. Este requisito configura a la moción de censura como constructiva. Pero a la vez, dificulta la viabilidad de la moción de censura, porque es fácil que dos o más grupos minoritarios coincidan en la voluntad de remover al Gobierno, pero es más difícil que coincidan en apoyar al mismo candidato.

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. El plazo de cinco días está pensado para que se pondere serenamente la situación.

Si la moción de censura no es aprobada por el Congreso sus signatarios no podrán presentar otra en el mismo período de sesiones.

Todos estos requisitos hacen que la moción de censura sea un instrumento de utilización limitada y de difícil viabilidad.

Conforme al artículo 115.2 CE, la propuesta de disolución de las Cámaras no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

El debate previo a la decisión parlamentaria se centra no tanto en la exigencia de la responsabilidad poli al Presidente del Gobierno, sino en la investidura de quien aspira a sustituirle en el puesto. El protagonista del debate es el candidato a Presidente, en calidad de aspirante al cargo, más que en calidad de crítico con el Gobierno en ejercicio. El dialogo se establece entre el candidato y los grupos parlamentarios.

Si la moción de censura no se aprueba, el Gobierno recupera la facultad de disolver las Cámaras. Si la moción es aprobada, se entiende retirada la confianza al Presidente y otorgada al candidato incluido en aquélla. Conforme al artículo 114.2 CE, 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 CE. En consecuencia, el Rey le nombrará Presidente.

b) La cuestión de confianza:

En ocasiones, el Gobierno puede considerar que para la eficaz continuidad en el ejercicio de sus funciones, es conveniente renovar la confianza que el Parlamento le otorgó.

Así, el artículo 112 CE señala que el Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa político o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada al Gobierno cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.

La exigencia de mayoría simple, es desproporcionada con las mayorías exigidas para la investidura y la moción de censura. Esto garantiza generalmente la superación de la prueba.

El planteamiento de la cuestión de confianza corresponde al Presidente

del Gobierno y no al Gobierno en su conjunto. Sin embargo, la pérdida de la confianza implica el cese de todo el Gobierno. Esto justifica que la Constitución exija la previa deliberación en Consejo de Ministros.

La cuestión de confianza se presenta por escrito, ante la mesa del Congreso, acompañada de una certificación del Consejo Ministros que acredita que se ha producido la deliberación. El escrito debe ser motivado. La admisión a trámite de una cuestión de confianza no mengua las facultades del Gobierno: el Presidente podrá proponer al Rey la disolución de las Cámaras. El debate tiene lugar entre la cámara y el Presidente en ejercicio.

Si el Gobierno gana la votación por mayoría absoluta, continúa en el ejercicio, y su posición queda reforzada. Pero si la votación pone de relieve que el Gobierno ha perdido apoyos respecto de una votación anterior, su posición quedará debilitada, aunque haya ganado la cuestión de confianza.

El artículo 114.1 CE señala que si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, y se procederá a Continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99 CE.

CESE DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO.

Como ya dijimos, la suerte del Gobierno está ligada a la de su Presidente y su cese determina automáticamente el de los restantes miembros del Gobierno. Además, no podemos olvidar que el cese (al igual que el nombramiento) de los miembros del Gobierno, es una prerrogativa de su Presidente.

El cese del Presidente y, por ende, del Gobierno, se produce:

- 1) Por fallecimiento o por dimisión aceptada por el Rey.
- 2) Por expiración del mandato parlamentario. En efecto, la finalización del mandato del Congreso que otorgó su confianza al Presidente trae consigo el cese del mismo, ya sea por el agotamiento del mandato de cuatro años, ya sea por disolución anticipada.
- 3) Por pérdida de la confianza parlamentaria, que puede tener lugar en dos supuestos: por el triunfo de una moción de censura, o por la pérdida de una cuestión de confianza.

3.4. CESE DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL GOBIERNO.

También es posible el cese de alguno o algunos de los miembros del Gobierno. Así, de acuerdo con los artículos 100 CE y 12 LG “los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

Por su parte, la separación de los Vicepresidentes del Gobierno y de los Ministros sin cartera llevará aparejada la extinción de dichos órganos.

LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.

Por lo que respecta a las FUNCIONES DEL GOBIERNO, el artículo 97 CE 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.

Esta fórmula es reproducida por el artículo 1.1 de la Ley el Gobierno.

Pues bien, las funciones del Gobierno han sido clasificadas por la doctrina para una más fácil exposición de la materia en:

- Funciones políticas o de gobierno,
- Funciones legislativas,
- Funciones ejecutivas.

LA FUNCION POLÍTICA O DE GOBIERNO:

La función política o de gobierno, hace referencia a las facultades de dirección de la comunidad política que la Constitución otorga al Gobierno.

Sánchez Agesta concibe esta función como “el poder de decidir discrecionalmente para el bien público”.

Esto no quiere decir que todos los actos de contenido político estén, por este sólo hecho, exentos de fiscalización jurisdiccional. No debemos olvidar que en ocasiones dicho contenido aparece reglado en leyes parlamentarias o en la propia Constitución, considerando la doctrina que en dichos supuestos no hay motivo para exceptuar a tales actos del control antes citado. Además, son numerosos los casos en que la Carta Magna acomete la regulación de este tipo

de funciones, 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 destacan los siguientes actos concretos:

- La orientación y dirección de la comunidad política, que se reflejan básicamente en:

1) La presentación ante el Congreso de los Diputados por parte del candidato a la Presidencia del Gobierno del programa político del Gobierno que pretende formar, en la votación de investidura.

2) La realización de declaraciones generales sobre la política del Gobierno ante la citada Cámara,

3) La adopción, por el Consejo de Ministros, de programas, planes y directrices para todos los órganos de la Administración del Estado.

- Actos relacionados con la política exterior, correspondiendo al Gobierno la dirección de la misma. Así, corresponde al Consejo de Ministros acordar la negociación y firma de los Tratados y acuerdos internacionales, su aplicación provisional y su remisión a las Cortes Generales.

A este respecto, el Capítulo II del Título III de la CE establece toda una serie de limitaciones a la conclusión de Tratados y acuerdos internacionales por el Gobierno, a través de la necesaria intervención de las Cortes Generales.

- Actos tendentes al logro del equilibrio entre las distintas Instituciones del Estado. En este apartado se pueden incluir los siguientes supuestos:

1) La facultad de disolver el Congreso, el Senado o las Cortes Generales (artículo 115 CE), previa deliberación en Consejo de Ministros.

2) La facultad de proponer al Rey el sometimiento de las decisiones políticas de especial trascendencia política a referéndum consultivo, que requiere autorización previa del Congreso de los Diputados.

3) La legitimación del Presidente para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra leyes o disposiciones normativas con rango de ley (artículo 162 CE).

4) La legitimación del Gobierno para impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (artículo 161.2 CE).

5) La facultad para requerir al Tribunal Constitucional para que, con carácter previo a su firma, se pronuncie sobre la constitucionalidad de un tratado.

- Actos relacionados con la dirección de la Defensa nacional (como el mando efectivo de las Fuerzas Armadas o declarar la guerra y hacer la paz); actos que la Constitución Española atribuye al Rey, pero cuyo contenido material corresponde al Gobierno.

- Actos realizados como consecuencia de las situaciones de anormalidad

en la vida constitucional del Estado. Así, de acuerdo con el artículo 5.1 LG corresponde al Gobierno declarar los estados de alarma y excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.

- En relación con las Comunidades Autónomas, corresponde al Gobierno:

- 1) Controlar el ejercicio, por parte de las mismas, de facultades delegadas correspondientes a materias de titularidad estatal.
- 2) El nombramiento del Delegado del Gobierno en cada una de ellas.
- 3) La adopción de las medidas necesarias para obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir sus obligaciones constitucionales y legales.
- 4) La impugnación ante el Tribunal Constitucional de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de aquéllas.

FUNCIÓN LEGISLATIVA.

En virtud de esta última, corresponde al Gobierno la iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria y la facultad de dictar disposiciones con rango de ley.

- En efecto el Gobierno (de acuerdo con el artículo 87 CE) cuenta con la iniciativa para la elaboración y aprobación de la legislación parlamentaria.

Es ésta una función muy relevante, ya que, en la práctica, se pone en manos del Gobierno la dirección de la actuación legislativa del Estado, dada la proliferación y complejidad técnica de la legislación actual.

De hecho, la Constitución atribuye prioridad en la tramitación a los proyectos de ley (artículos 88 y 89 CE), es decir, a la iniciativa legislativa del Gobierno. Además el Gobierno, dado que se apoya en la confianza de una mayoría, dispone de esa mayoría para cerrarle el paso a las iniciativas o proposiciones de la oposición que no se encuentren comprendidas en el marco de su programa.

- El artículo 97 CE atribuye al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria. El artículo 5 de la Ley del Gobierno declara igualmente que corresponde al Consejo de Ministros (como órgano colegiado del Gobierno) aprobar los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, y las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

- Por último, el Gobierno goza de la facultad de dictar disposiciones normativas con rango de ley, como consecuencia de una delegación de las Cortes Generales o la urgencia del caso. Se trata de los Decretos legislativos y los Decretos-leyes (artículos 82 a 86 CE).

4.3. FUNCIÓN EJECUTIVA.

Para el profesor Sánchez Agesta la función ejecutiva comprende la

actividad pública del Gobierno que desarrolla la ley, y tiende a concretar un derecho, una obligación o una situación subjetiva bajo el ámbito de una norma.

El Gobierno es el responsable de que esta tarea sea eficazmente desempeñada por la Administración, que es precisamente el instrumento que permite al Gobierno desarrollar esta labor. Por este motivo es el Gobierno el que dirige, controla y orienta directamente la actuación de aquélla y cuenta con todas las facultades necesarias para conseguir la aplicación de las leyes.

Las funciones de naturaleza ejecutiva del Gobierno vienen dadas por la legislación sectorial y son muy numerosas, siendo imposible hacer aquí una enumeración de las mismas.

5. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

5.1. INTRODUCCIÓN.

En el modelo de Gobierno que diseña nuestra Carta Magna, la figura de su Presidente ostenta una posición muy especial, constituyendo, la pieza clave del mismo. Esta afirmación se basa en varios hechos: por un lado, en el procedimiento seguido para su nombramiento; por otro, en la naturaleza de las atribuciones que se le otorgan (nombrar y separar a los demás miembros del Gobierno, dirigir su política, comprometer la responsabilidad del Gobierno a través de la cuestión de confianza o proponer la disolución del Parlamento bajo su exclusiva responsabilidad). En suma, la suerte del Gobierno está ligada a la de su Presidente, pues el proceso de formación de aquél se inicia con el del nombramiento de su Presidente; y su cese determina automáticamente el de los restantes miembros del Gobierno.

En este sentido, la propia Ley del Gobierno, en su Exposición de Motivos, 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.

Es evidente por tanto la importante función que corresponde al Presidente del Gobierno dentro de nuestro sistema de monarquía parla-mentaria y la preeminencia de su papel sobre el de los otros miembros del Gobierno que la Constitución instaure, sin desconocer las competencias que la Constitución otorga al Gobierno en cuanto tal.

De acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Ley del Gobierno quienes hayan sido Presidentes del Gobierno tienen derecho a utilizar dicho

título y gozarán de todos los derechos, honores y precedencias que se determinen por vía legal o reglamentaria.

5.2. NOMBRAMIENTO Y CESE.

El nombramiento del Presidente del Gobierno se inicia con la pro-puesta de un candidato, previa consulta con los grupos políticos con representación parlamentaria. El candidato deberá exponer ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitar la confianza de la Cámara. Después del correspondiente debate, el Congreso de los Diputados debe poner de manifiesto, a través de votación, si otorga o no su confianza al candidato. Para ser investido, el candidato debe obtener el voto de la mayoría absoluta en primera votación. En segunda, celebrada cuarenta y ocho horas después, es suficiente con la mayoría simple (artículo 99 CE).

El cese del Presidente se produce por fallecimiento o dimisión del mismo, por expiración del mandato parlamentario y por pérdida de la confianza parlamentaria

La pérdida de la confianza puede tener lugar en dos supuestos: por pérdida de la cuestión de confianza o por el triunfo de la moción de censura. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a su favor la mayoría simple de los Diputados; si dicha mayoría simple no se alcanza, la cuestión de confianza se entenderá derrotada y el Presidente del Gobierno deberá presentar su dimisión. En el segundo supuesto, la moción de censura debe proponerse al menos por la décima parte de los Diputados y habrá de incluir (moción de censura constructiva) un candidato a la Presidencia del Gobierno; si la moción de censura y el candidato propuesto obtienen la mayoría absoluta de la Cámara, el Presidente del Gobierno cesará en su cargo y quedará automáticamente investido el candidato propuesto en la moción (artículos 112 a 114 CE).

5.3. FUNCIONES.

En cuanto a sus funciones, los artículos 98 CE y 2.1 LG, las sintetizan diciendo 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 éstos en su gestión".

La Ley del Gobierno, en su artículo 2.2, detalla y desarrolla las funciones presidenciales y que son las siguientes:

- a) Representar al Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno, así como 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 (artículo 115 CE).

- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza (artículo 112 CE).
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados (artículo 92 CE).
- 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) CE.
- 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 CE.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162 CE).
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado; y asimismo le corresponde aprobar la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros (artículo 100 CE).
- 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 funciones le confieran la Constitución y las leyes.

5.4. LOS VICEPRESIDENTES DEL GOBIERNO.

Se trata de una figura de carácter potestativo y de perfiles indefinidos. En un Gobierno pueden existir uno o varios Vicepresidentes o no existir ninguno. La Constitución no indica cuáles son sus funciones. En la práctica se ha configurado como un órgano de carácter fundamentalmente político, cuya relevancia varía en función de las personas que desempeñan el cargo. Sus funciones se han perfilado bien bajo el modelo de un superministro coordinador de determinadas áreas políticas o económicas, bien como una institución con misiones de apoyo al Presidente y de supervisión política.

5.5. NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS VICEPRESIDENTES DEL GOBIERNO.

El nombramiento y separación de los Vicepresidentes del Gobierno se efectuará en la forma establecida en el artículo 100 CE y su separación, en todo caso, llevará aparejada la extinción del correspondiente órgano (artículos 12.2 y 3 de la Ley del Gobierno).

5.6. FUNCIONES DE LOS VICEPRESIDENTES DEL GOBIERNO.

La Ley del Gobierno establece en su artículo 3 que el Vicepresidente o Vicepresidentes, cuando existieren, ejercerán las funciones que les encomiende el Presidente del Gobierno. El Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial (como sucede actualmente con los dos Vicepresidentes del Gobierno) ostentará, también, la condición de Ministro. Conviene indicar asimismo que la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios corresponderá a un Vicepresidente del Gobierno (en la actualidad al Vicepresidente primero) o, su defecto, al Ministro de la Presidencia (cuya condición coincide ahora con la de Vicepresidente del Gobierno). En todo caso, como ya se ha indicado en la pregunta anterior, los Vicepresidentes suplen al Presidente del Gobierno en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

6. LOS MINISTROS.

6.1. INTRODUCCIÓN.

Los Ministros, como señala Martínez Marín, realizan una función político-administrativa, en cuanto que participan en la formación de la política del país bajo la dirección del Presidente del Gobierno y dirigen la acción de los Departamentos ministeriales. De ahí su doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 50/1997, los Ministros, como titulares de sus respectivos Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera de su actuación.

Las funciones de los Ministros son fundamentalmente las siguientes:

1. Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento ministerial.
2. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
3. Refrendar, en su caso, los actos del Rey.
4. Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.

6.2. LOS MINISTROS SIN CARTERA.

Además de los Ministros titulares de un determinado Departamento,

podrán existir Ministros sin cartera, a los que se atribuirá la responsabilidad de funciones gubernamentales específicas.

1. LA LEY DEL GOBIERNO.

La Ley del Gobierno es la Ley 50 / 1997, de 27 de noviembre. Consta de 5 Títulos, 26 artículos, 2 disposiciones adicionales y una disposición derogatoria única.

La Ley diseña el régimen jurídico del mismo, partiendo de tres principios que configuran el funcionamiento del Gobierno:

- El principio de la dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos
- La colegialidad y consecuentemente la responsabilidad solidaria de sus miembros
- El principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

Desde estos planteamientos, en el Título I se regula la posición constitucional del Gobierno, así como su composición, con la distinción entre órganos individuales y colegiados.

Al propio tiempo, se destacan las funciones que, con especial relevancia, corresponden al Presidente y al Consejo de Ministros. Asimismo, se regula la creación, composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, órganos con una aquilatada tradición en nuestro Derecho.

El texto regula, asimismo, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, con funciones preparatorias del consejo de Ministros, el Secretariado del Gobierno y los Gabinetes.

El Título II se dedica a regular el estatuto de los miembros del Gobierno -cumpliendo el mandato contenido en el artículo 98.4 de la Constitución- y, en especial, los requisitos de acceso al cargo, su nombramiento y cese, el sistema de suplencias y el régimen de incompatibilidades.

Igualmente se contienen las normas sobre nombramiento, cese, suplencia e incompatibilidades de los Secretarios de Estado; y el régimen de nombramiento y cese de los Directores de Gabinete.

El Título III establece las reglas de funcionamiento del Gobierno, con especial atención al Consejo de Ministros y a los demás órganos del Gobierno y de colaboración y apoyo al mismo.

También se incluye una referencia especial a la delegación de competencias, fijando con claridad sus límites, así como las materias que resultan indelegables.

El Título IV se dedica a regular el Gobierno en funciones, con base en el principio de lealtad constitucional, delimitando su propia posición constitucional y entendiendo que el objetivo último de toda su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno.

Por último en el Título V se regula el procedimiento para el ejercicio por el Gobierno de la iniciativa legislativa que le corresponde, comprendiendo dos fases principales en las que interviene el Consejo de Ministros, asumiendo la iniciativa legislativa, en un primer momento, y culminando con la aprobación del proyecto de ley.

Se regula asimismo el ejercicio de la potestad reglamentaria, con especial referencia al procedimiento de elaboración de los reglamentos y a la forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno, de sus miembros y de las Comisiones Delegadas.

De este modo, el texto procede a una ordenación de las normas reglamentarias con base en los principios de jerarquía y de competencia, criterio este último que preside la relación entre los Reales Decretos del Consejo de Ministros y los Reales Decretos del Presidente del Gobierno, cuya parcela propia se sitúa en la materia funcional y operativa del órgano complejo que el Gobierno.

Finalmente, se regulan diversas forma de control de los actos del Gobierno, de conformidad con lo establecido por nuestra Constitución y por nuestra jurisprudencia constitucional y ordinaria, con la finalidad de garantizar el control jurídico de toda la actividad del Gobierno en el ejercicio de sus funciones.

El nuevo gobierno de Pedro Sánchez cuenta con hasta ~~seis~~ vicepresidencias, que recaerán en ~~los ministros~~ ~~los ministros~~ y Teresa Ribera. En cuanto al resto de ministros, el líder socialista incorpora algunos nuevos nombres al ejecutivo. Repasamos todos los ministros.

El Gabinete queda compuesto de la siguiente manera:

Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón

Vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Nadia Calviño Santamaría

Vicepresidenta segunda y ministra de Trabajo y Economía Social, Yolanda Díaz Pérez

Vicepresidenta tercera y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera Rodríguez

Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares Bueno

Ministra de Justicia, Pilar Llop Cuenca

Ministra de Defensa, Margarita Robles Fernández

Ministra de Hacienda y Función Pública, María Jesús Montero Cuadrado

Ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska Gómez

Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Raquel Sánchez Jiménez

Ministra de Educación y Formación Profesional, Pilar Alegría Continente

Ministra de Industria, Comercio y Turismo, Reyes Maroto Illera

Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, Luis Planas Puchades

Ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Félix Bolaños García

Ministra de Política Territorial y portavoz del Gobierno, Isabel Rodríguez García

Ministro de Cultura y Deporte, Miquel Iceta Llorens

Ministra de Sanidad, Carolina Darias San Sebastián

Ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ione Belarra Urteaga

Ministra de Ciencia e Innovación, Diana Morant Ripoll

Ministra de Igualdad, Irene Montero Gil

Ministro de Consumo, Alberto Garzón Espinosa

Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá Belmonte

Ministro de Universidades, Manuel Castells Oliván

Administración Central del Estado

	CARÁCTER	DEFINICIÓN	CREACIÓN DEL ÓRGANO	NOMBRAMIENTO CESE	DESIGNACIÓN	FUNCIONES
órganos superiores A L T O S C A R G O S órganos directivos	MINISTROS obligatorio	Miembros del Gobierno , tienen capacidad de decisión sobre la política sectorial de su Ministerio <i>*pueden existir Ministros sin cartera</i>	Real Decreto del Presidente del Gobierno	Rey a propuesta del Presidente del Gobierno	LIBRE NOMBRAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Las propias como miembro del Gobierno: Asistir a reuniones, deliberar asuntos, votar acuerdos, etc... - Como miembro de la Administración Gen. del Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Potestad reglamentaria y disciplinaria - Dirección del Ministerio - Resolver recursos
	Secretarios de Estado potestativo <i>*pueden ser parlamentarios</i>	No forman parte del Gobierno , pero pueden asistir a sus reuniones. "superiores jerárquicos directos" <ul style="list-style-type: none"> - adscritos a presidencia del Gobierno: El Presidente del Gobierno. - adscritos a un Depart. Ministerial: Ministro. Dirige las Direcciones Generales, situadas bajo su dependencia.	Real Decreto del Presidente del Gobierno	R. D. Consejo de Ministros a propuesta del: Presidente del Gobierno o del Ministro Respectivo	LIBRE NOMBRAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir y coordinar las Direcciones Generales. - Nombrar y separar a los Subdirectores Generales de la Secretaría de Estado. - Mantener relaciones con los órganos de las CCAA. - Ejercer las competencias que las atribuya la norma de creación del órgano y las que le delegue el Ministro, incluidas las de carácter internacional. - Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan de él y no agoten la vía administrativa. - Resolver los conflictos de atribuciones de los órganos directivos. - Celebrar los contratos relativos asuntos de su Secretaría de Estado.
	Subsecretarios obligatorio	Ostentan la representación ordinaria del Ministro "superiores jerárquicos directos" Ministro Jefatura Superior de todo el Dep. Ministerial. Dirigen los servicios comunes.	Real Decreto de Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro Respectivo y a propuesta del M.A.P.	R. D. Consejo de Ministros a propuesta del Ministro Respectivo	Funcionario Grupo A de cualquier Administración (Estatal, Autonómica y Local.)	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoramiento técnico de la actividad del Ministerio. - Establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio. - Asistir a los órganos sup. en materia de planes de empleo del Ministerio. - Desempeñar la jefatura sup. de todo el personal del Departamento. - Asesoramiento jurídico al Ministro en el desarrollo de su potestad normativa. - Ejercer la dirección, supervisión de la Secretaría General Técnica.
	Secretarios Generales potestativo (carácter excepcional) RANGO: Subsecretario	La complejidad de algunos Ministerios puede aconsejar la agrupación de diversas Direcciones Generales bajo la coordinación de un Secretario General.	Real Decreto de Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro Respectivo y a propuesta del M.A.P.	R. D. Consejo de Ministros a propuesta del Ministro Respectivo	No se exige ser Funcionario "personas con cualificación y experiencia en puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada"	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento. - Supervisar la actividad de los órganos directivos que de ellos dependen e impartir instrucciones a sus titulares.
	Secretarios Generales Técnicos obligatorio RANGO: Director General	Encargados de la gestión de los servicios comunes: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones. "superiores jerárquicos directos" Subsecretario	Real Decreto de Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro Respectivo y a propuesta del M.A.P.	R. D. Consejo de Ministros a propuesta del Ministro Respectivo	Funcionario Grupo A de cualquier Administración (Estatal, Autonómica y Local.)	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar estudios, informar proyectos de disposiciones y sistematizar documentación, compilaciones o publicaciones sobre disposiciones que afectan al Departamento. - Tendrán competencias sobre servicios comunes que les atribuya el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.
	Directores Generales obligatorio	Encargados de la gestión de una o varias áreas homogéneas de los Departamentos Ministeriales. "superiores jerárquicos directos" Secretario de Estado Jefatura ordinaria, Director General	Real Decreto de Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro Respectivo y a propuesta del M.A.P.	R. D. Consejo de Ministros a propuesta del Ministro Respectivo	Funcionario Grupo A / o NO de cualquier Administración (Estatal, Autonómica y Local.) <i>*Salvo que el R.D. de estructura permita otra cosa.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer los proyectos de su Dirección General, dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento. - Proponer, al Ministro, la resolución que se estime procedente sobre los asuntos que afecten al órgano directivo. - Supervisar las actividades de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de la organización adm. a su servicio.
	Subdirectores Generales obligatorio *NO ALTO CARGO	Las direcciones Generales se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución del trabajo. Encargados de la gestión ordinaria de los asuntos de su competencia. "superiores jerárquicos directos" Director General	Real Decreto de Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro Respectivo y a propuesta del M.A.P.	Por el Ministro o Secretario de Estado del que dependan	Funcionario Grupo A de la Administración General del Estado (A.G.E) <i>*Salvo que las normas específicas permitan optar entre otras Administraciones Públicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director General, de la ejecución de los proyectos o actividades que se les asignen, así como de la gestión ordinaria de los asuntos que le sean encomendados.

Órganos inferiores a la Subdelegación General —————> **Nombrados por Orden Ministerial, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas**
Unid. Administrativas que no tengan la consideración de órgano —————> **Ocuparan su situación por RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

***Funcionarios del Grupo A:** Cuerpo para cuyo ingreso se exige el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

***Órganos:** Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo (obligatorio).