

**BLOQUE VII. TEMA 3.**

EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN.
FUNCIONES DEL GOBIERNO.

1. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN.

Siguiendo el principio de **división de poderes** enunciado por Locke y Montesquieu, como caracterizador de un Estado de Derecho, nuestra Constitución **regula los tres poderes básicos**: el legislativo, encomendado a las Cortes Generales (Tit III); el ejecutivo, al Gobierno (Tit IV); y el Poder Judicial (Tit VI) .

A este tema corresponde el estudio del denominado Poder Ejecutivo, integrado por el Gobierno.

El Título IV comprende los arts. 97 a 107 CE.

También se ha de señalar la Ley 50/1997 del Gobierno, la Ley 40/2015 de régimen Jurídico del Sector Público, de entrada en vigo el pasado 2 de octubre de 2016 y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la AGE.

1.1. COMPOSICIÓN.

Art. 98.1 CE: El Gobierno se **compone del Presidente, los Vicepresidentes** en su caso, de los **Ministros** y de los **demás** miembros que establezca la Ley.

La figura del **Vicepresidente** es potestativa, y asume las funciones del Presidente en caso de fallecimiento, ausencia o enfermedad.

La Ley 50/97, art. 1.2, ha optado por un desarrollo estricto del art. 98.1 CE, de forma que el Gobierno está compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes y los Ministros, no dando entrada en el Gobierno a los Secretarios de Estado, que, no obstante, sí pueden formar parte de las Comisiones Delegadas del Gobierno cuando así lo prevea el Real Decreto de creación de la misma (art. 6 Ley 50/97)

1.2. EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.**A) NOMBRAMIENTO**

El nombramiento del Presidente puede seguir 2 vías:

1. **Procedimiento Ordinario** (art. 99 CE) Previsto en caso de:
 1. Renovación del Congreso por elecciones generales,
 2. Dimisión o muerte del Presidente,
 3. Pérdida de la cuestión de confianza.

El Rey, previa consulta con los representantes de los grupos con representación parlamentaria, procederá a proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno, acto que es refrendado por el Presidente del Congreso.

El candidato propuesto expone ante el Congreso su programa político de gobierno y pide su confianza. Se entiende que se obtiene la confianza si se alcanza (**VOTACIÓN DE INVESTIDURA**):

- en 1ª votación, mayoría absoluta,
- en 2ª votación, 48 horas después, mayoría simple.

Si obtiene la confianza del Congreso, el Rey le nombra Presidente del Gobierno y si no la obtiene, el Rey propone a nuevos candidatos a Presidente del Gobierno y tienen lugar nuevas votaciones de investidura.

Si transcurridos 2 meses desde la 1ª votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disuelve las Cámaras y convoca nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso, siendo ésta la única excepción a la regla general de que las elecciones generales las convoca el Presidente del Gobierno.

2) **Procedimiento Especial** (arts. 113.1 y 114.2 CE)

Es el procedimiento seguido en caso de moción de censura, que en nuestro Sistema Constitucional es siempre constructiva: en caso de prosperar por mayoría absoluta del Congreso, el Gobierno en bloque dimite y el Rey nombra Presidente al candidato incluido en la moción de censura, con el refrendo del Presidente del Congreso.

B) FUNCIONES.

El Presidente del Gobierno goza de **preeminencia** sobre los demás miembros del mismo. **Art 98.2 CE y art. 2.1 Ley del Gobierno: "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".**

El **Art. 2** Ley del Gobierno, enumera las funciones del Presidente del Gobierno, entre otras:

(Enumerar sólo algunas, se subrayan las más representativas)

- 1) Representar al Gobierno.**
- 2) Establecer el programa político del Gobierno.**
- 3) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado, o de las Cortes.**
- 4) Plantear ante el Congreso de los Diputados, la cuestión de confianza.**
- 5) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Cº de los Diputados.**
- 6) Dirigir la política de defensa.**
- 7) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros.**
- 8) Refrendar, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes.**
- 9) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.**
- 10) Crear, modificar y suprimir, por RD, los Departamentos Ministeriales y Secretarías de Estado.**
- 11) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.**
- 12) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios. 13) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.**
- 14) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la CE y las leyes".**

C) CESE DEL PRESIDENTE:

- 1) Por fallecimiento o dimisión**
- 2) Expiración del mandato**
- 3) Pérdida de la confianza parlamentaria, mediante una cuestión de confianza, o moción de censura.**



1.3. LOS MINISTROS.

A) NOMBRAMIENTO.

(100 CE) Los miembros del Gobierno distintos del Presidente **serán nombrados y separados por el Rey**, a propuesta de aquél. La CE no establece un número fijo de Ministros; han oscilado entre 13 y 26.

Los Ministros sin cartera, no están vinculados a la jefatura de un determinado M^º. El **Presidente puede modificar su número**, denominación o competencias, mediante Real Decreto.

B) FUNCIONES. Los Ministros tienen un **doble carácter, administrativo y político**:

Administrativas: Al frente de su Departamento ministerial son Jefes y órganos superiores.

Art. 61 L40/2015: "Los Ministros además de las atribuciones que les correspondan como miembros de Gobierno, 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.

Políticas: Participan en las reuniones del Consejo de Ministros determinando la dirección política del gabinete.

De acuerdo con el **Art. 4.1 Ley del Gobierno** corresponde a los Ministros:

- 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 su Departamento.
- c) Ejercer cuantas **otras** competencias les atribuyan las leyes.
- d) **Refrendar**, en su caso, los actos del Rey.

C) CESE:

Del Gobierno en bloque, en cuyo caso, **(101.2 CE)** el Gobierno cesante continúa **en funciones** hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. **Supuestos:**

a) De forma **automática**:

- 1) Por finalizar su mandato; o bien, tras elecciones generales.
- 2) Por fallecimiento del Presidente.
- 3) Por exigencia de responsabilidad al Presidente a través de la pérdida de una votación de **confianza** o a través de una **moción de censura**.

b) De forma **voluntaria**: la **dimisión del Presidente**, conlleva la de todo el Gobierno.

De un Ministro en concreto: por el Rey a propuesta del Presidente.

1.4. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO.

A) REQUISITOS DE ACCESO AL CARGO (art. 11 Ley 50/97) :

- 1) 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.

B) INCOMPATIBILIDADES (98.3, 98.4 CE y Ley 3/2015) :

art. **98.3 CE** los miembros del Gobierno:

- 1) no pueden ejercer otras funciones representativas distintas del mandato parlamentario
- 2) no pueden ejercer función pública distinta de la de su cargo,
- 3) no pueden ejercer ninguna actividad mercantil o profesional.

98.4 CE por ley se regularán las incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

Están reguladas en la **Ley 3/2015**, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la AGE.

C) RESPONSABILIDAD

1.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA: el art. 108 CE “el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso”. → Los mecanismos de exigencia de responsabilidad política son la moción de censura y la cuestión de confianza.

2.- RESPONSABILIDAD PENAL: el art. 102 CE establece una serie de reglas especiales:

- 1) Son personas **AFORADAS**, su responsabilidad penal se exige ante la Sala 2ª del TS.
- 2) En caso de delito de traición o contra la seguridad del Estado “en el ejercicio de sus funciones” la acusación sólo puede ser planteada a iniciativa de $\frac{1}{4}$ de los miembros del Congreso y con la aprobación por mayoría absoluta del Congreso. En estos casos el Rey no puede ejercer la prerrogativa de gracia.

1.5 EL GOBIERNO EN FUNCIONES

El Gobierno cesante continuará en funciones en tanto no toma posesión el nuevo Gobierno, con las limitaciones que establece el art. 21 Ley 50/97:

- 1) Su misión es facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno
- 2) Limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos,
- 3) Se abstendrá adoptar, salvo casos de urgencia, cualesquiera otras medidas.
- 4) No podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ni presentar proyectos de Ley.

Además, las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso.

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES NO podrá:

- 1) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras o de las CG (art 115 CE)
- 2) Plantear la cuestión de confianza (*art 113 CE*)
- 3) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo (Art 92 CE)

2 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

2.1 EL CONSEJO DE MINISTROS

Art. 1.3 de la Ley del Gobierno: "Los miembros del Gobierno se reúnen en **Consejo de Ministros** y en Comisiones Delegadas del Gobierno".

El Consejo de Ministros es el órgano colegiado del Gobierno que integra a todos los miembros de éste.



A) FUNCIONAMIENTO. (Título III de la Ley del Gobierno, Art 18:

- 1) **El Presidente del Gobierno convoca y preside** las reuniones del Consejo de Ministros y fija el orden del día. Sus **reuniones** podrán tener **carácter decisorio o deliberante**. Actúa como **Secretario el Ministro de la Presidencia**.
- 2) Podrán asistir los Secretarios de Estado cuando sean convocados y sus **deliberaciones serán secretas**.
- 3) **Se levantará acta** de las sesiones en la que figurarán exclusivamente las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

B). FUNCIONES. art. 5 Ley 50/97 regula las competencias del Consejo de Ministros, que serán examinadas al tratar las funciones del Gobierno.

2.2. LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO.

A) COMPOSICIÓN

Son **comités reducidos de Ministros, y en su caso, Secretarios de Estado**, con la finalidad de coordinar la acción gubernamental en áreas determinadas.

El art. 6 de la Ley 50/1997 regula la creación, composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

La creación, modificación y supresión de éstas **será acordada por el Consejo de Ministros**, a propuesta del Presidente del Gobierno, **mediante Real Decreto**, que 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, Secretarios de Estado **que la integran**.
- c) **Las funciones** que se atribuyen a la Comisión.
- d) El miembro de la Comisión al que corresponde la **Secretaría** de la misma.

Podrán ser **convocados** a las reuniones los **titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos** de la AGE que se estime conveniente. **Las deliberaciones serán secretas.**

2.3 OTROS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO,

La Ley del Gobierno regula las siguientes figuras:

- 1) Los Secretarios de Estado.
- 2) La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios
- 3) El Secretariado del Gobierno
- 4) Los Gabinetes

3. FUNCIONES DEL GOBIERNO

Las Funciones se enuncian en el **Art. 97 CE**, conforme al cual "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".

Pasamos a analizar cada una de ellas:

1. La función política. Es la que corresponde al Gobierno **no como órgano superior** de la AGE, **sino como órgano constitucional** del Estado

Comprende:

1.1. Actos de orientación y dirección de la comunidad política

- a. La presentación ante el Congreso del programa político de Gobierno del candidato a Presidente del Gobierno (*art. 99.2 CE*),
- b. La facultad del Presidente del Gobierno de proponer al Rey, previa autorización del Congreso, la convocatoria de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (*art. 92 CE*)

1.2. De equilibrio entre las distintas instituciones estatales.

- a) el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear la cuestión de confianza (*112 CE*),
- b) el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado, o de ambos y la convocatoria de nuevas elecciones generales (*art. 115 CE*),
- c) El Gobierno puede solicitar del Tribunal Constitucional el control previo de constitucionalidad de los Tratados Internacionales (*art. 95 CE*),
- d) El Gobierno puede impugnar ante el Tribunal Constitucional los reglamentos emanados de las CCAA cuando tales normas vulneren un precepto constitucional (*art. 162 CE*),
- e) El Presidente del Gobierno está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y actos y disposiciones con fuerza de ley (*art. 161 CE*),
- f) Control de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de funciones delegadas.

1.3. De relación con la política exterior.

La Constitución atribuye las funciones de **representación del Estado al Monarca, y la dirección de la política exterior al Gobierno.**

Dentro de esta categoría hay que distinguir:

- 1) **Actos puramente políticos**, como el reconocimiento de otros Estados y la participación en organismos internacionales
- 2) **Actos relacionados con los Tratados Internacionales**, corresponde al Gobierno acordar su negociación y firma, así como acordar su aplicación provisional (*art. 5 Ley 50/97*), sin perjuicio de las competencias de las Cortes Generales (*arts. 93 a 96 CE*):

Deberán intervenir **las Cortes Generales, en los siguientes** Tratados:

- 1) **93 CE** Los que impliquen la **atribución a una organización internacional** del ejercicio de **competencias derivadas de la Constitución** deben ser autorizados por las Cortes **mediante Ley Orgánica**.
- 2) **94.1 CE** **Deben ser autorizados por el Congreso los de carácter político, militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a derechos y deberes fundamentales** establecidos en el Título I y los que impliquen **obligaciones financieras** para la Hacienda Pública y los que supongan modificación o **derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución**.
- 3) **94.2 CE** El Gobierno deberá informar a las Cortes de los **demás Tratados**.

1.4. De anormalidad en la vida constitucional del Estado.

Art. 116 CE: Los Estados de alarma y de excepción, serán declarados por el Gobierno; y **el Estado de sitio**, deberá ser declarado por mayoría absoluta del Congreso a propuesta del Gobierno (LO 4/81).

2. La función administrativa.

Como se ha señalado, el Gobierno es, a la vez un órgano constitucional y un órgano administrativo superior de la Administración General del Estado.

Art 97 CE, el Gobierno dirige la Administración Civil y Militar; y según el **art.103**: "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".

La dirección de la Administración opera en una doble vertiente, estructural y funcional:

- 3) En lo estructural, se manifiesta en la determinación por el Gobierno de los órganos directivos de los departamentos ministeriales (*art. 5.1.i) Ley 50/97*),
- 4) En lo funcional, se manifiesta en determinadas competencias administrativas que le son propias, a título de ejemplo:
 - La aprobación de programas, planes y directrices, vinculantes para todos y los órganos de la AGE (*art. 5.1.j, Ley 50/97*),
 - La aprobación de la **oferta de empleo público**,
 - **La autorización para** la celebración de **contratos administrativos** de cuantía superior a 12 M €.

3. De relación con la defensa nacional.

El **Rey** ostenta el mando de las FFAA, **y el Gobierno**, la dirección de la política de defensa.

Las **competencias del Gobierno se determinan en la Ley Orgánica de Defensa Nacional**, correspondiéndole, bajo el control de las Cortes, **determinar** la política de defensa; al Presidente del Gobierno, **dirigir** esta política, y al Ministro de Defensa, **proponer al Gobierno los objetivos** de dicha política.

4 La función ejecutiva

Señala Santamaría Pastor que la función ejecutiva supone erigir al Gobierno en el órgano **primariamente** encargado y responsable de llevar a efecto las decisiones y directrices emanadas del Parlamento, tanto normativas como no normativas.

5. La función normativa.

1.- El Gobierno puede presentar proyectos de ley ante el Congreso.

La iniciativa legislativa la comparte con los demás sujetos que establece el art. 87 CE, salvo en el caso de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la que la presentación del proyecto de ley **es una facultad exclusiva del Gobierno** (art. 134 CE).

2.- El **art. 97 CE atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria**. La Ley del Gobierno regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos y forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno.

Con arreglo al art. 23 Ley 50/97 los reglamentos no pueden:

- 1) Vulnear leyes ni disposiciones administrativas de rango superior,
- 1) Regular materias reservadas por la CE a la Ley,
- 2) Tipificar delitos, faltas e infracciones administrativas, ni establecer penas ni sanciones,
- 3) Establecer tributos, cánones u otras prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3.- Finalmente, el Gobierno, puede dictar normas con rango legal en determinados supuestos:

- A) Los decretos legislativos, por delegación legislativa de las Cortes y
- B) Los Decretos-leyes por situaciones de excepcional necesidad.

A) **Decretos Legislativos** (art. 82.85 CE) son normas del Gobierno, con rango de ley, dictadas en virtud de una previa delegación legislativa, y que no pueden regular las materias reservadas a la Ley Orgánica por el art. 81 CE. El art. 85 CE las disposiciones del Gobierno que contengan la “legislación delegada” recibirán el nombre de Decretos Legislativos.

La delegación legislativa puede realizarse:

- 1) Por medio de una ley de bases en el caso del Texto Articulado,
- 2) Por ley ordinaria en el caso del Texto Refundido,

El ejercicio por el Gobierno de la delegación legislativa está sujeta al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 1.1 LJCA), limitado a los posibles excesos que el Gobierno haya podido cometer en el uso de la delegación, ya que los Decretos-Legislativos, en cuanto excedan de dicha delegación, son normas reglamentarias.

B) Para finalizar este tema, los Decretos Ley (art. 86 CE)

Son normas del Gobierno con rango de ley dictadas en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, de carácter transitorio, y que no puede afectar a:

- 1) el Derecho Electoral General,
- 2) el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado,
- 3) derechos, deberes y libertades del Título I,
- 4) régimen de las CCAA.