

EL GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY DEL GOBIERNO DE 1997: ¿COLEGIALIDAD O PRESIDENCIALISMO?

ANTONIO BAR CENDÓN

Catedrático de Derecho Constitucional

Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional de la U.E.

Universidad de Valencia

1. INTRODUCCIÓN

«*Teoría y Realidad Constitucional*» se plantea cuestiones de gran interés y que constituyen una buena excusa para revisar las concepciones formuladas hasta el presente sobre el Gobierno y su papel en la Constitución Española de 1978, con la perspectiva que nos dan los primeros veinticinco años de vigencia del texto constitucional. En realidad, las preguntas que se formulan inciden sobre dos dimensiones diferentes del Gobierno que están íntimamente relacionadas: por un lado, la posición que ocupan los diferentes miembros del Gobierno en su seno, o lo que es lo mismo, la supuesta colegialidad del Gabinete español; y, por otro, determinados aspectos de su dinámica o funcionamiento, principalmente a partir de la publicación de la vigente Ley del Gobierno, de 1997.

En todo caso, ambos aspectos vienen determinados por dos factores fundamentales: la forma de la articulación constitucional de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que ha sido realizada de acuerdo con el modelo parlamentario («*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*», dice el art. 1.3 de la Constitución), y la regulación específica que la Constitución hace del Gobierno en su Título IV. El primer factor nos da ya un dato importante sobre el Gobierno: se trata de un Gobierno parlamentario, lo que supone que debe su formación y permanencia en ejercicio a la confianza política de las Cortes Generales, más específicamente, del Congreso de los Diputados. El segundo factor, la normativa constitucional específica sobre el Gobierno, si bien tiene un carácter abierto, que permite configuraciones diferentes del mismo, establece ya —dentro de su corta y no muy detallada regulación— un modelo de articulación interna del Gobierno muy definido, basado en la preeminencia de la figura de su Presidente.

Ahora bien, el carácter parlamentario del Gobierno y la superioridad del Presidente en su seno —características que se derivan inmediatamente de la normativa constitucional— no son datos definitorios suficientes del verdadero carácter del Gobierno español, por cuanto no dicen nada con respecto a la diferente práctica que se pueda realizar de esas previsiones constituciona-

les, y que, de hecho, se ha realizado ya a lo largo de los veinticinco años de vigencia de la Constitución de 1978. Efectivamente, el papel del Gobierno en el modelo parlamentario de la Constitución de 1978 y, aún, el papel de sus miembros en el seno del mismo, viene determinado no sólo por las previsiones constitucionales y por las previsiones legales que las han desarrollado después, sino, fundamentalmente, por las condiciones políticas que definen el sistema: la legislación electoral, el sistema de partidos, e, incluso, la estructura autonómica del Estado y los subsistemas políticos que ésta ha permitido desarrollar.

En realidad, cabría decir que, si en términos generales el Derecho Constitucional es el más político de todos los Derechos, por su contenido y por su práctica, en lo que hace referencia a la regulación y práctica del Gobierno, el condicionante político es absoluto. Tanto lo es, que, como el Derecho comparado y siglos ya de historia constitucional española nos demuestran, un mismo precepto constitucional sirve —aun dentro de la normalidad constitucional— para prácticas políticas bien diferentes. Prácticas diferentes que, a su vez, ateniéndonos exclusivamente a ellas, nos permitirían concepciones bien distintas de un mismo régimen político.

Esto mismo podría decirse del actual sistema político-constitucional español, el cual, si bien es verdad que establece —como se acaba de decir— un sistema parlamentario y un modelo de articulación interna del Gobierno basado en la preeminencia de la figura de su Presidente, las características reales de este parlamentarismo y el papel del Presidente en el seno del Gobierno no han sido siempre los mismos y han variado bastante como consecuencia de los condicionantes políticos imperantes en cada momento.

En todo caso —y aun afirmada esta variabilidad o fluctuación del sistema—, tampoco puede obviarse el hecho de que, a lo largo de estos veinticinco años de práctica del nuevo régimen constitucional, y a pesar de ciertos aspectos del marco jurídico que parecían llevar a resultados políticos diferentes —y eso era, en realidad, lo que inicialmente se buscaba—¹, se han ido consolidando unas pautas constantes de conformación del sistema político —con algunas excepciones—, el cual puede ser definido hoy como un sistema parlamentario con predominio del ejecutivo, con Gobiernos monopartido de mayoría parlamentaria y con posición preeminente del Presidente en el seno del Gobierno y, por extensión, en el conjunto del sistema político.

En las líneas que siguen se trata, pues, de analizar como se produce esta definición del modelo gubernamental español, así como las condiciones jurídico-políticas que lo determinan y las variaciones que se han producido en el mismo.

1. La legislación electoral, de carácter proporcional aunque con ciertas restricciones, fue inicialmente diseñada para facilitar la formación de Gobiernos de minoría o de coalición, siguiendo el modelo nórdico europeo.

2. PARLAMENTARISMO Y COLEGIALIDAD DEL GOBIERNO

La Constitución Española de 1978 configura una estructura gubernamental de carácter piramidal, en la cima de la cual se encuentra el Presidente del Gobierno, seguido, en un escalón inferior, por el o los Vicepresidentes, en su caso, y por los Ministros, a los que seguirían —como establece el art. 98.1— «los demás miembros que establezca la ley».

La doctrina ha discutido mucho sobre el significado de esta estructura y del posicionamiento en la misma del Presidente del Gobierno, al que muchos continúan considerando —siguiendo una vieja concepción británica de los siglos XVIII y XIX— como un mero «*primus inter pares*»². Sin embargo, la concepción no puede ser más anacrónica o inadecuada para nuestro sistema constitucional. En realidad, era ya inadecuada para el propio Primer Ministro británico cuando fue formulada y cuando la propia denominación «Primer Ministro» se generalizó, por cuanto éste ocupaba ya entonces una posición supraordinada, claramente superior a la de los demás miembros del Gabinete. En realidad, el Presidente del Gobierno español —haciendo honor a su denominación— es verdaderamente un «Presidente», cuya posición en el seno del Gobierno es jurídicamente supraordinada —jerárquicamente superior— con respecto a los demás miembros del mismo, y políticamente preeminente. Posición que, tanto en términos jurídicos como políticos, se extiende en realidad al conjunto del sistema político-constitucional; pues, si bien el Rey, como jefe del Estado, tiene una posición formalmente superior, su función y los poderes que la acompañan entran de lleno en el terreno de lo simbólico y su contenido material depende, en términos generales, de la voluntad del Gobierno —que refrenda sus actos— y, por consiguiente, en última instancia, de la voluntad del Presidente.

Esta superioridad del Presidente del Gobierno se manifiesta ya desde el mismo momento de su designación, por cuanto la Constitución ha querido que la formación del Gobierno se hiciese en torno a su persona. Él es la persona propuesta como candidato al cargo por el Rey. Él es quien —en términos formales— elabora el programa político del Gobierno que pretende formar y lo presenta en solitario al Congreso de los Diputados, solicitando su confianza política, tras un debate parlamentario de varios días, en el que actúa solo, sin un Gobierno que le apoye. Él es quien —conseguida la confianza del Congreso y tras ser nombrado Presidente por el Rey— propone al Monarca el nombramiento y la separación de los demás miembros del Gobierno, sin que ello requiera la expresión de voluntad de las Cámaras ni admita la negativa del Rey. En términos formales, pues, los Ministros, cuando son nombrados, se encuentran ya con un programa gubernamental elaborado y aprobado por el Congreso, el cual deben seguir y aplicar, bajo riesgo de ser destituidos por el

2. G. Peces Barba sostenía, en trabajo temprano, que la relación entre el Presidente y los Ministros está muy equilibrada, hablando incluso de un «combate nulo» (G. Peces Barba, *La Constitución española de 1978: Un estudio de Derecho y política*, Valencia: Torres, 1981, p. 87).

Presidente o censurados —con el conjunto del Gobierno— por la Cámara. El Presidente del Gobierno es, pues, un cargo superior, formalmente supraordinado con respecto a los demás miembros del Gobierno, los cuales están jerárquicamente subordinados a él, a quien le deben su cargo, a quien responden políticamente, a cuyas directrices y coordinación están sometidos y a la realización de cuyo programa están vinculados.

Si analizamos los diferentes modelos de designación del Presidente del Gobierno que se siguen en los sistemas constitucionales europeos que se han ido formando tras la primera guerra mundial y, fundamentalmente, tras las importantes modificaciones introducidas por el constitucionalismo que sigue a la segunda guerra mundial, puede decirse que existen en la actualidad tres fórmulas al respecto:

1ª) Aquélla en la que la confianza inicial de la Cámara, o investidura, sigue sin ser constitucionalmente obligatoria, correspondiendo la responsabilidad de la designación del Primer Ministro enteramente al Jefe del Estado. Tales son los casos, por ejemplo, de Gran Bretaña, Francia (Constitución de 1958), Austria, Dinamarca y Países Bajos. Ello no excluye la práctica que se sigue en varios de estos países de presentar formalmente el nuevo Gobierno ante el Parlamento, sin que se proceda a votación alguna con posterioridad, salvo que se presente una moción de censura.

2ª) Aquélla en la que el Jefe del Estado carece de toda participación en la designación del Gobierno correspondiendo su nombramiento enteramente a la Cámara, que, por lo mismo, expresa en ese momento su confianza inicial en el candidato votado. Éste es el caso sueco, en el que el candidato a Primer Ministro es propuesto por el Presidente de la Cámara, previa consulta con los representantes de cada uno de los Grupos parlamentarios y los Vicepresidentes, siendo, tras su votación por el Parlamento, nombrado formalmente por el mismo Presidente (arts. 2, 3 y 4 del Capítulo VI de la Constitución de 1974)³.

3ª) Y aquélla en la que, correspondiéndole al Jefe del Estado —como en la primera fórmula— la facultad de proponer al candidato y de nombrarlo formalmente una vez que éste ha sido votado, se exige constitucionalmente que el Primer Ministro, o el conjunto del Gobierno, obtengan previamente la confianza parlamentaria, o investidura. Caben, pues, aquí dos posibilidades: a) Que la confianza se exprese sólo al candidato a Primer Ministro, que aún no ha formado su Gobierno y que, por tanto, sólo pasará a hacerlo en el caso de obtener esa confianza de la Cámara. Tal es el caso de la vieja Constitución

3. Situación muy similar es la que se produce en Irlanda y en el Japón, donde el Jefe del Estado sólo nombra formalmente al Primer Ministro que le propone inicialmente el Parlamento y que luego votan positivamente las mismas Cámaras (art. 13 de la Constitución irlandesa de 1937, reformada en 1973, y art. 67 de la Constitución japonesa de 1946).

francesa de 1946 (art. 45), de la Ley Fundamental de Bonn (art. 63), de la Constitución finlandesa de 2000 (art. 61), de la Constitución griega de 1975 (art. 37), donde ni siquiera se requiere una votación expresa de la Cámara cuando un partido tiene la mayoría absoluta de los escaños, siendo, en este caso, nombrado automáticamente Primer Ministro por el Presidente de la República el líder de ese partido, requiriéndose, en todo caso, que éste sea Diputado; y, desde luego, es también el caso del artículo 99 de nuestra actual Constitución. b) Que la confianza se exprese a un Gobierno ya provisionalmente formado, pendiente de la ratificación parlamentaria, lo que permite que el Parlamento manifieste su opinión no sólo sobre el Primer Ministro, o sobre el programa presentado, sino también sobre el conjunto de las personas que van a componer ese Gobierno y a llevar a cabo ese programa político. Éste es el caso, por ejemplo, de las Constituciones italiana de 1947 (arts. 92 y 94), portuguesa de 1976, tras su última reforma (art. 195), polaca de 1997 (art. 154), y la vieja Constitución francesa de 1946 (art. 45), tras la reforma que experimentó en 1954.

El art. 99 de la Constitución española de 1978, pues, toma la tercera fórmula de las descritas y, muy en concreto, sigue el modelo de la primera parte del artículo 63 de la Ley Fundamental de Bonn⁴. Si bien, puede sostenerse asimismo que su fórmula es la misma que la del artículo 45 de la vieja Constitución francesa de 1946, pero antes de la reforma que se realizó en el mismo por la Ley de 7 de diciembre de 1954, la cual hizo que, a partir de ese momento, fuese todo el Gobierno, y no su Presidente sólo, quien tuviese que solicitar la confianza de la Asamblea Nacional.

Pues bien, si analizamos la posición del Gobierno en el conjunto institucional de los Estados que pueden ser encuadrados en cada una de las tres grandes fórmulas descritas nos encontramos con que, no sólo son más fuertes y estables los Gobiernos en los sistemas en los que el papel del Parlamento es menor en el proceso de designación del Ejecutivo (casos de la primera fórmula descrita, y de la versión a) de la tercera fórmula), sino que, incluso, la posición del Primer Ministro es allí también claramente superior en el seno del propio Gobierno y en el conjunto institucional. Por el contrario, los países en los que el papel del Parlamento es mayor en el proceso de designación del respectivo Gobierno tienden a producir Gobiernos más débiles o inestables y, por lo mismo, también Primeros Ministros más débiles (casos de la segunda fórmula descrita, y de la versión b) de la tercera fórmula).

Claro está, esta correlación entre el papel del Parlamento en el proceso de designación del Primer Ministro y la fortaleza o debilidad del Gobierno, y

4. Me refiero sólo a la primera parte del artículo, porque en lo demás difiere substancialmente del artículo 99 español, dado que, según aquél, si la persona propuesta por el Presidente federal no fuese elegido por la mayoría requerida, la Cámara podrá proponer y votar a otro candidato, por mayoría absoluta en una primera votación, o simple en una segunda; impidiéndose así toda posibilidad de bloqueo debida a la propuesta sucesiva de candidatos inaceptables para la Cámara por el Presidente federal, cosa que, sin embargo, puede darse en España y está prevista en el artículo 99.5.

del propio Primer Ministro, no es absoluta y está influenciada también por otros factores del sistema constitucional: el poder de control del Parlamento, el proceso electoral, el sistema de partidos, etc. Sin embargo, es evidente que los sistemas en los que el papel del Parlamento en el proceso de designación del Primer Ministro es menor, tiende a serlo también en su función de control. Como consecuencia, pues, el Gobierno sale fortalecido y, dentro de él, el Primer Ministro. Y, una vez más, al contrario, se puede decir también que los sistemas en los que el papel del Parlamento en el proceso de designación del Primer Ministro es mayor, tiende a serlo también en su función de control, produciendo, con ello, gobiernos más débiles e inestables.

Y ello es así, precisamente, porque la investidura parlamentaria del Gobierno es un mecanismo más de racionalización del parlamentarismo, el cual, más que reforzar al Parlamento, refuerza en realidad al Gobierno. Efectivamente, en el proceso de racionalización del parlamentarismo que se inicia en el período de entreguerras, con la intención de asegurar la mayor estabilidad gubernamental posible, limitando los poderes de control político del Parlamento, uno de los mecanismos más eficaces seguidos ha sido el de comprometer la actividad parlamentaria mediante un pacto de apoyo al Gobierno constituido, expresado mediante una votación de confianza inicial en su programa e, incluso, en algunos casos, en el conjunto de las personas —ministros— que van a llevarlo a la práctica. De esta manera, puede entenderse que, en tanto que el Gobierno lleve adelante ese programa, el Parlamento carece de toda legitimación para censurar o tratar de sustituir al equipo gubernamental. Y, por otra parte, como derivación lógica de ello, se dificulta mucho la posibilidad de que el Parlamento retire esa confianza al Gobierno, teniendo que manifestar de manera fehaciente que esa confianza ya no existe. Ello se lleva a cabo mediante la imposición de elevadas exigencias para el ejercicio del voto o moción de censura, tales como requerir que éste sólo pueda ser presentado por un elevado número de miembros del Parlamento, que su aprobación requiera un elevado número de votos, o que su presentación requiera la proposición de una candidatura alternativa al Gobierno que se pretende derribar, como ocurre en España.

En conclusión, pues, la Constitución Española de 1978 establece un sistema parlamentario en el que el Gobierno goza de una posición muy segura frente a las Cortes Generales; posición que viene determinada —en términos jurídico-constitucionales— por el procedimiento de designación del Gobierno y por la regulación constitucional de los mecanismos de control parlamentario. Esta formulación jurídico-constitucional no sólo favorece al Gobierno en su conjunto, sino que, de manera especial, favorece al Presidente del Gobierno, que asume una posición supraordinada, tanto en el seno del propio Gobierno, como en el conjunto de la estructura institucional del Estado.

3. EL PAPEL DEL PRESIDENTE Y LA COLEGIALIDAD DEL GOBIERNO

Pero, no es sólo que en el sistema constitucional español el procedimiento de designación del Gobierno atribuya al Presidente una posición superior en el seno del Ejecutivo, y que la regulación constitucional de los mecanismos de control parlamentario atribuya al Gobierno en su conjunto una posición muy firme frente al Parlamento; es que, además, el Presidente del Gobierno tiene constitucionalmente atribuidas en exclusiva un conjunto de funciones y responsabilidades que vienen a reforzar aún más ese papel superior, verdadero eje central de todo el sistema de gobierno.

En este sentido, además de proponer al Rey el nombramiento y separación de los demás miembros del Gobierno —sin que le quepa al Monarca discrecionalidad alguna al respecto— (arts. 62.e y 100 CE), y de dirigir y coordinar la acción del Gobierno (art. 98.2 CE) —como ya se ha visto—, el Presidente del Gobierno es quien puede proponer al Rey la convocatoria de referéndum consultivo, exigiendo la Constitución que éste sea previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, pero sin requerir participación alguna del Gobierno en su conjunto (art. 92.2 CE); tampoco requiere la Constitución el pronunciamiento conjunto del Gobierno cuando establece que sólo el Presidente está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad (art. 162); es sólo el Presidente del Gobierno quien puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, si bien aquí la Constitución sí requiere la previa deliberación del Consejo de Ministros, cuya decisión no es jurídicamente vinculante para el Presidente (art. 112 CE); y, en fin, es exclusivamente el Presidente del Gobierno quien puede proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, si bien aquí, igualmente, la Constitución requiere sólo la previa deliberación del Consejo de Ministros, cuyo resultado tampoco es vinculante para el Presidente del Gobierno (art. 115.1 CE).

¿En qué medida, pues, podría decirse que el papel asumido por el Presidente del Gobierno español sobrepasa los límites de un Presidente del Consejo de Ministros en una Monarquía parlamentaria tradicional? La verdad es que, en términos jurídico-constitucionales, el papel del Presidente del Gobierno español sobrepasa los términos habituales de definición de esta figura en otras Constituciones de carácter parlamentario. Cabría precisar, sin embargo, que si bien ello es así en términos formales, las diferencias no son tan grandes en la práctica.

La Constitución Española de 1978 es más específica que la mayoría de las constituciones de los sistemas parlamentarios europeos en la definición de las funciones de los respectivos primeros ministros. Y, al definir la figura del Presidente del Gobierno, la Constitución le atribuye formalmente, en exclusiva, funciones que no figuran así atribuidas en otros textos constitucionales. ¿Quiere ello decir que otros primeros ministros no gozan de esas competencias? O, a la inversa, ¿quiere ello decir que el Gobierno en su conjunto no par-

ticipa en España, a diferencia de otros países, en las competencias que la Constitución atribuye en exclusiva al Presidente del Gobierno? La contestación es no a las dos preguntas: por un lado, la mayoría de los primeros ministros parlamentarios europeos gozan en realidad de competencias muy similares a las del Presidente español y, por otro, el conjunto del Gobierno español participa de hecho —como no podría ser de otra manera— en la adopción de las decisiones que llevan al ejercicio de las competencias formalmente exclusivas del Presidente del Gobierno. En este sentido, se puede decir que el Presidente no sólo ha consultado con su Gobierno, en todos los casos, la disolución de las Cámaras y la convocatoria de las correspondiente elecciones — como exige la Constitución—, sino también la interposición de recursos de inconstitucionalidad y, desde luego, la convocatoria del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, del 12 de marzo 1986.

Por otra parte, en las Constituciones de las monarquías nórdicas, quizá por respeto a la tradición histórica, se establece una regulación del Gobierno que mantiene la imagen de la preservación de la prerrogativa regia y, consiguientemente, la imagen de la dependencia del Gobierno del poder del Rey, a quien se atribuye la potestad ilimitada de nombrar y cesar a los miembros del Gobierno, el poder de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, el poder de disolver el Parlamento, etc.; todo ello en términos no tan restringidos y definidos como en la Constitución Española. Lo que esto significa en la práctica es que las relaciones Gobierno-Parlamento cuentan en esos países con una mayor flexibilidad y, si bien ello pudiera resultar en un refuerzo del papel del Gobierno, en la mayoría de los casos, producto del efecto de la legislación electoral proporcional y del sistema de partidos resultante, lo que ha producido es una posición dominante del Parlamento. En este cuadro se encajan los casos de Dinamarca, Holanda y Suecia, por ejemplo. Pero no así el Reino Unido, en donde la legislación electoral de carácter mayoritario y el bipartidismo casi perfecto resultante producen Gobiernos de amplia mayoría parlamentaria y, por lo mismo, muy fuertes y estables.

Cuando hablamos aquí de colegialidad del Gobierno, debemos distinguir dos acepciones de la misma que, si bien están relacionadas, son sustancialmente diferentes. Así, por un lado, la colegialidad del Gobierno designa la posición de los miembros del mismo en su seno y, en esta línea, se refiere a la efectiva —democrática— participación de los mismos en el proceso decisorio interno de la institución. Y, por otro lado, la colegialidad del Gobierno designa la responsabilidad compartida de todos sus miembros frente al Parlamento o el electorado. Responsabilidad que supone el que todos los miembros del Gobierno asumen por igual las decisiones adoptadas y sus consecuencias, aunque no hubiesen sido partícipes de ellas, y que, por otra parte —en nuestro sistema constitucional (art. 108 CE)—, el Parlamento no puede censurar o forzar la dimisión individual de uno o varios miembros del Gobierno de manera aislada. La colegialidad que aquí interesa es la primera, la que se refiere a la posición de los miembros del Gobierno en su seno y a la participación de los mismos en el proceso decisorio gubernamental; y,

sobre todo —en lo que se refiere al sistema constitucional español—, a la relación entre el Presidente del Gobierno y los demás miembros del mismo.

En esta línea, la colegialidad del Gobierno —como se ha visto ya en páginas anteriores— viene determinada, no sólo por la regulación constitucional del Gobierno y del poder de control parlamentario, sino, fundamentalmente, por las condiciones políticas del sistema. Así, aún en regímenes constitucionales donde la posición del Gobierno es formalmente poderosa, la legislación electoral y el sistema de partidos pueden determinar estructuras parlamentarias fragmentadas y, consiguientemente, Gobiernos de minoría, o de coalición, los cuales, además de tener una posición más débil frente al Parlamento, son también en sí mismos fragmentados o menos cohesivos y, por ello, más colegiados o menos jerárquicos.

En este tipo de Gobiernos, de carácter minoritario o de coalición, su formación requiere pactos parlamentarios y, por ello, su estructura y funcionamiento internos, así como su programa político, están determinados por esos pactos que se imponen a la propia voluntad del Presidente del Gobierno. El resultado es, por tanto, no sólo la debilidad de la posición del Gobierno frente al Parlamento, sino también la debilidad del Primer Ministro. Éste último queda así determinado por esos pactos, los cuales, con frecuencia, le imponen el programa político, los miembros de su Gobierno, la posición de los mismos en su seno —ministerios, vicepresidencias, ministros sin cartera, etc.— y, en fin, limitan su capacidad de dirección y coordinación. La colegialidad del Gobierno, pues —entendida aquí como efectiva participación en el proceso decisorio interno del Gobierno—, es claramente superior en estos casos y la posición de los ministros es más autónoma y poderosa en su seno.

En el caso de España, en el que —como ya se ha dicho— la normativa constitucional configura un Gobierno fuerte frente a las Cortes y una estructura gubernamental de carácter piramidal, fuertemente jerarquizada y presidencial, se produce, sin embargo, el mismo fenómeno: la posición del Gobierno frente al Parlamento y la posición del Presidente en el seno del Gobierno, dependen tanto o más de las condiciones políticas del sistema, cuanto de la normativa constitucional.

Así, si analizamos el conjunto de los diez Gobiernos formados en España desde las elecciones de 1977 hasta las elecciones de 2004, vemos que sólo tres gozaban de mayoría absoluta en el Congreso (González I [1982-1986] con 57,71 % de los escaños, González II [1986-1989] con 52,57 % de los escaños, y Aznar II [2000-2004], con 52,29 % de los escaños), otros cuatro gozaron de una relativamente amplia mayoría, más en función del reducido número de escaños del primer partido de la oposición que del número de escaños propio (González III [1989-1993] con 50,00 % de los escaños, Suárez III [1979-1981] y Calvo-Sotelo [1981-1982] con 48,00 % de los escaños, y Suárez II [1977-1979] con 47,14 % de los escaños), y, finalmente, tres Gobiernos tuvieron una mayoría parlamentaria muy reducida, con la dificultad añadida del elevado número de escaños del primer partido de la oposición (Zapatero [2004-...] con 46,86 % de los escaños, González

IV [1993-1996] con 45,43 % de los escaños, y Aznar I [1996-2000], con 41,71 % de los escaños) (véase Cuadro I).

Cuadro 1: Apoyo parlamentario del Gobierno y del primer partido de la oposición (Congreso)

Gobierno	% votos	% escaños
SUAREZ II (1977-1979)	34,52	47,14
PSOE	29,20	33,72
SUAREZ III (1979-1981)	35,08	48,00
PSOE	30,54	34,57
CALVO-SOTELO (1981-1982)	35,08	48,00
PSOE	30,54	34,57
GONZALEZ I (1982-1986)	48,34	57,71
AP	26,46	30,57
GONZALEZ II (1986-1989)	44,33	52,57
CP	26,13	30,00
GONZALEZ III (1989-1993)	39,87	50,00
PP	25,14	28,86
GONZALEZ IV (1993-1996)	39,10	45,43
PP	34,56	39,43
AZNAR I (1996-2000)	37,19	41,71
PSOE	38,00	40,29
AZNAR II (2000-2004)	45,24	52,29
PSOE	34,71	35,71
ZAPATERO (2004-...)	43,27	46,86
PP	37,81	41,71

Pues bien, es evidente que los Gobiernos González I (1982-1986), González II (1986-1989) y Aznar II (2000-2004) fueron Gobiernos verdaderamente fuertes, dotados de un sólido e incontestado liderazgo de su Presidente, que no necesitaron de apoyo parlamentario alguno, más allá del propio del partido gubernamental. Por el contrario, la amplia mayoría parlamentaria llevó al Gobierno a ignorar con frecuencia a las Cortes en la adopción de decisiones importantes y a imponer su propia visión en la adopción de textos normativos, sin tener en cuenta en absoluto el criterio de la oposición. Así, durante el mandato de estos Gobiernos se criticó con frecuencia la «soberbia» o «arrogancia» del Gobierno, y se habló y del «rodillo» de la mayoría parlamentaria e, incluso, de la «inoperancia» y de la «crisis del Parlamento» en España.

Los Gobiernos Suárez II (1977-1979), Suárez III (1979-1981), Calvo-Sotelo (1981-1982) y González III (1989-1993) fueron Gobiernos relativamente débiles, que, si bien lograron mantenerse como Gobiernos homogéneos, de un solo

partido, necesitaron de apoyos parlamentarios coyunturales para llevar adelante más de un proyecto político y legislativo. Además, fueron Gobiernos que vivieron crisis internas del respectivo partido político (proceso de desintegración de la UCD; enfrentamiento interno entre los sectores tradicionalistas —«guerristas»— y renovadores —«felipistas»— del PSOE) que afectaron a la solidez del liderazgo del partido y del Gobierno. En el caso del Gobierno Suárez III (de la UCD), ello llevó incluso a la dimisión del Presidente del Gobierno, que fue sustituido por el Gobierno Calvo-Sotelo, y a la posterior desaparición del partido, tras las elecciones de 1982. Como ejemplo dramático de falta de liderazgo político, se puede mencionar que Calvo-Sotelo no era siquiera el Presidente de la UCD cuando fue elegido Presidente del Gobierno (fue nombrado Presidente del Gobierno en febrero de 1981, y sólo sería elegido Presidente de su partido, la UCD, en noviembre de ese año) e, incluso, cesaría en la presidencia del partido meses antes de cesar en el cargo de Presidente del Gobierno (renunció a la presidencia del partido, en favor de Landelino Lavilla, en julio de 1982, y cesaría en la presidencia del Gobierno en octubre de 1982).

Los Gobiernos González IV (1993-1996), Aznar I (1996-2000) y Zapatero (2004-...) son ejemplo de Gobiernos con mayoría parlamentaria muy reducida, a los que el acuerdo político con otras minorías parlamentarias les ha resultado imprescindible para llegar al poder y para mantenerse en el mismo. Los tres se han mantenido también como Gobiernos homogéneos, de un solo partido, pero han tenido una gobernación difícil, necesitada de acuerdos generales de principio con fuerzas parlamentarias minoritarias (partidos regionales nacionalistas, en los tres casos, más el apoyo de Izquierda Unida en el caso del Gobierno Zapatero) y de acuerdos coyunturales en el caso de determinadas actuaciones parlamentarias. Esta dificultad ha venido agravada por el hecho de que el primer partido de la oposición obtuvo un resultado electoral no muy malo, que le mantuvo a sólo 6, 1,42 y 5,15 puntos, respectivamente, del partido del Gobierno (vid. Cuadro 1). En el caso del Gobierno González IV (1993-1996), el progresivo deterioro del liderazgo del Presidente, no sólo no pudo evitar un conflicto que se manifestó tanto en el seno de su partido y en el seno del mismo Gobierno, como en la relación entre el Gobierno y el partido. Ello acabaría en la derrota electoral del PSOE en 1996 y en el cese de Felipe González en la secretaría general del partido.

En los casos de los Gobiernos Aznar I (1996-2000) y Zapatero (2004-...) nos encontramos con un fenómeno diferente. Se trata de Gobiernos con un débil respaldo parlamentario, que han ganado unas elecciones con un nuevo liderazgo político, formado no mucho tiempo antes, y que, si bien su margen electoral sobre el segundo partido no fue, o no es —en el caso del presente Gobierno Zapatero— muy grande, se benefician de una inercia política ascendente —correlativa a la inercia descendente del primer partido de la oposición, que acaba de perder las elecciones—, la cual tiende, inevitablemente, a fortalecer la posición y el liderazgo político del Presidente —que aparece como el gran adalid de la victoria electoral—, tanto en el seno de su respectivo partido, como —en lo que aquí interesa— en el seno del Gobierno.

La peculiaridad del sistema político español estriba aquí, sin embargo, en que si bien ha habido Gobiernos minoritarios, dependientes del apoyo coyuntural, más o menos estable, de otras minorías parlamentarias, estos Gobiernos han sido siempre Gobiernos de un solo partido político, en los que el Presidente era siempre el dirigente máximo del mismo. Ello ha supuesto que el papel del Presidente y la colegialidad del Gobierno no se hayan visto tan intensamente afectados por esa situación como hubiera sido el caso si se tratase de Gobiernos de coalición. En los Gobiernos de la UCD, cuyo partido tenía una débil cohesión interna y en el cual el poder de las diferentes «familias» o tendencias políticas agrupadas era muy grande, el papel del Presidente del Gobierno fue también más débil —sobre todo en la última legislatura—, lo que hizo que el Presidente hubiese de tener siempre en cuenta el peso específico de esas «familias» a la hora de formar, dirigir y reestructurar sus Gobiernos. Ello supuso, al mismo tiempo, que la colegialidad de aquellos Gobiernos fuese superior, dado que la mayoría parlamentaria reducida de la que disponía el partido contribuía a reforzar aún más a las diferentes facciones dentro del partido, algunas de las cuales comenzaron, incluso, a establecer contactos y negociaciones independientes con otros grupos parlamentarios.

En el caso de los Gobiernos del PSOE, hasta el año 1996, las tensiones internas dentro del partido, unidas a la debilidad de su posición parlamentaria —sobre todo en su última legislatura—, produjeron una situación similar, si bien no tan acentuada como en el caso de la UCD, dado que la estructura interna del PSOE fue siempre más cohesionada y nunca —a pesar de las tensiones internas— llegó a los niveles de atomización de la UCD. Es evidente, sin embargo, que el papel desempeñado por el entonces Presidente del Gobierno, Felipe González, no fue el mismo en su primer y segundo mandatos, donde la mayoría absoluta en el Congreso le permitió el desarrollo en plenitud de su poder presidencial incontestado, que en su tercero y —sobre todo— en su cuarto y último mandatos, en los que su papel comenzó a verse afectado por la posición minoritaria de su partido en el Congreso.

¿Se puede hablar, en consecuencia, de una fragilidad de los Ministros en nuestra práctica constitucional? Es evidente que, cuanto mayor sea el poder del Primer Ministro, menor será el poder y más frágil será la posición de los demás componentes del Gobierno. Al mismo tiempo, cuanto más débil sea la posición individual de los Ministros, menor será la colegialidad del Gobierno, entendida aquí como la efectiva —democrática— participación en el proceso decisorio interno del Gobierno. En el caso de España, pues, como se ha visto en páginas anteriores, la posición jurídicamente supraordinada y políticamente preeminente del Presidente del Gobierno pone a los Ministros en una posición inferior, que sólo se puede ver compensada por factores de carácter político, más allá de las previsiones constitucionales.

El que sea el Presidente quien nombre y separe, dirija y coordine a los Ministros, y quien, además, fije el programa del Gobierno que esos Ministros han de desarrollar —programa que cuenta con el refuerzo político y la legitimidad que le da el respaldo parlamentario conseguido por el Presidente en

el voto de investidura—, hace que cualquier discrepancia o incumplimiento ministerial se resuelva inmediatamente con la dimisión o destitución del Ministro en cuestión. Al Ministro no le cabe, frente a ello, más recurso que la apelación a la presión política (del Parlamento, del partido, de su fracción o “familia” política, del electorado, etc.). Al contrario, un Ministro deseoso de mantener y reforzar su posición en el Gobierno, por su parte, siempre puede amenazar al Presidente con su dimisión y con provocar así una crisis política inconveniente para el Gobierno. Pero, claro está, el efecto de esta amenaza dependerá siempre, con independencia del departamento ministerial que ese Ministro dirija (no es lo mismo un Ministro de economía que, por ejemplo, un Ministro de asuntos sociales), de las circunstancias políticas concurrentes. En este sentido —y como acabamos de ver—, la posición de los Ministros frente al Presidente será tanto o más fuerte cuando el Gobierno tenga una mayoría parlamentaria reducida y sea el producto de una coalición parlamentaria, o de un partido político muy fraccionado.

Es cierto que en el sistema constitucional español es al Gobierno como colegio, y no al Presidente, a quien corresponde la dirección de la política general del Estado (art. 97 CE). Sin embargo, es igualmente cierto que es al Presidente a quien corresponde dirigir la actuación del Gobierno y elaborar el programa en base a cuyas líneas maestras se realizará y dirigirá esa política general. Este poder, junto con sus otros poderes específicos, permite decir que es él, en realidad, quien decide y dirige la política general del Estado. El papel de los Ministros en el seno del Gobierno y, aun, su competencia y responsabilidad directa en su gestión ministerial —en los términos del art. 98.2 CE— no son, pues, argumento suficiente que permita afirmar una posición irresistible de los mismos frente al Presidente en el seno del Gobierno español.

En definitiva, pues, de los tres principios clásicos que, según la aportación de la doctrina alemana, inspiran el funcionamiento del colegio gubernamental —el principio de canciller, «*Kanzlerprinzip*», por el que se entiende que el Presidente constituye una entidad superior, que dirige, coordina, forma y personaliza la responsabilidad del órgano (arts. 98.2; 99; 100; 101CE); el principio departamental o ministerial, «*Ressortprinzip*», por el que se entiende que los Ministros dirigen y asumen la responsabilidad por la gestión de sus respectivos Departamentos (art. 98.2 in fine CE); y el principio de gabinete, «*Kabinettsprinzip*», por el que se entiende que el Gobierno funciona como una entidad unitaria, solidariamente responsable de su actuación (art. 108 CE)—, es el primero de ellos, el «principio de Canciller», el que verdaderamente determina el funcionamiento del Gobierno en España, contando para ello, no sólo con un amplio sostén jurídico, sino también, como se ha podido ver en páginas anteriores, con un importante sostén político.⁵

5. Para una explicación más detallada sobre esta cuestión véase mi trabajo «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: Una aproximación analítica», in AA.VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía* (Barcelona: Diputación, 1985), pp. 13-

En conclusión, ¿qué aspectos positivos o negativos se derivan de la primacía del Presidente del Gobierno, desde la perspectiva del funcionamiento democrático del partido que sustenta al Gobierno y desde el más amplio del conjunto del sistema democrático español? La contestación a esta pregunta ha de partir necesariamente las afirmaciones y los argumentos expuestos en páginas anteriores. Por un lado, en términos genéricos, es evidente que un liderazgo presidencial fuerte —basado en un partido homogéneo y sin fisuras, con una mayoría parlamentaria amplia en las Cortes e, incluso, con un gobierno mayoritario también en la mayor parte de las Comunidades Autónomas— traería consigo una mayor agilidad en la gestión gubernamental, por cuanto la dirección y la coordinación del Gobierno, que corresponden al Presidente, no se verían dificultadas por obstáculo político alguno. Y la agilidad en la gestión trae consigo la eficacia gubernamental y —cuando menos, en teoría— la mejor satisfacción del interés público. Este sería, pues, el resultado positivo de la preeminencia presidencial, manifestada en términos absolutos. El resultado negativo sería la ausencia de debate político, en el Parlamento y en el seno del propio Gobierno, la marginación de las minorías parlamentarias y, desde luego —como la experiencia de los años en los que ha habido mayoría absoluta en el Congreso demuestran—, la ausencia o la extrema debilidad del control parlamentario del Gobierno (casos de los Gobiernos González I [1982-1986], González II [1986-1989] y Aznar II [2000-2004]).

Por el contrario, un liderazgo presidencial débil —basado en un partido heterogéneo y poco cohesionado, o en una coalición de grupos minoritarios, con una mayoría parlamentaria reducida en las Cortes y con el gobierno de pocas o de ninguna de las Comunidades Autónomas o, incluso, con el gobierno minoritario de alguna o algunas de ellas— traería consigo mayor dificultad en la gestión gubernamental, por cuanto la dirección, la coordinación y, en términos generales, el funcionamiento del Gobierno se verían condicionados o dificultados por acuerdos políticos de coalición o de apoyo parlamentario, que controlarían de forma estrecha y limitarían el papel del Presidente. Las dificultades en la gestión —por cuanto todo habría que discutirlo y negociarlo, para conseguir el necesario apoyo parlamentario— traerían consigo una disminución en la eficacia gubernamental, y, por lo mismo, una mayor insatisfacción del interés público. La paradoja consistiría, pues, en que el intento de dar satisfacción a un mayor número de sectores sociales y políticos (incluidos en la coalición gubernamental) traería

50. La Ley del Gobierno de 1997 sigue también esta conceptualización teórica y, así, establece en su Exposición de Motivos que son tres los principios que configuran el funcionamiento del Gobierno: el «principio de dirección presidencial», que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno; la «colegialidad», o responsabilidad solidaria de sus miembros; y el «principio departamental» que otorga a cada miembro del Gobierno autonomía y responsabilidad en la gestión de su respectivo Departamento. Si bien, sostiene al mismo tiempo la Ley que existe una posición de supremacía, un «desequilibrio institucionalizado» entre el Presidente y los demás miembros del Gobierno.

como resultado la realización de un menor número de objetivos, dado que el proceso político se haría mucho más lento. El resultado positivo de esta debilidad de la preeminencia presidencial sería, por tanto, el incremento de la negociación y del debate políticos —consenso—, la mayor integración y participación de las minorías parlamentarias, y el aumento del papel del Parlamento y de su control político sobre el Gobierno. Y el resultado negativo sería, consiguientemente, la menor eficacia del Gobierno y la satisfacción reducida del interés común.

Es evidente, sin embargo, que esta aproximación tiene mucho de teórico y que entre ambos extremos se encuentran muchos espacios intermedios, en los cuales —como se ha visto— se han movido en la práctica la gran mayoría de los diez Gobiernos formados en España desde las elecciones generales de 1977. En todo caso, lo que sí se puede afirmar con toda claridad es que el modelo de estructura gubernamental que la Constitución Española de 1978 ha diseñado es un modelo jerarquizado, con una posición supraordinada del Presidente, al que se atribuye una importante función de definición de la política gubernamental y de formación, dirección y coordinación del Gobierno. Un modelo que, con toda evidencia, sólo puede desarrollar toda su potencialidad o funcionalidad si las condiciones políticas lo permiten; es decir, si producen Presidentes dotados del liderazgo y del respaldo político necesarios, tal y como se ha descrito en párrafos anteriores. Por el contrario, la ausencia de este liderazgo y respaldo políticos en la dirección del Gobierno no sólo introduce un elemento de disfuncionalidad, que impide a la estructura gubernamental diseñada por la Constitución desarrollar toda su potencialidad, sino que también, y como consecuencia de ello, supone un peligro para el sistema constitucional como un todo, que se vería así muy debilitado. El ejemplo más dramático de ello lo encontramos en la difícil coyuntura política de los años 1980 a 1982 y en el fracasado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

4. EL GOBIERNO EN LA LEY 50/1997, DEL GOBIERNO

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, viene a culminar una larga serie de intentos de someter el Gobierno a un código normativo único, a fin de racionalizar su estructura orgánica y funcionamiento. De hecho, la vigente Ley del Gobierno es ya la quinta ocasión en la que este intento se lleva a cabo, desde la entrada en vigor de la Constitución. La intención confesada ha sido siempre la misma: la necesidad de simplificación de la estructura orgánica y la economía administrativa.

El Gobierno de la UCD fue el primero. En Enero de 1980 presentó un amplio proyecto, con un igualmente largo título —«Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública»—, en el que se pretendía regular, de una sola vez, la estructura básica del Gobierno y de la administración central, y el régimen general de la función pública. El proyecto,

excesivamente pretencioso, no tuvo demasiado éxito y fue retirado del Congreso poco después por el propio Ejecutivo⁶. El Gobierno del Partido Socialista, movido por el mismo interés, formularía su proyecto en 1983, el cual pasó inmediatamente a convertirse en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado. Pero la cosa no quedó ahí, y el mismo Gobierno del PSOE elaboraría más adelante dos nuevos proyectos de ley sobre esta materia: uno en 1992, que no llegó a salir de los cajones de la Moncloa, y otro en 1995, que estaba en las Cortes cuando se produjo la disolución de las Cámaras y el relevo político en el Gobierno que tuvo lugar en 1996. Finalmente, el Gobierno del PP, tras una amplia consulta, formularía su propio texto, que es la hoy vigente Ley del Gobierno de 1997.

¿Qué puntos de los abordados en la Ley 50/1997, del Gobierno, son los que merecen una opinión más favorable o, en su caso, más crítica? En este trabajo, son los aspectos orgánicos de la regulación del Gobierno los que más interesan y, por lo tanto, en los que se concentra el análisis. En este sentido, y para contestar a esta pregunta, quizá habría que comenzar por hacerse otras tres preguntas básicas, a las cuales viene a dar una respuesta la propia Ley del Gobierno: En primer lugar ¿es —era— necesaria una ley sobre el Gobierno?; en segundo lugar ¿ha de consistir ésta en una regulación extensa que vaya más allá de la estructura básica del Gobierno?; y, en tercer lugar ¿cuál ha de ser el tratamiento que han de recibir aquellos aspectos novedosos de nuestro Ejecutivo y, sobre todo, aquellos que mayor repercusión han tenido en nuestra sociedad en los últimos años: la posición de los Secretarios de Estado en el Gobierno, el papel del Gobierno «en funciones», el secreto de la acción gubernamental, etc.?

En primer lugar, al aprobar la Ley del Gobierno, el legislador de 1997 optó, como es obvio, por formular un texto normativo dirigido a regular específicamente esta materia, haciéndolo de manera separada con respecto a la normativa dirigida a regular la Administración del Estado en términos generales, la cual pasó a formar parte de otra ley (la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). Y ello es ya, en sí mismo, el principal aspecto positivo que aporta la Ley del Gobierno. La verdad es que la dispersión normativa existente en este campo demandaba la simplificación y racionalización, siempre pretendidas y nunca logradas hasta ese momento. En segundo lugar, el legislador de 1997 optó por una regulación muy concisa de la materia. Lejos de la ambiciosa intención del primer proyecto de la UCD y de los dos últimos proyectos del PSOE, que eran extensos y detallados en la regulación del Gobierno y, aún, de determinados ámbitos de la Administración del Estado, la Ley del Gobierno del PP va en la línea de la hasta entonces vigente Ley de Organización de la Administración Central del Estado, del Gobierno socialista, que era una ley especialmente

6. Este fracasado proyecto de ley orgánica fue adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros el 28 septiembre 1979, sería publicado en el BOCG:CD el 5 febrero 1980, y retirado del Congreso por el propio Gobierno el 10 marzo 1981.

magra. Y, en tercer lugar, efectivamente, el legislador de 1997 abordó las cuestiones más debatidas entonces sobre la estructura gubernamental, algunos de cuyos aspectos se mantenían en la indefinición: los límites de la composición del Gobierno y la posición de los Secretarios de Estado; quién puede ser miembro del Gobierno y cuál es su estatuto; el papel del Gobierno "en funciones"; la función normativa del Gobierno; el papel de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; y, en fin, los aspectos básicos del funcionamiento del Gobierno. Por el contrario, por el camino se quedaron algunos aspectos que iban incluidos en el borrador inicial del proyecto del Gobierno del PP y que llegaron a suscitar una gran polémica en su momento, como, entre otros, el deber de guardar secreto sobre las deliberaciones y asuntos tratados en los órganos gubernamentales, que se recogía de una manera demasiado extensiva en un artículo específico.

Por otra parte, la regulación del Gobierno que establece la Ley de 1997 no puede ser considerada de manera aislada —de ser así habría que calificarla de insuficiente—, sino en íntima relación con la otra Ley, extensa y detallada, que, aprobada sólo unos meses antes, completa los aspectos estructurales básicos del régimen jurídico del Poder Ejecutivo español: la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). La LOFAGE, además de regular los elementos organizativos básicos de la Administración del Estado —los Ministerios y su estructura interna, órganos superiores y órganos directivos, los servicios comunes ministeriales, la creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas, etc.—, sí, verdaderamente, introduce importantes cambios en la estructura administrativa de España que son de gran transcendencia, tales como la supresión de los Gobernadores Civiles, la simplificación de la administración periférica de Estado, la regulación de las nuevas «entidades públicas empresariales» y, sobre todo, en íntima conexión con el tema aquí tratado, la pretensión de profesionalizar o —si se quiere decir en otros términos— despolitizar al máximo la estructura administrativa, llegando incluso al elevado nivel de Subsecretario. Cosa esta última que, sin embargo, no ha pasado en la práctica, por lo de ahora, de ser una mera pretensión.

En realidad, desde el punto de vista orgánico, cuatro son los aspectos de la Ley del Gobierno de 1997 que merecen ser destacados: en primer lugar, la reafirmación de las previsiones constitucionales referidas a la posición preeminente del Presidente del Gobierno; en segundo lugar, la delimitación orgánica del Gobierno y la posición de los Secretarios de Estado; en tercer lugar la regulación detallada del papel del Gobierno cesante —mal llamado «Gobierno en funciones»—; y, en cuarto lugar, la regulación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

En lo que se refiere, en primer lugar, a la reafirmación de las previsiones constitucionales referidas a la posición preeminente del Presidente del Gobierno, la Ley del Gobierno no hace, sino, reunir en un listado detallado, en un solo artículo (art. 2) las competencias del Presidente del Gobierno que en la Constitución aparecen dispersas a lo largo de su articulado. Lo que, si

bien supone, en principio, una técnica legislativa inadecuada (la norma inferior no ha de repetir en sus términos literales las previsiones de la norma superior, sino simplemente remitirse a ellas), permite, sin embargo, ganar en sistemática, al refundir en un solo precepto de la Ley normas que están dispersas a lo largo de la Constitución. Pero, más allá del aspecto jurídico de estas previsiones, desde un punto de vista dogmático, la Ley viene también a confirmar las afirmaciones realizadas en páginas anteriores sobre esta cuestión, con base estrictamente constitucional. Así, según la Exposición de Motivos de la Ley, existe lo que ésta denomina un «desequilibrio institucionalizado», entre la posición del Presidente y la de los demás miembros del Gobierno. Una posición de supremacía que se vería consagrada por el Derecho comparado, a cuyas tesis —según la Ley— se adscriben decididamente la Constitución y la propia Ley del Gobierno.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la composición del Gobierno, que el art. 98.1 de la Constitución deja abierta a un posterior desarrollo legal, la Ley sigue la doctrina legal y dogmática imperante hasta el presente. Así, se considera miembros del Gobierno sólo al Presidente, a los Vicepresidentes y a los Ministros, haciendo coincidir con ello el concepto de Gobierno y el concepto de Consejo de Ministros, dado que esos cargos son precisamente los únicos que toman asiento de pleno derecho en este último (art. 1). Esta formulación, si bien tiene el apoyo de un amplio sector doctrinal, es conceptualmente incorrecta, por cuando no puede ni debe confundirse el Gobierno, como institución de dirección del poder ejecutivo del Estado, que está formado por una pluralidad de órganos unipersonales y pluripersonales, con uno sólo de estos órganos como es el Consejo de Ministros. La Constitución de 1978 no precisa con todo detalle qué sea el Gobierno y menciona sólo esporádicamente al Consejo de Ministros, al regular determinadas funciones gubernamentales y, si bien es claro que muchas de estas funciones gubernamentales han de ser desempeñadas exclusivamente por el Consejo de Ministros, hay otras que no lo han de ser necesariamente. No hay, pues, en la Constitución de 1978 —a diferencia de otras constituciones— una identidad plena entre Gobierno y Consejo de Ministros. Esta identidad es sólo una construcción legal, que no es necesaria y que, incluso, puede ser disfuncional.

En este sentido, la Ley del Gobierno excluye a los Secretarios de Estado del Gobierno y los considera sólo «órganos superiores de la Administración General del Estado» (art. 7). Ello, no sólo es un extraño artificio jurídico que niega una flagrante realidad (los Secretarios de Estado son, a todas luces, miembros del Gobierno y pueden, incluso, llegar a tomar parte en las reuniones del Consejo de Ministros [art. 5.2] y de las Comisiones Delegadas del Gobierno [art. 6.3], participando de forma activa, en todo caso, en el proceso decisorio gubernamental a través de sus respectivos Departamentos y, colegiadamente, a través de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios), sino que determina una inconstitucionalidad de la normativa referida a los mismos. Así, hasta ahora, la indefinición de los Secretarios de Estado como miembros, o no, del Gobierno ha permitido —aún al límite de

la inconstitucionalidad— que éstos pudiesen ser al mismo tiempo diputados o senadores, en virtud de lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (que establece explícitamente esta compatibilidad) y de los arts. 6.1.f y 155.1 de la LOREG, que no los incluyen entre las causas de inelegibilidad e incompatibilidad allí previstas⁷. Sin embargo, si ahora se les considera ya formalmente como «no-miembros» del Gobierno y como meros «órganos superiores» o altos cargos de la Administración del Estado, esta compatibilidad desaparece *ope constitutionnis*, pues el art. 70.1.b de la Constitución establece con toda claridad que la incompatibilidad y la inelegibilidad como diputados y senadores afecta a «los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno». Es decir, que la Constitución admite la extensión de la incompatibilidad con los cargos de Diputado y Senador a otros cargos públicos, pero lo que no admite es levantar esa incompatibilidad a quien no sea miembro del Gobierno. Sólo los miembros del Gobierno, pues, pueden ser al mismo tiempo diputados y senadores, y si los Secretarios de Estado no son miembros del Gobierno, no pueden, consiguientemente, ser miembros de las Cortes. La no consideración formal como miembros del Gobierno de los Secretarios de Estado establecida en la Ley del Gobierno de 1997 obliga, pues, en pura coherencia normativa, a reformar los preceptos citados —art. 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos, y los arts. 6.1.f y 155.1 de la LOREG— y a suprimir la compatibilidad establecida entre el cargo de Secretario de Estado y los cargos de Diputado o Senador.

En tercer lugar la regulación detallada del papel del Gobierno cesante —mal llamado «Gobierno en funciones»—, viene a poner un poco de claridad en un tema que suele plantear problemas en todos los períodos de «Gobierno en funciones» que siguen a la celebración de elecciones generales. La terminología es de todo punto inadecuada, porque de lo que aquí se trata es precisamente de un «Gobierno cesante» que sigue en sus funciones, si bien se estima que éstas no han de ser tan plenas como cuando el Gobierno se encuentra en su ejercicio ordinario y pleno de las funciones constitucionalmente atribuidas. Y así lo establece el art. 101.2 de la Constitución: El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. «Gobierno en funciones», pues, si bien se ha generalizado en la doctrina como una referencia al Gobierno cesante, parece más bien describir a un Gobierno en ejercicio o plenitud de poder —de funciones—, cuando, en realidad, es justo lo contrario lo que se quiere decir. La Ley del Gobierno de 1997 debería haber sido, por tanto, más autoexigente y precisa en su terminología, en vez de limitarse a recoger un lugar común.

7. Con anterioridad, el art. 4 de la derogada Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos, establecía también la compatibilidad del cargo de Secretario de Estado con el de Diputado y Senador.

En este ámbito, la Ley del Gobierno establece un principio de carácter general, que es muy lógico y proporcionado (art. 21.3: *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 debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas*) y una lista de seis prohibiciones específicas, que recaen sobre el Gobierno como un todo y sobre el Presidente del Gobierno en particular. En todo caso, nos encontramos aquí ante un tema de carácter político, una cuestión muy abierta y difícil de acotar jurídicamente, donde la diferente casuística que se pueda plantear va a estar siempre y principalmente sometida al buen criterio del Gobierno cesante, más allá de las explícitas normas jurídicas y —sobre todo en el caso de cese por celebración de elecciones— a la crítica y control de los grupos de la oposición.⁸

Y, en cuarto lugar, en lo que se refiere a la regulación de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, no es ésta una regulación novedosa, por cuanto la LOACE de 1983 ya la preveía, con la denominación de «Comisión General de Subsecretarios». La diferencia está ahora, no sólo en la denominación del órgano, sino también en la extensión con la que la Ley del Gobierno lo regula. Se trata de un órgano que constituye el primer paso de decisión colegiada del Gobierno, dentro del proceso decisorio que se culmina en el Consejo de Ministros. Su importancia es, por lo tanto, grande, dado que permite determinar lo que va a ir con posterioridad al Consejo de Ministros y en que términos va a ir (si como una cuestión que se somete sólo a efectos de aprobación, o si como una cuestión que requiere el debate y revisión colegiada de los Ministros), y lo que no va a ir al Consejo y se devuelve al Departamento correspondiente para nuevo estudio o reconsideración.

La Ley del Gobierno establece la prohibición expresa de que la Comisión pueda adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno (art. 8.3). Se trata de una previsión no necesaria jurídicamente y, quizá, poco realista. Se trata de una previsión no necesaria —si bien es coherente con el concepto de Gobierno del que la misma Ley se dota— por cuanto, si bien existen previsiones constitucionales que requieren expresa o implícitamente el pronunciamiento del Consejo de Ministros, esto no se refiere a todas y cuantas funciones la Constitución atribuye al Gobierno y, por ello, cabe pensar en la posibilidad de que —dentro de un concepto de Gobierno no limitado al Consejo de Ministros— esas funciones pudiesen ser desempeñadas por otros órganos gubernamentales, entre los que, desde luego, se encuentra la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Y, en este sentido, la Ley es también poco realista, porque, no sólo es jurídicamente factible

8. Sobre esta materia, véase la detallada monografía de F. Reviriego Picón, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español* (Madrid: BOE-Universidad Carlos III, 2003).

que la Comisión asumiese esa función, sino que, en la práctica, su papel en el proceso decisorio gubernamental, en la preparación de las decisiones del Consejo de Ministros, va mucho más allá de ser un mero trámite y permite decidir —como ya se ha dicho— tanto lo que va a ir, o no, al Consejo, como si la decisión se adopta sin más —lo que equivale a adoptarla en el ámbito de la Comisión—, o si se somete al debate del Consejo de Ministros.

En fin, la Ley del Gobierno, desde el punto de vista orgánico, no ha venido a introducir novedades radicales en la regulación del Ejecutivo español, pero sí ha profundizado en las previsiones constitucionales al respecto y ha venido a introducir un poco más de precisión y claridad en aspectos que se mantenían en una gran indefinición jurídica. Quizá, su gran defecto sea, sin embargo, la columna vertebral misma de su regulación, es decir, su concepto del Gobierno y la incoherente posición en la que coloca a los Secretarios de Estado, a los que se ha convertido en los socios de un club al que no se les da pleno acceso.