

# ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA PRIMACÍA DEL PRESIDENTE EN EL GABINETE MINISTERIAL<sup>1</sup>

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Formación de la figura del Presidente del Gobierno.
- III. La primacía del Presidente del Gobierno en el ordenamiento jurídico español.
- IV. Conclusión: El sistema parlamentario de gobierno de predominio presidencial.

## I. INTRODUCCIÓN

La figura del Presidente del Gobierno ha contado con una atención preferente de la doctrina. Sin embargo, la mayoría de los estudios se centran, ante todo, en las sustanciosas relaciones interorgánicas que tienen lugar entre el Jefe del Gobierno y otros órganos estatales, en especial el Parlamento. No son tan abundantes, sin embargo, los análisis de los vínculos que unen al Presidente con los ministros que integran el Gobierno o, al menos, no es frecuente abordar este tema desde una perspectiva estrictamente constitucional, en vez de administrativa o politológica.

El presente texto pretende avanzar tan sólo algunas reflexiones en torno a la posición que ocupa el Presidente del Gobierno respecto de los restantes integrantes del Gabinete, a fin de mostrar cómo nuestra Constitución diseña un

<sup>1</sup> El presente texto fue realizado por encargo del profesor Ángel GARRORENA MORALES, y presentado como Ponencia en la Mesa redonda sobre «El Gobierno como gabinete ministerial» en el II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España dedicado a «Gobierno y Constitución». Córdoba, 26 de septiembre de 2003.

sistema parlamentario caracterizado por un Ejecutivo de *predominio* presidencial, mientras que la legislación reguladora del Gobierno cierra la apertura constitucional con un modelo que podría definirse de *dominio* presidencial.

## II. FORMACIÓN DE LA FIGURA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Como es bien sabido, la consolidación de la figura del Presidente del Gobierno y su preponderancia dentro del Gabinete ministerial es el resultado de un proceso en el que esta figura fue cobrando autonomía respecto de tres órganos: primero, frente al Rey; más tarde, respecto del Parlamento y, finalmente, ante el propio Consejo de Ministros. La progresiva independencia orgánica y funcional de un concreto ministro abrió el camino hacia su conversión en un nuevo órgano estatal, encargado de la Jefatura del Gobierno.

Huelga decir que los ministros nacieron inicialmente como meros ejecutores, en un primer momento de la voluntad regia y, más tarde, de la voluntad parlamentaria. En efecto, los ministros surgieron como meros Secretarios del Despacho, vinculados a la figura del Monarca absoluto, y dedicados a realizar las órdenes regias en sus respectivos departamentos<sup>2</sup>. El Monismo Parlamentario sólo alteró parcialmente esta situación, al convertirlos en órganos que, aunque formalmente siguiesen dependiendo del Rey, funcionalmente quedaban sujetos a la voluntad parlamentaria. Esta sujeción se garantizaba a través de una responsabilidad concebida tanto en términos penales (identificando toda infracción legal como delictiva), como disciplinaria (consecuencia del traslado al plano orgánico de la jerarquía normativa existente entre ley y reglamento).

Bajo el Monismo Parlamentario, la unidad ministerial se lograba a través de la unidad misma de la Ley, concebida en términos de generalidad. Los ministros, cada uno en el ramo administrativo que les correspondía, se encargaban de ejecutar esta ley unitaria a través del refrendo de los actos del Monarca, a la sazón concebido también como mero titular del poder ejecutivo<sup>3</sup>.

2 El profesor José Antonio Escudero ha sido quien se ha ocupado con mayor detalle de esta primera caracterización de los Secretarios del Despacho. Vid. José Antonio ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969. 4 vols.: *id.*, *La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros*, Anuario de Historia del Derecho Español, tomo XLII, 1972, págs. 757 y ss.; *id.*, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Editora Nacional, Madrid, 1979, 2 vols.

3 Esta es la argumentación jurídica que emplearon, por ejemplo, los diputados liberales metropolitanos de las Cortes de Cádiz para negar la pretensión de los diputados de Ultramar de duplicar las Secretarías del Despacho, creando ministerios específicos para los territorios de las colonias. Según los diputados americanos, los ministros que regieran los designios de Ultramar debían ser buenos conocedores de aquellos territorios, por lo que era necesario crear Secretarías del Despacho propias para las colonias. Los liberales de la metrópoli adujeron, por el contrario, que, siendo los ministros meros ejecutores de una ley dotada de generalidad, su cometido era automático y, por tanto, no necesitaban tener conocimientos específicos de las particularidades de Ultramar. Sobre estos extremos me extiendo en *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, C.E.P.C., Madrid, 2001, págs. 399-400.

Todo ello conducía a que ni tan siquiera se pudiese concebir la presencia de un Gabinete, ya que la deliberación y la decisión colegiada no resultaban propios del cometido ejecutivo que debían realizar los ministros, sino que se reservaban para el único acto volitivo del Estado: la ley.

Este papel exclusivamente ejecutivo de los ministros se alteró a partir de una progresiva desvinculación de éstos respecto del órgano y la fuente normativa que les habían procurado su unidad. Así, los ministros dejaron de depender orgánicamente del Monarca a medida que éste empezó a asumir un cometido primero de poder neutro y, más tarde, de órgano encargado de competencias formales. Por su parte, la ley, de la que derivaba la unidad funcional de los ministros, también entró en crisis desde el momento en que sus notas de completitud y de reserva general decayeron. La ley, que el Monismo Parlamentario había considerado como una norma autosuficiente, capaz de regular todas las relaciones sociales sin que cupiese espacio para otras fuentes, fue perdiendo progresivamente esta cualidad, hasta convertirse en una forma jurídica que realizaba una regulación parcial y abstracta, necesitada de complemento, concreción y desarrollo. Al mismo tiempo, la idea de reserva general de ley decayó, por la misma percepción del carácter incompleto de esta fuente de Derecho<sup>4</sup>.

En consecuencia, la Administración se encontró con un amplio campo de libertad que le había dejado la ley. Con ello, la actividad administrativa se incrementó, no sólo por hallarse con un espacio «*praeter legem*», sino porque incluso su actuación «*secundum legem*» no se concebía ya como una actividad de ejecución automática de la ley, sino como una concreción o desarrollo de ésta.

Ahora bien, una vez que los ministros se vieron desvinculados —total o parcialmente— de las instituciones que procuraban su unidad —el Monarca y la ley— necesitaron buscar esa unidad por otras vías. La primera fue la integración de los ministros en un órgano colegiado, el Gobierno, que permitiría expresar una voluntad unitaria al Poder Ejecutivo. Sin embargo, dentro de este órgano colegiado resultaba preciso hallar una articulación interna que, a su vez, permitiese alcanzar esa unidad. El principio de mayoría —típico del funcionamiento parlamentario— no resultaba plenamente trasladable al Gobierno; y es que, ocupándose los ministros de diversos ramos administrativos en los que eran competentes, las decisiones conjuntas no debían procurarse por la vía de la imposición mayoritaria, sino de la colaboración y coordinación.

Por este motivo, dentro de los Gobiernos empezó a sobresalir un ministro que recomponía la unidad, coordinando a los demás miembros del Gabinete y sustituyendo, así, a la figura del Monarca. Inicialmente, este sujeto era un ministro más, ocupado de su propio ramo administrativo y que actuaba como un

4 Como es bien sabido, la decadencia del valor superior de la ley (que abriría el camino al control de constitucionalidad) se manifestó en varios frentes: por una parte, al convertir las reservas absolutas de ley en reservas relativas, ampliando así el campo reglamentario; en segundo lugar, mediante la admisión de fuerza de ley en disposiciones normativas no elaboradas por el Parlamento; finalmente, a través incluso de una duplicidad del concepto de ley —como expondría Laband—, partiendo de la distinción entre la forma y el contenido, con la consiguiente pérdida de valor de la fuente normativa.

simple «*primus inter pares*». En el caso de España, esta preponderancia se otorgó al Ministro de Estado<sup>5</sup>. No parece extraño que el relevo del Monarca al frente de los ministros lo ocupase, precisamente, el ministro encargado de las relaciones internacionales y, por tanto, el que más próximo estaba a la representación estatal propia de la Jefatura del Estado. Dicho en otros términos, el Rey vino sustituido por el ministro que más se aproximaba a su condición de Jefe del Estado.

Por su carácter de coordinador, el ministro «*primus inter pares*» empezó a ejercer una influencia determinante sobre el Monarca a la hora de escoger a los restantes ministros. De este modo, la preponderancia funcional acabó conduciendo a una preponderancia orgánica, en la que era el propio Ministro de Estado quien proponía al Rey a los sujetos más aptos para ocupar las carteras ministeriales. La consolidación de los partidos políticos vino a apuntalar este sistema, puesto que el Monarca comenzó a elegir como Ministro de Estado al líder del partido mayoritario, señalando luego éste al Rey a los restantes miembros del Gabinete ministerial.

El protagonismo creciente de este ministro acabó haciendo que sus tareas de coordinación y selección de ministros desplazasen progresivamente a sus cometidos al frente de una cartera ministerial. Como consecuencia, abandonó la dirección de un ramo administrativo para convertirse exclusivamente en Jefe del Gobierno. En estos momentos, su condición de «*primus inter pares*» quedaba atrás: acababa de nacer el Presidente del Gobierno.

La superación definitiva del Monismo Parlamentario tuvo lugar a través de la doctrina de los actos políticos, de la que resultó beneficiado el Gobierno y, dentro de él, su Presidente. De esta doctrina acabó por derivarse la existencia de una verdadera actividad —la actividad política o de gobierno— que precedía y se superponía a la actividad administrativa o estrictamente ejecutiva, creando nuevas esferas de inmunidad del poder.

Sin embargo, la preponderancia del Presidente dentro de su Gobierno alcanzó sus más altas cuotas con la construcción del concepto de *indirizzo politico* en el fascismo italiano. Un concepto definido como dirección unitaria del Estado o, en términos mortatianos, como ejecución de los fines de la Constitución Material<sup>6</sup>. La idea de unidad, ligada de manera indisoluble al *indirizzo politico*, supuso que la titularidad de esta función se atribuyera al órgano que mejor la expresaba: el Gobierno. En efecto, frente al pluralismo expresado por el

5 La práctica constitucional en este sentido vino avalada positivamente a través del Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, en virtud del cual Fernando VII ordenaba que, en su ausencia, presidiese el Consejo de Ministros el Secretario de Estado. En el Real Decreto de 31 de diciembre de 1824 a esta Secretaría del Despacho se la titulará de «Presidente del Consejo de Ministros». Vid. Antonio BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 109. Constitucionalmente, el reconocimiento de la Presidencia del Gobierno tuvo lugar por vez primera en el Estatuto Real de 1834 (arts. 37 y 40), si bien no volvió a regularse hasta la Constitución de 1931 (arts. 63 y 86).

6 Cfr. Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1975, vol. I, págs. 332-333; *id.*, *ibidem*, vol. II, págs. 642-643; *id.*, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, pág. 145.

Parlamento, el Gobierno permitía una mayor unidad y concentración, debido a su reducido número de componentes y, ante todo, a la figura del Presidente que homogeneizaba a todo el Gabinete<sup>7</sup>. No es pues de extrañar que Panunzio, por ejemplo, propugnase la creación de un «régimen de Jefe de Gobierno»<sup>8</sup>.

El Presidente cobró, pues, una importancia hasta entonces desconocida, puesto que a él se le otorgó la función más relevante del Estado, la función de gobierno. A su través, el Presidente trazaba los fines del Estado y dirigía la política nacional que el resto de órganos, incluido el Parlamento, habían de ejecutar. Así pues, el nuevo sistema propugnado invertía los términos del Monismo Parlamentario: la Asamblea ya no imponía su voluntad al Gobierno, sino que éste, a través de su Presidente, determinaba la actuación parlamentaria; del mismo modo, la ley dejaba de ser la norma sustancial del Estado, puesto que debía llevar a efecto una nueva fuente: las directivas expedidas por el Presidente del Gobierno, a las que se les otorgaba naturaleza verdaderamente jurídica.

### III. LA PRIMACÍA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Tras esta semblanza histórica de la formación de la figura del Presidente del Gobierno y su primacía dentro del Gabinete ministerial, corresponde ahora determinar cuál es la situación en el actual ordenamiento jurídico español.

De un análisis de los debates constituyentes puede desprenderse con claridad que el artículo 98 de nuestra Constitución no suscitó demasiadas controversias, sufriendo escasas modificaciones en la singladura parlamentaria. Parece, pues, que existía una conciencia común acerca del cometido que debía asumir el Presidente del Gobierno en relación con los ministros. Un cometido asentado sobre las bases de predominio sobre los miembros de su gabinete<sup>9</sup>.

La actual Ley 50/1997 del Gobierno viene a apuntalar esta senda trazada por la Constitución, consolidando la figura del Presidente en relación con los ministros<sup>10</sup>. Esta situación de predominio, superior a la que existe en otros pa-

7 Sobre todos estos extremos *vid.* Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional*, Historia Constitucional (revista electrónica), núm. 4, <http://hc.rediris.es/cuatro/indice.htm>.

8 *Cfr.* Serio PANUNZIO, «*Leggi costituzionali del regime*», en *id.*, *Il fondamento giuridico del fascismo*, Bonacci Editore, Roma, 1987, pág. 249.

9 Tal y como afirmaba el senador López Henares, la redacción constitucional dejaba claro el liderazgo del Presidente sobre los ministros, especialmente evidente en la forma de designación y destitución de estos. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 50, 6 de septiembre de 1978, pág. 2347.

10 No en vano señala la Exposición de Motivos de esta Ley que uno de los principios sobre los que se asienta es el de dirección presidencial. A este respecto, añade la Exposición de Motivos, «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».

íses de la Unión Europea, se expresa fundamentalmente en cuatro cometidos del Presidente: la organización del Gobierno, la selección de sus miembros, la dirección de la actividad ministerial, y su coordinación. Un breve análisis del papel del Presidente en cada uno de estos cometidos pondrá de manifiesto lo que aquí se tratará de defender: que nuestro ordenamiento ha pretendido otorgar al Presidente una preponderancia casi incondicional sobre los miembros del Gobierno, muy superior a la existente en gran parte de las democracias parlamentarias de nuestro entorno.

### III.1. LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

A la hora de determinar las carteras ministeriales que van a corresponder a los miembros del Gobierno, el Derecho Comparado ha optado por tres sistemas caracterizados por una distinta rigidez: la configuración constitucional (total o parcial), la reserva de ley y la determinación *ope voluntatis* del Presidente del Gobierno.

En los orígenes de nuestro constitucionalismo, el criterio por el que se optó fue el primero, de modo que la propia Constitución determinaba cuáles iban a ser las carteras ministeriales encargadas de la ejecución de la ley<sup>11</sup>. Si la Constitución se definía por su contenido —la regulación de la forma de gobierno— no podía dejar de contemplar a los órganos ejecutivos, especialmente cuando éstos iban a ser los encargados de llevar a efecto la voluntad popular. La fijación de los ministerios se convertía, pues, en una decisión constituyente, con el problema de que sólo podía modificarse a través del ejercicio del poder de reforma constitucional. Esta rigidez de la organización ministerial tenía sentido bajo el prisma del Monismo Parlamentario: si los ministros se ocupaban exclusivamente de la ejecución de la ley, ninguna coyuntura política les afectaría hasta el punto de tener que cambiar los ministerios. Bastaba con que en la elaboración constitucional se hubiese tenido presente en qué sectores era conveniente dividir la ejecución legislativa.

Huelga decir que hoy este modelo se halla superado. Desde el momento en que el Gobierno asume la función de dirección política, es preciso que exista una gran flexibilidad para cambiar, a tenor de las circunstancias y del programa de Gobierno, las carteras ministeriales. Bien es cierto que hoy en día determinadas Constituciones formulan implícitamente una cierta organización ministerial. Así sucede en los casos en los que se indica el número total o máximo de ministros que han de componer el Gobierno (Bélgica, Irlanda y Luxemburgo)<sup>12</sup>, o cuando se obliga expresa o tácitamente a la existencia de algún

11 Véase a modo de ejemplo el art. 27 del Estatuto de Bayona de 1808, así como el art. 222 de la Constitución de 1812.

12 Constitución de Bélgica (art. 99), Constitución de Irlanda (art. 28.1) y Constitución de Luxemburgo (art. 76).

ministro concreto (el Vicepresidente, en Alemania, Austria e Irlanda<sup>13</sup>, el Ministro de Justicia, en Finlandia, el de Defensa, en Alemania, y el de Hacienda, en Irlanda<sup>14</sup>).

Más habitual es el segundo modelo en el que la determinación de los miembros del Gobierno queda sujeta a reserva de ley. Durante la vigencia del Monismo Parlamentario, puesto que la organización de los ministerios era materia constituyente, la reserva de ley se aplicaba a la determinación de las funciones de los ministros. De este modo, las dos fuentes soberanas se encargaban de la plena regulación del Ejecutivo: la Constitución se refería al aspecto orgánico, y la ley al funcional. Puede señalarse que, de este modo, se lograba cierta flexibilidad, puesto que la ley podía asignar a cada uno de los ministros las funciones que estimase convenientes, ampliando o reduciendo sus competencias, e incluso reuniendo funcionalmente carteras que orgánicamente se hallaban separadas.

Hoy, la reserva de ley en la organización ministerial es habitual en el ámbito europeo (Austria, Finlandia, Grecia e Italia)<sup>15</sup>, con lo cual se garantiza al Parlamento una facultad de control sobre la organización del Gobierno, por lo que no es de extrañar que, en ocasiones, esta forma de organización ministerial se halle ligada, como en Italia, a sistemas parlamentarios en los que todo el Gabinete precisa de la confianza parlamentaria. No obstante, el propio parlamentarismo mitiga esta rigidez ya que, sustentándose el Presidente del Gobierno en una mayoría parlamentaria, no le resultará difícil obtener de ésta la aprobación de una ley que recoja la organización ministerial que precisa para realizar su política.

La máxima flexibilidad se logra, sin embargo, allí donde el propio Ejecutivo puede disponer libremente de su forma de organización. Se trataría, por decirlo de un modo descriptivo, de un sistema de «auto-organización», frente a la «hetero-organización» determinada por la ley o la Constitución. Así sucede en determinados países, como en Portugal, donde a través de Decreto o Decreto Ley es posible la creación, supresión o modificación de ministerios<sup>16</sup>.

En el caso de España, como es bien sabido, en principio ha operado una reserva de ley. Este fue uno de los escasos puntos que generó cierta controversia en los debates constituyentes. En efecto, el proyecto de Constitución contenía una diferencia relevante respecto de la actual redacción del art. 98: no hacía mención a los ministros como miembros del Gobierno (aunque sí a los vicepresidentes), de forma que toda la composición del Gobierno quedaba sujeta a una reserva de ley<sup>17</sup>. Esta redacción dio lugar a varias enmiendas en el

13 Ley Fundamental de Bonn (art. 69); Constitución de Austria (art. 69) y Constitución de Irlanda (art. 28.6).

14 Constitución de Finlandia (arts. 36.a, 37 y 46); Ley Fundamental de Bonn (art. 65.a) y Constitución de Irlanda (art. 28.7).

15 Constitución de Austria (art. 77.1), Constitución de Finlandia (art. 38), Constitución de Grecia (art. 81), Constitución de Italia (art. 95).

16 Constitución portuguesa de 1976 (art. 186).

17 Art. 96.1: «El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los demás miembros que establezca la ley». El artículo entraba en cierta contradicción con el art.

Congreso, orientadas, por una parte, a incluir a los ministros en la referencia constitucional de los miembros del Gobierno, dándoles, así, una cobertura constitucional<sup>18</sup> y, por otra, a modificar la reserva legal. Las pretensiones de alterar esta reserva se orientaron en dos sentidos: un grupo relevante de enmiendas pretendieron poner fin a la reserva legal, al entender que el Presidente debía contar con la flexibilidad suficiente para determinar la organización del Gobierno<sup>19</sup>; el otro grupo, expresado por el Informe de la Ponencia, no sólo defendió la reserva, sino que la reforzó, en el doble sentido de conferir a la ley reguladora del Gobierno el carácter de orgánica —y no ordinaria, como parecía desprenderse de la redacción originaria del proyecto constitucional— y negarse a incluir en la Constitución la referencia a los ministros, de modo que sería la propia ley orgánica reguladora del Gobierno quien decidiese su presencia en nuestro sistema político<sup>20</sup>.

Esta doble postura se repitió en el seno del Senado. Varios representantes mantuvieron la necesidad de la reserva de ley orgánica, con la sola diferencia de que, en algún caso, se defendió que la Constitución sí debía contener una referencia a la mínima composición del Gobierno (en la que se incluyera a los ministros)<sup>21</sup>, en tanto que otros consideraban que la remisión a la ley orgánica debía ser completa<sup>22</sup>. La postura opuesta consideraba que la reserva de ley orgánica dotaba de extrema rigidez a la estructuración del Gobierno, cuando ésta necesitaba una laxitud impuesta por las coyunturas políticas<sup>23</sup>.

En realidad, los problemas de someter o no a reserva legal la organización del Gobierno eran anteriores a la propia discusión constituyente. Los primeros intentos de deslegalización de la organización ministerial, llevados a cabo a través de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (Disposición Final Primera) y del Real Decreto Ley 18/1976 (art. 26), tuvieron lugar

101.2, en el que se estipulaba que la Administración del Estado era creada por el Gobierno, de acuerdo con la ley.

18 Enmienda número 426, presentada por el Grupo Socialista del Congreso (en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, vol. I, pág. 305) y enmienda núm. 736, de D. José Miguel ORTÍ BORDÁS (UCD), en *ibidem*, pág. 460. La defensa de la enmienda socialista, a cargo del diputado Peces-Barba pretendió subrayar la necesidad de reconocer constitucionalmente la figura de los ministros, aunque abriendo la posibilidad de que el Gobierno pudiera, en efecto, componerse también de otros miembros. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 81, 6 de junio de 1978, pág. 2953.

19 Enmienda núm. 2, de D. Antonio CARRO MARTÍNEZ (Alianza Popular), en *Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, pág. 127; enmienda núm. 35, de D. Licinio de la Fuente y de la Fuente (Alianza Popular), en *ibidem*, pág. 151; enmienda núm. 535, del Grupo Parlamentario Mixto, en *ibidem*, pág. 341.

20 *Vid.* el Informe de la Ponencia en el *Boletín Oficial de las Cortes* núm. 82, 17 de abril de 1978, págs. 560, 561 y 616.

21 Así, SÁINZ DE VARANDA, en *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 50, 6 de septiembre de 1978, pág. 2347.

22 MARTÍN RETORTILLO, en *ibidem*, pág. 2343; SÁNCHEZ AGESTA, en *ibidem*, pág. 2345; VILLAR ARREGUI, en *ibidem*, pág. 2346; LÓPEZ HENARES, en *ibidem*, pág. 2347.

23 BALLARÍN MARCIAL, en *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 50, 6 de septiembre de 1978, pág. 2343.



a favor del Gobierno<sup>24</sup>, aunque unos años después estas deslegalizaciones se suprimieron<sup>25</sup>.

Cuando, una vez más, se decidió deslegalizar esta materia, mediante la Ley 46/1985<sup>26</sup>, y después a través de sucesivas Leyes de Acompañamiento<sup>27</sup>, es de notar que el sujeto habilitado para organizar los ministerios dejaba de ser el Gobierno, para serlo su Presidente en exclusiva. La actual Ley reguladora del Gobierno consolida definitivamente este sistema, al establecer que la organización ministerial se decidirá a través de Real Decreto del Presidente (arts. 2.2.j y 17). Una previsión que es lógica: si el candidato a Presidente del Gobierno es el encargado de presentar el programa de gobierno, es lógico que, una vez en el cargo, tenga la facultad de determinar libremente qué carteras necesita para realizar ese programa.

El problema que plantea la deslegalización en una materia reservada a la ley fue solventado por el Tribunal Constitucional en una de las escasas sentencias que se ocupan del Gobierno. El problema principal deriva de la existencia de dos reservas legales que *prima facie* pueden afectar a la organización ministerial (arts. 98.1 y 103.2 respectivamente), consecuencia del doble carácter que poseen los ministros: como miembros del Gobierno (art. 98.1 CE) y como jefes superiores de los departamentos ministeriales (art. 103.2 CE). El Tribunal Constitucional señaló que la alteración del número y denominación de los ministerios no afecta a la reserva del art. 98, puesto que ésta se referiría, exclusivamente, a la «composición» del Gobierno, esto es, a determinar qué altos cargos forman parte del órgano constitucional (STC 60/1986, de 20 de mayo, F.J. 2). Los ministros integran el Gabinete por mandato constitucional y, por tanto, la reserva legal del art. 98 queda circunscrita a la ampliación del Gobierno a otros cargos, como podrían ser los Secretarios de Estado.

Sin embargo, la modificación de las carteras ministeriales sí que afecta a la reserva del art. 103.2 CE. Ahora bien, el alto intérprete de la Constitución ha entendido que en este caso nos hallamos ante una reserva relativa, de modo

24 La organización de los Ministerios la llevaba a cabo en el art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (Texto refundido de 26 de julio de 1957); sin embargo su Disposición Final Primera contenía una deslegalización a favor del Gobierno (no del Presidente) al permitir que éste, mediante Decreto, pudiese llevar a cabo la «creación, modificación, traspaso de un ministerio a otro». La deslegalización a favor del Gobierno también se estableció a través del Real Decreto Ley 18/1976.

25 El Real Decreto Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Administrativa, eliminó la deslegalización. En esta misma línea la Ley 10/1983 volvió a regular los Ministerios (art. 1), subrayando la reserva de Ley (Art. 11: «La creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales se establecerá por Ley aprobada por las Cortes Generales»).

26 El art. 70 de esta Ley señalaba que «Se autoriza al Presidente del Gobierno para variar, mediante Real Decreto, dictado a propuesta del mismo, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales». Ha de notarse que, de esta manera, se volvió a la técnica de deslegalización pero, además, ésta se realizó a favor no ya del Gobierno (como había hecho la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957) sino del Presidente.

27 *Vid.* a modo de ejemplo el art. 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

que es perfectamente posible que una norma con rango de ley (como era el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, de Medidas Urgentes de Reforma Administrativa, objeto del recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia comentada), o incluso de rango reglamentario. En estos casos bastaría con que la ley no realizase una deslegalización en blanco que convirtiese en nula la obligación constitucional en que consiste una reserva legal. Siempre que la ley regulase los aspectos básicos y generales, no existiría problema para que otra forma jurídica completase a la ley, regulando «aspectos parciales y concretos», como podrían ser la denominación y número de los Departamentos Ministeriales (STC 60/1986, de 20 de mayo, F. J. 4.º).

En resumen, puede señalarse que nuestra legislación ha dado tres pasos en cuanto al sujeto competente para regular la organización ministerial: primero reservando esa materia a las Cortes, después abriéndola al Gobierno y, finalmente, a su Presidente. Resulta evidente que la intención ha sido posibilitar al Ejecutivo su autoorganización y, dentro de éste, al Presidente, potenciando de nuevo su figura, en cuanto Jefe del Gobierno.

### III.2. LA SELECCIÓN DE LOS MINISTROS

Un segundo aspecto que permite valorar la posición del Presidente del Gobierno en España es la facultad de selección de los titulares que van a estar al frente de los diversos ministerios. Una vez más, el caso español muestra un predominio incondicional del Presidente, que no se encuentra en todos los sistemas parlamentarios de nuestro entorno europeo.

Efectivamente, aunque es evidente que el Presidente ha de tener libertad para escoger a sus colaboradores, lo cierto es que en determinados sistemas parlamentarios europeos los ministros se sostienen merced a una doble confianza: la del Presidente y la del Parlamento. Esta confianza puede ser implícita (Finlandia)<sup>28</sup> o explícita (Portugal, Grecia e Italia)<sup>29</sup>. Desde otra perspectiva, puede ser preciso recabar el apoyo sólo de la Cámara Baja (bicameralismo imperfecto) o de ambas Cámaras (bicameralismo perfecto). El resultado es obvio: los ministros se convierten en órganos intermedios, que dependen a la vez de la confianza del Presidente y del Parlamento, lo que se materializa en que quedan sujetos a una doble responsabilidad, disciplinaria, respecto del Presidente, política, frente a la Asamblea o su Cámara Baja.

No sucede otro tanto en España, donde la selección de los ministros queda exclusivamente en manos del Presidente. Éste no sólo determina las carteras existentes, sino quiénes han de hallarse al frente de ellas, sin participación ni condicionamiento por parte del Parlamento. El Presidente ni siquiera posee el límite de tener que seleccionar a los ministros entre diputados y senadores. Es

28 Constitución de Finlandia (art. 36).

29 Constitución de Portugal (art. 195); Constitución de Grecia (art. 84); Constitución de Italia (art. 94).

más, en el acto de presentación del programa de gobierno, el candidato a la Presidencia, como es bien sabido, no tiene ninguna obligación de señalar al Congreso a los hipotéticos ministros, y en nuestra práctica parlamentaria está consolidada la ausencia de referencia a ellos en el acto de investidura<sup>30</sup>.

El resultado de esta circunstancia es, una vez más, el predominio total del Presidente sobre los ministros. Las crisis de gabinete se abordan por el Presidente sin contar con el Parlamento, y la sustitución de ministros o su traslado de una a otra cartera queda completamente en sus manos. Ello explica que el Congreso de los Diputados no esté capacitado para votar mociones de censura *uti singulis* contra los ministros, puesto que no se hallan vinculados con la Cámara Baja por una relación fiduciaria. Por el contrario, las denominadas «mociones de reprobación» sólo poseen un valor político. La figura del Presidente, y el programa que éste elabora, es, pues, el que unifica a todos los ministros bajo un Gobierno que es el que solidariamente cae cuando triunfa una moción de censura. Y ésta, no se olvide, pretende el reemplazo y sustitución del Presidente del Gobierno a fin de instaurar una nueva relación fiduciaria singular entre la Cámara Baja y un nuevo Presidente.

Así pues, debido a la ausencia de valor jurídico de las mociones de reprobación, los ministros sufren una vinculación todavía más estrecha con el Presidente del Gobierno: ante una falta o pérdida de confianza ministerial, el Congreso sólo puede pedir al Presidente que reemplace al ministro o, en su caso, presentar una moción de censura contra el propio Jefe del Gobierno, ocasionando la caída de todo el Gabinete.

### III.3. LA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO

Funcionalmente, la primacía del Presidente sobre el Gobierno se halla, ante todo, en su facultad de dirigir la acción gubernativa; una facultad que reconocen al Presidente prácticamente todas las Constituciones de nuestro entorno europeo (Francia, Grecia, Italia, Portugal)<sup>31</sup>. En algún país, como en Alemania, se especifica que esta dirección de los ministros se realiza a través de directrices<sup>32</sup>. De este modo, dentro de cada departamento, los ministros realizan una subprogramación que ha de englobarse, necesariamente, dentro de una programación más amplia que el Presidente traza.

En ocasiones se reconocen además al Presidente competencias específicas que se superponen sobre las decisiones que pueda adoptar un ministro en su

30 Extremo éste que ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina española, al considerar que, en la exposición del programa del Gobierno, el candidato debería incluir los futuros titulares de las carteras ministeriales, como un término programático más sobre el que habría de recaer la confianza parlamentaria. *Cfr.* Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, C.E.C., Madrid, 1988, págs. 243-244.

31 Constitución de Francia (art. 21), Constitución de Grecia (art. 82.2); Constitución de Italia (art. 95) y Constitución de Portugal (art. 204).

32 Ley Fundamental de Bonn (art. 65).

ramo. Así sucede, por ejemplo, en Francia, donde se atribuyen expresamente al Presidente del Gobierno competencias en materia de defensa<sup>33</sup>, con lo que el Ministro de este departamento dependerá de las instrucciones que a tales efectos determine su Presidente.

En España, como es bien sabido, también se reconoce expresamente esta facultad directiva del Presidente sobre los ministros, «sin perjuicio de la competencia y responsabilidad de estos por su gestión». La dirección que el Presidente puede ejercer, y de hecho ejerce, sobre los ministros podría descomponerse en tres líneas: una dirección programática general, una dirección particular y ordinaria, y una dirección extraordinaria o de «recomposición».

En efecto, el primer impulso directivo del Presidente —que hemos denominado como «dirección programática general»— está compuesto por el programa de investidura que el entonces candidato a la Presidencia ha de exponer ante el Congreso de los Diputados. Bien es cierto que, frente a lo que sostiene la doctrina italiana en su país<sup>34</sup>, en España no cabe dudas de que el acto de investidura no otorga al programa gubernamental naturaleza jurídica; antes bien, se trata de un programa exclusivamente político. Sin embargo, lo cierto es que, como afirma expresamente la Constitución, se trata del programa político «del Gobierno que pretende formar»; a su través se establecen las líneas generales que orientan a todos los ministros y que sustentan la relación fiduciaria del Presidente con la Cámara Baja. Dicho en otros términos: el programa lo elabora el Presidente pero, de obtener el apoyo del Congreso, se convierte en un programa que vincula políticamente a todo el futuro gabinete. Por esta razón, la desviación de un ministro del programa de gobierno supone una responsabilidad solidaria que alcanza al Gobierno en su conjunto.

Una segunda línea directiva tiene lugar a través de la «dirección particular y ordinaria» que, día a día, realiza el Presidente sobre sus ministros, en actuación y desarrollo del programa de gobierno. Para tal menester, el Presidente cuenta con diversos instrumentos. En primer lugar, la presidencia de los Consejos de Ministros. El Presidente los convoca, preside y determina el orden del día y, a partir de estas atribuciones, puede establecer las líneas políticas que han de seguir todos los miembros del Gobierno. En segundo lugar, el Presidente dispone de dos instrumentos de dirección: las directrices e instrucciones, por una parte, y los Reglamentos, por otra. Así, en primer lugar, la Ley 50/1997 habilita al Presidente a «determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento» (art. 2.2.b), así como a «impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno» (art. 2.2.m). Estas directrices no aparecen caracterizadas en nuestro ordenamiento jurídico como fuentes del Derecho, pero la propia Ley se encarga de otorgarles un cierto valor vinculante cuando, expresamente, estipula que los

33 Constitución de Francia (art. 21).

34 *Vid.* por todos, Giovanni PITRUZZELLA, *Articolo 93*, en G. BRANCA/A. PIZZORUSSO (edit.), *Commentario della Costituzione*, Arts. 92-96; *Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Bologna, 1994, págs. 78 y ss. *Vid.* también Alberto RUSSO, *Programa di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1984, págs. 5 y ss.

ministros deben desarrollar la acción del Gobierno en su departamento de conformidad «con las directrices del Presidente» (art. 4.1.a). Pero, además, el Presidente está dotado de potestad reglamentaria, a través de la producción de Decretos que ocupan la cúspide de la jerarquía formal reglamentaria y que, por consiguiente, son jurídicamente obligatorios para los ministros.

Finalmente, es posible deducir la existencia de una dirección «extraordinaria» o de «recomposición». Se trata de una actividad directiva del Presidente, en la que éste busca el apoyo de un órgano constitucional para trazar las líneas programáticas que han de vincular también a sus ministros. Así sucede, por ejemplo, con la competencia que tiene el Presidente para solicitar la convocatoria de un «referéndum consultivo». Sin duda, la voluntad del Cuerpo Electoral trazará una línea programática que, aunque no sea jurídicamente vinculante, sí tendrá al menos un valor político que influirá en la función directiva del Presidente.

El Presidente también puede reorientar sus objetivos políticos a través de sus relaciones con el Parlamento: así, por una parte, puede proceder a disolver las Cámaras y, por otra, está habilitado a presentar una cuestión de confianza. En ambos actos, la Constitución exige la intervención preceptiva pero no vinculante del Consejo de Ministros, y, precisamente, esta intervención de los ministros podría justificarse en que los actos mencionados pueden influir en gran medida en la dirección política que el Presidente ejerce sobre ellos. Así sucede, por ejemplo, cuando se disuelve el Congreso, puesto que dicha disolución dará lugar a la pérdida del cargo de los miembros del Gobierno y al nacimiento, en su caso, de una nueva relación fiduciaria y, con ella, de un nuevo programa de gobierno. Lo mismo ocurre con la cuestión de confianza: al plantearse ésta sobre el programa de gobierno que motivó la investidura, o sobre una cuestión política general, el Presidente está tratando de consolidar, mediante el apoyo del Congreso, una línea política que va a implicar también a los ministros.

### III.4. LA COORDINACIÓN DEL GOBIERNO

El Presidente no sólo dirige, sino que también coordina a los miembros del Gobierno; una coordinación que pone de manifiesto que, tal y como especifica la propia Constitución, los ministros no son meros ejecutores, sino que poseen competencias y responsabilidad propias al frente de sus departamentos.

Mediante esta tarea coordinadora, el Presidente procura la unidad de la acción ministerial. Así se reconoce también en las Constituciones de otros Estados europeos, en los que también la coordinación se vincula a la unidad gubernamental (Italia, Grecia, Portugal, Países Bajos)<sup>35</sup>.

Ahora bien, es preciso señalar que las funciones directivas y coordinadoras del Presidente, aunque complementarias, pueden hallarse en una relación in-

35 Constitución de Italia (art. 95); Constitución de Grecia (art. 82.2); Constitución de Portugal (art. 204); Constitución de los Países Bajos (art. 45.3).

versa. En efecto, el Presidente puede aumentar sus tareas directivas, incrementando sus directrices e instrucciones, con lo que la autonomía de los ministros se ve mermada y, con ella, las tareas presidenciales de estricta coordinación. Con el aumento de las tareas directivas, el Presidente, más que coordinar, asume la tarea complementaria de «garantizar» que se cumplan sus instrucciones. Así se reconocía, por ejemplo, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública, de 1957, en la que se atribuía al Presidente la función de velar por el cumplimiento de las directrices gubernamentales (art. 13.4).

Por el contrario, el Presidente puede asumir unas tareas directivas más reducidas, con lo que vería incrementado su papel de coordinador de las políticas autónomas desarrolladas por los ministros en sus respectivos ámbitos.

Esta posible relación inversa entre dirección y coordinación depende, habitualmente, del mayor o menor respaldo parlamentario del Presidente o, dicho en otros términos, de los caracteres de la relación fiduciaria. Si el Presidente obtiene el apoyo de una mayoría absoluta estable del Congreso, sus facultades directivas pueden resultar más intensas. El respaldo de esta mayoría le procura una posición de preeminencia sobre el Gobierno, de modo que puede elegir a sus ministros e imponerles sus propios criterios. Por el contrario, si el Presidente ha necesitado para su investidura del apoyo de fuerzas minoritarias, sus tareas de dirección pueden verse menguadas, a favor de cometidos de coordinación. El ejemplo más claro de esta situación se materializa cuando el Presidente ha de formar un Gobierno de coalición, en el que se hallan presentes fuerzas políticas dispares. Los ministros de los distintos partidos que integran la coalición buscarán realizar sus programas políticos específicos y el Presidente se convertirá, más que nunca, en un órgano encargado de reconducir a la unidad —por vía coordinadora— las distintas tendencias presentes en el Gobierno.

La coordinación que ejerce el Presidente sobre los miembros del Gobierno puede ser de dos tipos: ordinaria y extraordinaria. La primera responde al desarrollo normal de las relaciones entre el Presidente y sus ministros y se manifiesta a través de diversas técnicas: ante todo, la Presidencia del Congreso de Ministros, mediante la cual el Presidente reúne a los ministros y unifica sus pareceres; pero también a través de las Comisiones Delegadas de Gobierno, destinadas, precisamente, a coordinar diversos ministerios afectados por un mismo asunto.

A través de estas Comisiones Delegadas, por tanto, el Presidente puede coordinar varios ministerios, sin implicar a los restantes y desplazando, así, ámbitos de decisión del Consejo de Ministros. La actual regulación de las Comisiones refuerza el papel del Presidente en su creación, aunque lo disminuye en su funcionamiento. En efecto, por lo que se refiere a la formación, tanto la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957 (art. 6.e), como la Ley 10/1983, de 16 de agosto (art. 4.2) señalaban que la creación de estas Comisiones habría de realizarse a través de Real Decreto del Consejo de Ministros. Hoy, la Ley 50/1997 estipula otro tanto (art. 6.1), pero concediendo al Presidente en exclusividad la iniciativa para formar dichas Comisiones.

Funcionalmente, sin embargo, la actual legislación disminuye aunque sea parcialmente el papel del Presidente, ya que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 le confería al Presidente la presidencia de las Comisiones Delegadas (arts. 7 y 13.2)<sup>36</sup>, en tanto que la vigente Ley 50/1997 carece de una previsión semejante, remitiéndose al Real Decreto creador de la Comisión para que sea éste el que determine a quién le corresponderá la presidencia del órgano.

Si hasta ahora se ha hablado de la coordinación «ordinaria», hay que señalar la existencia también de una coordinación «extraordinaria» en manos del Presidente y que se materializa en su facultad para resolver conflictos de atribuciones entre los Ministerios (art. 2.2.1 de la Ley 50/1997)<sup>37</sup>. En este supuesto, el Presidente resolverá controversias jurídicas, actuando como una instancia que garantiza la unidad del Gobierno en situaciones de crisis que no pueden resolverse mediante una mera coordinación ordinaria.

#### IV. CONCLUSIÓN: EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO DE PREDOMINIO PRESIDENCIAL

Tras este breve análisis pueden colegirse algunos elementos propios del sistema parlamentario de gobierno español. La Constitución de 1978 ha diseñado un sistema en el que el Presidente adquiere un claro carácter de Jefe del Gobierno, y no de mero «primus inter pares», con unas amplísimas competencias, tanto en su relación con los ministros como con otros órganos constitucionales. Este acusado predominio del Presidente se ha acentuado, sin embargo, por vía legal, al concederle importantes facultades tanto en la selección de los ministros, como en la dirección y coordinación de su actividad.

Es cierto que, tal y como acabamos de comprobar, desde una perspectiva funcional el mayor o menor predominio del Presidente puede venir condicionado por las relaciones con el Congreso de los Diputados, propias del sistema parlamentario, pero en todo caso, parece que el legislador ha querido reforzar hasta los límites constitucionales la figura del Presidente, convirtiéndolo en el auténtico director de la política gubernamental.

Todo ello conduce a definir nuestra forma de gobierno como un *sistema parlamentario de dominio presidencial*. El problema surge, sin embargo, cuando el predominio del Presidente no sólo tiene lugar entre sus ministros, sino también frente al Parlamento. Así, cada vez más las Elecciones Generales se leen en clave de elección presidencial, en tanto que determinadas conductas del Ejecutivo en los últimos tiempos han venido a sustraer competencias a las Cámaras legislativas. El riesgo, en este caso, es mucho mayor, ya que puede acabar transmitiendo la imagen de un sistema no ya parlamentario con predominio presidencial, sino simplemente presidencialista.

36 Artículo que reiteraba el Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre (art. 2).

37 Los conflictos de atribuciones aparecen regulados en el art. 20.3 de la Ley 30/1992.