

# El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno

*SUMARIO:* 1. EL MARCO NORMATIVO DEL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO. 2. LAS FUENTES NORMATIVAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO. 3. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE MINISTROS. 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTAS DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DEMÁS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL GOBIERNO. 5. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO Y DE LA COMISIÓN GENERAL DE SECRETARIOS DE ESTADO Y SUBSECRETARIOS. 6. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS. 7. CONCLUSIONES SOBRE EL TÍTULO III DE LA LEY.

## 1. EL MARCO NORMATIVO DEL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO

Las reglas de funcionamiento de los órganos gubernamentales han estado tradicionalmente fuera de la ley, de modo que en cualquiera de los ordenamientos occidentales solemos encontrar bien normas internas de infrecuente publicación y no fácil caracterización normativa, como ocurre en Francia o en España hasta la promulgación de la nueva Ley<sup>1</sup>, bien normas de rango

---

<sup>1</sup> Véase, para Francia, Roselyne PYE: *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation Française, Paris, 1985, págs. 29-31, así como Jacques FOURNIER: *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, Paris, 1987, *in totum*. Para España, José LÓPEZ CALVO: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 147-151.

infralegal como ocurre en Italia y en Alemania<sup>2</sup>. Lo cierto es que en el Derecho público hay una notable resistencia a formalizar la actuación del Gobierno y de sus órganos, en contraste con la extrema —y necesaria— formalización de la actuación de otros órganos constitucionales como el Parlamento o el Tribunal Constitucional<sup>3</sup>. De ahí la extrema importancia que posee el Título III de la Ley del Gobierno pues recoge los preceptos de los que habrá de derivarse quizá un replanteamiento de la visión «oscurantista» que siempre ha caracterizado a este órgano, amén de resolver el nada fácil problema de las categorías normativas que han de regular esta materia y que tiene indudable trascendencia en el equilibrio constitucional de poderes.

El Título III de la Ley constituye un Título escueto si lo comparamos con el que, sobre estas materias, contenía el anterior proyecto de ley de 1995. En este punto, las diferencias son ciertamente notables por lo que este comentario ha de fundarse, en cierto modo, en un diálogo entre ambos textos legislativos.

## 2. LAS FUENTES NORMATIVAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO

Las fuentes reguladoras del funcionamiento del Gobierno están recogidas en el artículo 17 de la Ley. Se trata de un texto algo más escueto que el un tanto barroco artículo 34 del anterior proyecto de ley, y, al igual que este último precepto, viene a plantear tres cuestiones diferentes, a saber:

- a) ¿deben singularizarse las disposiciones de organización y funcionamiento del Gobierno con una categoría normativa, o al menos conceptual, propia?;
- b) si es así ¿qué posición ocupan dentro del sistema de fuentes y con qué alcance?;
- c) ¿cuándo debe atribuirse necesariamente la producción de estas normas al Presidente del Gobierno?

Estas son las cuestiones que suscita el artículo 17 de la Ley, cuestiones que deben responderse desde la perspectiva constitucional antes que desde una visión pragmático-administrativa que es la que ha imperado en nuestro ordenamiento y en otros

<sup>2</sup> Para el Reglamento italiano de 1993, véase Alberto BARBIERO: «Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri», *Le Regioni*, año 22, núm. 6, dicembre 1994, págs. 1599-1639.

<sup>3</sup> Véase, sobre esta opacidad histórica de la actuación de los Gobiernos, Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Gobierno en acción*, Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, págs. 89-97.

similares. Vaya por delante que esta visión constitucional estaba inicialmente avalada en el proyecto de ley por el propio artículo 17 que señalaba que el Gobierno, en su organización y funcionamiento, se rige, en primer lugar, por la Constitución, referencia acertada que situaba estas reglas de funcionamiento en su marco jurídico adecuado<sup>4</sup> y que finalmente ha desaparecido en el texto definitivo de la Ley.

En lo que se refiere a la singularización conceptual, primero, y normativa, después, de las reglas que regulan la organización y funcionamiento del Gobierno, el artículo 17 de la Ley, tras su debate en el Congreso de los Diputados y como consecuencia de una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, parcialmente aceptada, ha vuelto a aproximarse al artículo 34 del proyecto del Gobierno socialista. Así se ha limado la exuberancia barroca del texto ya caducado y al mismo tiempo se ha mejorado una formulación, a mi modo de ver, excesivamente pobre que volvía a dejar en la indefinición conceptual una materia que, como trataremos de mostrar a continuación, no sólo no es baladí sino de gran incidencia práctica.

¿Por qué deben singularizarse y definirse conceptualmente las normas infralegales que regulan la organización y el funcionamiento del Gobierno? El Gobierno, como órgano complejo, requiere dos tipos de reglas diferentes que son las que regulan las relaciones internas entre sus diversos componentes (Presidente, Consejo de Ministros, etc.) y las que disciplinan el funcionamiento y formas organizativas de cada uno de sus órganos colegiados. Cada Gobierno posee elementos estructurantes y funcionales muy diferentes pues su acción se configura en función de la personalidad de su Presidente, de la posición de éste en el seno del partido de donde procede, de la composición política del propio Gobierno (monopartidista o de coalición) y, en fin, de la relación anudada con el Parlamento (mayoría absoluta, mayoría simple). Este conjunto cambiante de circunstancias, que se altera no sólo en cada legislatura sino, a veces, dentro de una misma legislatura, requiere, como contrapartida, una cierta continuidad estructural expresada en forma normativa, de manera que cuando el Presidente del Gobierno vaya a constituir su Gobierno no tenga que partir de cero si no es absolutamente imprescindible. Ciertamente que en la transición de un Gobierno monopartidista a un Gobierno de coalición puede ser necesario (y objeto de negociación entre los partidos que aspiran a coali-

---

<sup>4</sup> Las leyes alemana de 1971 e italiana de 1988 no señalan que la Constitución sea el marco normativo del Gobierno.

garse) alterar las normas internas de funcionamiento gubernamental, pero la vigencia previa de unas normas de funcionamiento interno permitirá saber qué juego y qué alcance permiten estas normas preexistentes y también ofrecerá una «plantilla» o esquema previo sobre el que trabajar para introducir las rectificaciones que requiere el juego político de la coalición. Hasta aquí en una perspectiva funcional.

Hay también razones jurídicas más profundas que abonan la necesidad de singularizar y definir las normas infralegales de funcionamiento interno del Gobierno. En un comentario al Título IV del proyecto de ley aprobado por el Gobierno socialista (antecedente del Título III de la Ley), Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO se planteó con gran brillantez cuáles eran los títulos habilitantes para que las Cortes Generales regularan el estatuto jurídico y aun el funcionamiento del órgano constitucional Gobierno<sup>5</sup>, llegando a la conclusión de que una Ley reguladora del Gobierno tendría como título constitucional habilitante de más alcance el estatuto de los miembros del Gobierno, entendiendo por tal, incluso, los derechos y deberes dimanantes de la convocatoria, asistencia y posterior documentación de lo tratado en sede colegial. En todo caso, señala DE LA QUADRA-SALCEDO, esta habilitación legal ha de ser compatible con las funciones de dirección del Gobierno que el artículo 98 de la Constitución confiere al Presidente. Éste es, muy bien planteado, el marco jurídico en donde hay que insertar el tema de las normas infralegales de organización y funcionamiento del Gobierno que recoge el artículo 17 de la Ley.

Estas consideraciones abren el camino a la respuesta de los diversos interrogantes que hemos planteado en este segundo epígrafe.

### 1.1. SINGULARIZACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA DE LAS DISPOSICIONES INFRALEGALES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL GOBIERNO

En el esquema clásico de las fuentes de nuestro ordenamiento se habla de disposiciones con rango legal y de disposiciones con rango reglamentario y dentro de éstas todavía se distinguen las que emanan del Consejo de Ministros y las que emanan de los

<sup>5</sup> Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO: «Funcionamiento del Gobierno», en Luciano PAREJO (ed.): *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, págs. 233-241.

Ministros como órgano individual del Gobierno<sup>6</sup>. A esta dicotomía clásica se ha ido incorporando muy lentamente la categoría de los Reglamentos de los órganos constitucionales distintos del Gobierno y esto con un tratamiento doctrinal muy desigual, pues los Reglamentos parlamentarios han gozado siempre de una especial atención en sede doctrinal y aun en sede de jurisprudencia constitucional<sup>7</sup>, en tanto que los Reglamentos del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial apenas han sido objeto de un análisis riguroso que parecería conveniente, dados, sobre todo, la extensión y el alcance de los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial<sup>8</sup>. En ese panorama dogmáticamente pobre, menos aún se plantea el tema de la jerarquía de las fuentes reglamentarias, como se ha suscitado, por ejemplo, en la doctrina francesa o italiana<sup>9</sup>.

En este contexto, la naturaleza normativa de las normas de organización y funcionamiento interno del Gobierno es un tema

---

<sup>6</sup> Véase, por todos, Luciano PAREJO, Antonio JIMÉNEZ-BLANCO y Luis ORTEGA: *Manual de Derecho administrativo*, Ariel, Barcelona, 1996, 4 ed., vol. 1, págs. 129-133. La más reciente aportación doctrinal sobre el alcance de los reglamentos del Gobierno, con especial detenimiento en la potestad reglamentaria de los Ministros, procede de Serena BALDIN: «Recenti tendenze sulla potestà regolamentare del Governo nell'ordinamento spagnolo. Dottrina e giurisprudenza a confronto», *Quaderni costituzionali*, año 17, núm. 1, aprile 1997, págs. 93-108.

<sup>7</sup> Véase, más abajo, la jurisprudencia constitucional sobre *interna corporis acta* que versa siempre sobre reglamentos y actos parlamentarios, tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Véase, igualmente, Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA: «Los reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español», en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Pubs. del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. I, págs. 181-187; José María GIL-ROBLES y GIL-DELGADO: «Los reglamentos de las Cámaras», en la obra col. *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. I, págs. 243-281; y María Rosa RIPOLLÉS: «Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978», en la obra col. *Las Cortes Generales* cit., págs. 2047-2072.

<sup>8</sup> No hay más que recordar la escasa atención doctrinal que esta cuestión ha suscitado. Siempre con un tratamiento incidental se puede recordar el trabajo de Aurelio GUAITA: «Los actos administrativos del Tribunal Constitucional», en la obra col. *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, vol. II, págs. 1287-1307, así como el artículo de José María RODRÍGUEZ OLIVER «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional», en la obra col. *El Tribunal Constitucional* cit., vol. III, págs. 2269-2360. Alguna mayor bibliografía hay sobre los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial, lo que se justifica dado el volumen que ha alcanzado la potestad reglamentaria de este órgano constitucional. Así se puede señalar a Manuel José TEROL: *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 124-134, que recoge la escasa bibliografía anterior, así como la breve nota de Fernando GÓMEZ DE LIANO «La potestad reglamentaria del CGPJ», en Ernesto PEDRAZ PENALVA (Coord.): *El gobierno de la justicia. El Consejo General del Poder Judicial*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996, págs. 169-172.

<sup>9</sup> Véase, con buenas referencias doctrinales y jurisprudenciales, P. TALBOT: «La hiérarchie des décrets réglementaires du Premier ministre et du Président de la République», *La Revue Administrative*, núm. 255, mai-juin 1990, págs. 230-240. Igualmente, el excelente trabajo de Livio PALADIN: «Sulla natura dei "regolamenti presidenziali", disciplinanti il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 4, 1991, págs. 1071-1087.

inexplorado. El motivo de esta laguna viene dado sin duda por la situación anterior a la nueva Ley pues la vieja previsión del artículo 13.7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, además de su alcance puramente administrativo, no propiciaba un marco normativo claro, lo que explica que durante la etapa predemocrática del Presidente Suárez, se regulara la materia mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1976, Acuerdo que, como ocurrió en Francia en 1947, no se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, sino, cuatro años después, en *Documentación Administrativa* que publicaba entonces la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia<sup>10</sup>. A partir de entonces, las sucesivas versiones de las *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* han sido objeto de ediciones no venales a cargo del Servicio de Publicaciones del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno y del de la Presidencia (la última vez en 1996) pero el texto nunca ha llegado al periódico oficial. ¿Por qué nunca se publicaron estas Instrucciones en el *Boletín Oficial del Estado*? Por una visión pragmática pero en el fondo muy poco fundada: el temor a que la publicación de estas Instrucciones provocara el control jurisdiccional del procedimiento mediante el que se adoptó un determinado acuerdo en el Consejo de Ministros o en las Comisiones Delegadas del Gobierno<sup>11</sup>. Pero más allá de esta concepción descarnadamente pragmática, lo cierto es que la misma tiene un trasfondo bastante más profundo de raíz dogmática, esto es, que en el caso de los Reglamentos internos del Gobierno estamos ante un supuesto de *interna corporis* que no debe ser examinado y menos aún controlado desde el exterior del órgano Gobierno. Ése es el trasfondo, nada descabellado, desde el que debe examinarse la singularización conceptual y normativa de los Reglamentos de organización y funcionamiento interno del Gobierno para enlazar con la respuesta que ha dado la nueva Ley.

A partir de este punto es fácil entender el problema que se suscita. En sede dogmática se puede avanzar que, aunque emanen de órganos del Gobierno con potestad reglamentaria externa, como son el Presidente del Gobierno y el Consejo del Ministros,

<sup>10</sup> Fue publicado en el núm. 188, octubre-diciembre 1980 de *Documentación Administrativa*. Sobre estas Instrucciones, véase José Antonio SÁNCHEZ MARISCAL y Victoriano COLODRÓN GÓMEZ: «Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno», en el cit. núm. de *Documentación Administrativa*, págs. 374-384.

<sup>11</sup> Ésa ha sido siempre la posición del Secretariado del Gobierno tanto en la etapa en que estaba integrado en la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia como, a partir de 1986, en la etapa en que se organiza como Dirección General.

los reglamentos de organización y funcionamiento interno del Gobierno no son reglamentos ordinarios. Tienen una naturaleza diferente porque se dictan con un *telos* exclusivamente procedimental para asegurar la eficacia de la acción del Gobierno y, en su caso, la correcta dirección de éste por su Presidente. Al destinatario de las normas aprobadas y de los acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros le es indiferente que el orden del día que incorporaba el proyecto de acuerdo o de decreto haya sido repartido el miércoles o el viernes de la semana precedente a su adopción o aprobación. Le es igualmente indiferente que las observaciones cursadas por los distintos Departamentos ministeriales hayan sido circuladas el lunes o el martes de la semana en que el asunto llegó a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios o que la versión definitiva de ese texto se haya adoptado en dicha Comisión o en el propio Consejo de Ministros. Todo ello, repetimos, es indiferente para el destinatario del acuerdo o del decreto.

A este respecto, entiendo que de la jurisprudencia constitucional que ha tratado el tema de los *interna corporis acta* no se desprende necesariamente una prohibición de entender como tales los que realizan los órganos que constituyen el órgano complejo que es el Gobierno<sup>12</sup>. Valga aquí un pequeño *excursus* sobre este punto.

El Tribunal Constitucional se ha enfrentado, por lo general, a este tema desde una perspectiva parlamentaria, de modo que, al igual que la Corte Constitucional italiana, ha ido creando una línea jurisprudencial destinada a delimitar los efectos de los actos parlamentarios internos en su doble proyección externa o interna si afectaba al ejercicio de derechos fundamentales<sup>13</sup>. En este sentido, hay que recordar la sentencia constitucional 23/1990, de 15 de febrero, que resolvió el recurso de amparo planteado por un Grupo Parlamentario de las Cortes Valencianas contra un acuerdo de la Mesa de la Cámara que inadmitió a trámite una enmienda de totalidad con texto alternativo<sup>14</sup>. Dicha sentencia tiene gran valor porque supone un cierto giro, con tintes levemente autocríticos, respecto a la doctrina que el Tribunal había

<sup>12</sup> Sobre el Gobierno como órgano complejo véase, como bibliografía más reciente, LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 27-49, aun cuando no se comparten todas las apreciaciones de este autor.

<sup>13</sup> Véase una buena síntesis de la evolución doctrinal de esta materia en la doctrina italiana en Alessandro PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho constitucional* (trad. J. JIMÉNEZ CAMPO), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, vol. II, págs. 14-16. Sobre la evolución de la Corte Constitucional en esta materia y sus consecuencias, Paolo BARILE: *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987, 5.ª ed., págs. 177-179.

<sup>14</sup> Sentencia 23/1990, de 15 de febrero de 1990, Sala Primera, Ponente: de la Vega Benayas, *J. C.*, t. 26, págs. 229-239.

elaborado desde el temprano auto 183/1984, de 21 de marzo <sup>15</sup>, de modo que, restringiendo en cierto modo el alcance de la inimpugnabilidad de los *interna corporis*, afirma que: «la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, pues únicamente en cuanto vulneran un derecho fundamental y no por una simple infracción de las normas reglamentarias de las Cámaras, son recurribles en amparo dichos actos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC (ATC 292/1987). Así, si un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal (ATC 12/1986)». Además, lo importante de esta sentencia es el repaso doctrinal de la jurisprudencia constitucional en donde lo característico es el paso de una justificación de los *interna corporis* fundada en la independencia de los órganos parlamentarios depositarios del Poder Legislativo a una justificación *iuris tantum* en la medida en que no se desvinculen de la Constitución respetando los derechos de los parlamentarios, evolución que se había ido viendo en sucesivos autos.

Posteriormente el Tribunal recordó su doctrina en términos más contundentes en la sentencia 214/1990, de 20 de diciembre <sup>16</sup>, y, en términos ya menos innovadores, en algunas sentencias y autos posteriores.

Tenemos pues que, como acabó pasando en Italia, los *interna corporis acta* son, vistos desde una delimitación positiva, susceptibles de control si vulneran derechos fundamentales tutelables por la jurisdicción constitucional. Pero estos mismos actos, vistos desde una delimitación negativa, ofrecen para el mismo Tribunal Constitucional las siguientes características:

a) el parámetro de control no es la infracción de normas internas de las Cámaras sino la vulneración de la Constitución o de los Reglamentos parlamentarios;

b) si no vulneran el bloque de constitucionalidad (más que la Constitución *stricto sensu*), los *interna corporis acta* son legítimos porque vienen a preservar la independencia de los órganos constitucionales (como se deduce *contrario sensu* del F.J. 4 de la

<sup>15</sup> Auto 183/1984, de 21 de marzo de 1983, Sala Segunda, Sección Tercera, J. C., t. 8, págs. 1269-1273.

<sup>16</sup> Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, Sala Primera, Ponente: de la Vega Benayas, J. C., t. 28, págs. 835-846.

sentencia constitucional 23/1990 citada que excluye a la independencia del órgano constitucional como único criterio válido para legitimar su constitucionalidad);

c) como señaló la sentencia 220/1991, de 25 de noviembre<sup>17</sup>, el Tribunal Constitucional circunscribe la doctrina de los *interna corporis acta* a los recursos de amparo promovidos contra las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pero no, en dicha sede procesal, contra los actos políticos de un Gobierno autonómico. Ahora bien, erróneamente a mi parecer, se ha querido sacar de este razonamiento la idea de que tal doctrina no sería de aplicación a los actos emanados del Gobierno cuando en realidad lo único que señala tal sentencia es que, dado que los *interna corporis acta* ceden ante una vulneración de los derechos fundamentales (recurribles exclusivamente, por ser actos parlamentarios, por la vía del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ante un recurso suscitado por varios parlamentarios del Parlamento vasco contra una respuesta del Gobierno de esta misma Comunidad, no es de aplicación dicha doctrina porque estamos ante un acto relacional Gobierno-Parlamento que, por esta circunstancia, es un acto político exento de control jurisdiccional. *De ahí no cabe deducir, por ende, que el Tribunal Constitucional rechace la existencia de interna corporis acta* en sede gubernamental pues, simplemente, la sentencia 220/1991 no se plantea esta cuestión sino otra muy diferente;

d) *sensu contrario* igualmente, no pueden considerarse *interna corporis acta* aquellas materias sometidas ordinariamente al control jurisdiccional del orden contencioso-administrativo como, por ejemplo, las materias de personal<sup>18</sup>;

e) finalmente, los *interna corporis acta* son expresión *ad intra* de la autonomía de los órganos constitucionales y eso es lo que justifica su exclusión del control jurisdiccional salvo que se dé la citada vulneración de derechos fundamentales<sup>19</sup>.

Valga este excurso, del que pedimos disculpas al lector, para señalar las siguientes consideraciones:

a) lo característico de los *interna corporis acta* no es que recubran actos parlamentarios sino actos de órganos constitucionales susceptibles de autonomía interna, si bien por razones

<sup>17</sup> Sentencia 220/1991, de 25 de noviembre de 1991, Sala Segunda, F.J. 4, Ponente: Díaz Eimil, J. C., t. 31, págs. 528-539.

<sup>18</sup> Sentencia 121/1997, de 1 de julio de 1997. Sala Primera Ponente: Cruz Villalón, F.J. 3. BOE, suplemento al núm. 171, de 18 de julio de 1997.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

procesales la jurisprudencia constitucional sólo se ha pronunciado sobre *acta* de origen parlamentario;

b) por las mismas razones procesales, el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre *interna corporis acta* de origen no parlamentario pero eso no significa que los circunscriba a los de origen parlamentario;

c) otra característica definitoria de estos actos es su exención del control jurisdiccional a condición de que no vulneren derechos fundamentales;

d) finalmente, no deben confundirse con los actos políticos porque carecen de eficacia externa hacia terceros, cualidad esta última que pueden tener aquéllos.

Con estas consideraciones podemos afirmar que en su actuación interna como órgano constitucional (cualidad que nadie puede negar al Gobierno por mor de lo que establece el art. 59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el Gobierno está legitimado para producir *interna corporis acta* que a su vez son susceptibles de producirse conforme a un determinado procedimiento cuya ordenación normativa constituye asimismo *interna corporis acta*. Y bajo esta naturaleza podemos encuadrar las disposiciones organizativas internas de funcionamiento y actuación, emanadas del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros a que se refiere el artículo 17.b) de la Ley.

Tenemos aquí, pues, una categoría normativa individualizada cual es la que acoge las normas internas de funcionamiento y actuación del Gobierno, individualización que se justifica por su fuerza reguladora de *interna corporis acta* gubernamentales que impregna a las mismas de esa misma naturaleza.

Queda, no obstante, por dilucidar si las normas a que se refiere el otro apartado del mismo artículo 17, el a) de la Ley (los Reales Decretos del Presidente del Gobierno sobre composición y organización del Gobierno), son igualmente susceptibles de singularización normativa. Conviene recordar a este respecto la breve historia de este tipo de normas.

Como tuve ocasión de señalar hace algún tiempo<sup>20</sup>, el modelo que contenía la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 acerca de la estructura gubernamental resultaba una anacrónica incrustación parlamentarista en un régimen autoritario cuando en las democracias europeas de su tiempo ya se había superado, desplazando el dominio de la estructura del Gobierno hacia el Presidente del Gobierno. La Constitución de

<sup>20</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ: «Composición y organización del Gobierno», en PAREJO ALFONSO (ed.): *Estudios sobre el Gobierno...*, cit., págs. 94-96.

1978, lógicamente, no incurrió en ese anacronismo pero en cambio la Ley 10/1983, de 16 de agosto, quizá por su apresurada elaboración, retornó al anacronismo parlamentario-franquista y consagró la reserva de ley para la estructura gubernamental. Pronto hubo que resolver el pequeño desaguisado (que ataba innecesariamente al Presidente del Gobierno) mediante las sucesivas Leyes Generales de Presupuestos que volvieron a deslegalizar esta materia en beneficio del Presidente. La Ley del Gobierno, en su artículo 2.j), atribuye, con todo acierto, al Presidente del Gobierno, la creación, modificación y supresión de Departamentos ministeriales mediante Real Decreto que se dicta sin deliberación ni aprobación del Consejo de Ministros. Es a estos Reales Decretos a los que se refiere el artículo 17.a) de la Ley.

¿Se deben singularizar, como categoría normativa específica, estos Reales Decretos dictados por el Presidente del Gobierno? Sin duda. Aunque ya no estamos ante *interna corporis acta*, se trata de una expresión normativa de la potestad de dirección y coordinación del Gobierno que el artículo 98.2 de la Constitución atribuye a su Presidente y además tienen la peculiaridad normativa de dictarse al margen del Consejo de Ministros lo que no obsta para que tengan una proyección externa intensísima pues sobre ellos se levanta, nada menos, la planta de la Administración General del Estado además de la del propio Gobierno. Eso justifica su tratamiento diferenciado dentro de las fuentes del Derecho del Gobierno <sup>21</sup>.

## 1.2. POSICIÓN DE LOS REALES DECRETOS DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DE LAS DISPOSICIONES ORGANIZATIVAS INTERNAS EN EL SISTEMA DE FUENTES

Empezando por el primer tipo de normas, los Reales Decretos del Presidente del Gobierno a los que se refiere el artículo 17.a) de la Ley, cabe adelantar dos cualidades definitorias, a saber: a) formalmente son emitidos por el titular de la Presidencia del Gobierno *ad extra* del Consejo de Ministros y sin que en los mismos intervenga otro órgano constitucional salvo para la sanción y promulgación del Rey; b) materialmente son el requisito previo para la configuración del Gobierno cuya estructura trae causa exclusivamente de la decisión del Presidente formalizada en tales Reales Decretos. Ambos rasgos definitorios apuntan a la existencia de una reserva presidencial de organización guber-

<sup>21</sup> Véase LÓPEZ CALVO: *op. cit.*, págs. 375-377, quien considera lógica la aparición de esta figura a pesar de no estar prevista hasta entonces en el ordenamiento.

namental, reserva inmune a las decisiones del Consejo de Ministros que no podría entrar a regular la materia incluso bajo la propia presidencia del Presidente. Desde tal punto de vista, podemos señalar que estamos ante normas originarias a pesar incluso de estar previstas en una ley, pues traen causa de una potestad originaria configurada *ex Constitutione* que hasta ahora ha necesitado cobertura legal a causa exclusivamente de la innecesaria legalización operada por la Ley 10/1983, de 16 de agosto.

Todo ello conduce a situar tales Decretos en una posición jerárquicamente superior a la de los Decretos acordados en Consejo de Ministros, cuyas funciones, conforme al artículo 5 de la Ley, no alcanzan la ordenación de la estructura gubernamental. Al contrario, para ejercer válidamente la función prevista en el artículo 5.1.i) es requisito previo que el Presidente del Gobierno haya ejercido su competencia de ordenación de la estructura gubernamental. En conclusión, los Reales Decretos del Presidente contemplados en el artículo 17.a) de la Ley, por regular una materia reservada al Presidente e inmune al Consejo de Ministros y por ser prerequisite formal y material a la actuación de éste, se deben situar en una posición jerárquica superior a la que ocupan los Reales Decretos que aprueba el Consejo de Ministros <sup>22</sup>.

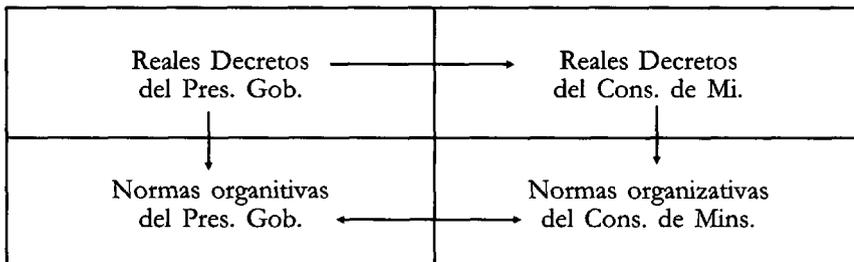
En cuanto a las disposiciones organizativas internas de funcionamiento y actuación, habría que distinguir dos supuestos distintos, según emanen del propio Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros. Entiendo que las que pueda dictar el Presidente del Gobierno derivan de lo prevenido en el artículo 99.2 de la Constitución y se dictan para organizar la dirección de la acción del Gobierno aunque con una dimensión puramente interna. En tal sentido, se pueden considerar un desarrollo normativo de los propios Reales Decretos organizatorios del Presidente. Por otro lado, materialmente sólo pueden desplegarse en los ámbitos que la Ley atribuye a la competencia del Presi-

---

<sup>22</sup> Este tema tiene más importancia práctica de lo que sugiere su planteamiento en sede dogmática como se puede desprender de dos ejemplos. El primer ejemplo vendría del punto 1.3 de las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996, que atribuye la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios al Ministro de la Presidencia, vulnera, por incompetencia, el artículo 1 del Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo, de creación de Vicepresidencias, que fue dictado por el Presidente del Gobierno, y que atribuye la presidencia de dicha Comisión al Vicepresidente Primero del Gobierno, lo que demuestra que si no se tiene clara la posición jerárquica de cada norma es fácil deslizarse por la pendiente vulneratoria del ordenamiento. El segundo ejemplo sería el que si no queda clara la preeminencia jerárquica de estos Decretos organizatorios del Presidente se podría llegar, en una hipótesis de crisis interna del Gobierno, a que el Consejo de Ministros, presidido en ausencia de su Presidente por un Vicepresidente, adoptara un Real Decreto vulneratorio de lo regulado previamente por aquél.

dente, esto es, los ámbitos contemplados en el artículo 2.2 de la Ley [para cuyo ejercicio el Presidente puede dictar normas reguladoras salvo que también correspondan con diverso alcance al Consejo de Ministros como ocurre en los supuestos de las letras c) y d) del apartado 2 de dicho artículo 2] más los ámbitos contemplados en el artículo 18 de la Ley. Al regular estas materias, el Presidente se está desarrollando en un campo constitucionalmente reservado pero, conviene repetirlo, *ad intra*, lo que tiene consecuencias a la hora de situar jerárquicamente este tipo de fuentes. Precisamente porque estamos ante *interna corporis acta* sin proyección externa, este tipo de normas sólo se pueden situar en una relación de jerarquía respecto a las que emanan del órgano que las produce, esto es, el Presidente del Gobierno. En la confluencia de Reales Decretos del Presidente y disposiciones organizativas internas de éste, la subordinación jerárquica de las segundas respecto a las primeras es perfectamente predicable tanto porque serán un desarrollo normativo de aquéllas como porque no podrían vulnerar competencias constitucionales del Presidente ejercitadas mediante Real Decreto.

Por el contrario, la relación con las normas dictadas por el Consejo de Ministros [Reales Decretos y normas organizativas *ex* artículo 17.b)] no puede ser de jerarquía sino de competencia. El Presidente regula organizativamente las materias para las que tiene competencia pero no puede entrar en las competencias que constitucional o legalmente corresponden al Consejo de Ministros, máxime cuando dentro de estas competencias aparecen con sustancia propia diversos derechos de los miembros del Gobierno, como ha señalado QUADRA-SALCEDO. Por lo mismo, en lo que se refiere a la relación de los Reales Decretos del Consejo de Ministros (que, como hemos visto, están situados en posición de subordinación jerárquica con los del Presidente del Gobierno) éstos se colocarán en posición superior a las normas organizativas internas adoptadas por el propio Consejo de Ministros (véase cuadro).



(La dirección de la flecha indica, de arriba abajo, la relación de jerarquía entre las normas citadas)

Estos elementos que configuran la jerarquía nos llevan a la tercera de las cuestiones que se suscitan en torno al artículo 17.b) de la Ley.

### 1.3. ¿CUÁNDO DEBE ATRIBUIRSE NECESARIAMENTE LA PRODUCCIÓN DE ESTAS NORMAS AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO?

La indeterminación del artículo 17.b) de la Ley («emanadas del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros») podría llevar a la superficial conclusión de que este precepto abre una tierra de nadie normativa donde el Presidente y el Consejo de Ministros podrían concurrir a regular una misma materia. Nada de eso. La interpretación de esta letra b) ha de hacerse a partir de la Constitución y con criterios sistemáticos que emanan de la propia Ley.

Por un lado, la Constitución distribuye funciones concretas y diferentes al Presidente del Gobierno y al Consejo de Ministros *ex* artículos 99.2, 98.2, 100, 112, y 115 para el Presidente y *ex* artículos 88 y 116. A esta atribución originaria se suma la que ha venido a fijar la propia Ley del Gobierno en sus artículos 2 y 18 y 5, 22 y 23, respectivamente. Cabe sostener, en suma, que a causa de la distinta posición que ocupan unas y otras disposiciones organizativas por venir a regular áreas de competencia diferentes con su consiguiente reserva, el Presidente sólo podrá dictar normas de esta clase para, conforme al artículo 18 de la Ley, regular la convocatoria de las reuniones del Consejo de Ministros y su orden del día, en tanto que el resto de las materias concernientes al Consejo de Ministros, por afectar a competencias de este órgano y al estatuto de sus miembros, sólo podrán ser reguladas por el propio Consejo de Ministros.

Quedan, no obstante, dos cuestiones por dilucidar. En primer lugar ¿son delegables estas competencias del Presidente y del Consejo de Ministros? Adelantándonos a las consideraciones que podamos hacer más abajo, hay que señalar que la potestad normadora interna del Presidente del Gobierno no podría ser delegada en el Vicepresidente o Vicepresidentes porque éste, cuando dicta una disposición organizativa, está configurando en la práctica la forma de ejercitar una competencia (la dirección de la acción del Gobierno), competencia personalísima que trae causa de la relación fiduciaria anudada con el Congreso de los Diputados y, por ende, de la que es personal y exclusivamente responsable ante la Cámara. No parece por ello que esta competencia sobre el modo de ejercer

la competencia sea delegable en los Vicepresidentes. En cuanto a las disposiciones organizativas del Consejo de Ministros, entiendo que, al organizarse mediante Real Decreto del Presidente, con especificación de sus componentes y funciones (art. 6 de la Ley), el propio Consejo de Ministros, conforme al artículo 20.2 de la Ley, el Presidente podría delegar en éste algunas normas de funcionamiento y actuación.

La segunda cuestión que puede quedar por dilucidar se refiere a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. La competencia para dictar disposiciones organizativas acerca de esta Comisión ¿corresponde al Presidente o al Consejo de Ministros? Conforme al artículo 8.3 de la Ley, las reuniones de la Comisión tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros por lo que las competencias que penden sobre éste informan la competencia reguladora de la Comisión, de manera que sobre la misma concurren, con diverso alcance, el Presidente y el Consejo de Ministros. Cabe entender, por ello, que las disposiciones organizativas que dicte cada uno de estos órganos en sus respectivos órdenes de competencia habrá de contemplar su prolongación hacia la Comisión General.

Todas estas consideraciones acaban desembocando en un tema de cierta entidad práctica cual es el de saber si las vigentes Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996, se pueden considerar acordes a la distribución de competencias entre el Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros que la Ley ha establecido. La duda proviene de que estas Instrucciones regulan por igual las funciones del Presidente del Gobierno en orden a la convocatoria y fijación del orden del día y la participación de los Ministerios (por delegación de sus titulares) en la conformación del conocimiento y la decisión de cada Ministro sobre las materias incluidas en el orden del día. A mi juicio, dado que los trámites, procedimientos y plazos que regulan las Instrucciones inciden, con un criterio amplio, en la conformación definitiva del orden del día y que el Vicepresidente Primero del Gobierno (y no el Ministro de la Presidencia, como hemos señalado) actúa por clara delegación del Presidente del Gobierno al determinar los temas que salen de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en dirección a los Índices Verde y Rojo, entiendo que estamos ante una materia que en el futuro habrá de corresponder al Presidente del Gobierno, y no al Consejo de Ministros, lo que no obsta para sostener la legalidad de unas normas que en su momento aprobó el Consejo de Ministros.

### 3. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE MINISTROS

El artículo 18 de la Ley se intitula «Del funcionamiento del Consejo de Ministros» y en cuatro breves apartados se atribuye al Presidente del Gobierno la fijación del orden del día, la convocatoria y presidencia de las reuniones del Consejo de Ministros, se atribuye igualmente al Ministro de la Presidencia la secretaría de las mismas, se clasifican estas reuniones en decisorias y deliberantes y se fijan los requisitos que deben cumplir las actas del Consejo.

Si recordamos el artículo 35 del proyecto de ley de 1995, encontramos que han desaparecido algunos puntos de interés como el procedimiento para cursar la convocatoria, el *quorum* de asistencia y el procedimiento para adoptar decisiones. Por el contrario, ha aparecido la clasificación de reuniones decisorias/deliberantes que, según entiendo, es un acierto para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 62.g) de la Constitución. A pesar de esta regulación escueta, cabe preguntarse si la Ley es la sede adecuada para fijar normativamente estas materias o si no deberían tener acogida en las normas a que se refiere el artículo 17.b), como hacen, por otro lado, los Reglamentos internos alemán e italiano.

Los apartados 1 y 3 de este artículo 18, que atribuyen al Presidente del Gobierno la fijación del orden del día, la convocatoria y la presidencia del Consejo de Ministros, traen causa directa del artículo 98.2 de la Constitución pues las tres atribuciones son, diría yo, el «núcleo esencial» de la dirección de la acción del Gobierno en la medida en que la Constitución erige al Consejo de Ministros en un órgano necesario y no de Derecho dispositivo. Las tres atribuciones, por consiguiente, derivan directamente de la Constitución y es útil que se concreten en sede legislativa. Por los mismos motivos, en relación con el citado artículo 62.g) del texto constitucional, es interesante que la Ley del Gobierno clasifique las reuniones del Consejo en deliberantes y decisorias aunque es obvio que no todas las reuniones deliberantes van a estar presididas por el Rey<sup>23</sup>. Además, es útil que la Ley dé cobertura a reuniones no decisorias pues estas reuniones no darán lugar a responsabilidad administrativa ante terceros.

<sup>23</sup> Sobre la presidencia del Consejo de Ministros por el Rey, véase Angel MENÉNDEZ REXACH: *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, págs. 406-408, así como, recientemente, José María LAFUENTE BALLE: «Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey», en Óscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1997, t. V, págs. 244-247.

Más dudoso es que la Ley confiera la secretaría de las reuniones a un Ministro determinado pues la propia Ley atribuye al Presidente del Gobierno el dominio de la composición de éste [arts. 2.2.j) y 17.a)]. El problema no está en que, como ocurrió en 1986, desaparezca el Ministerio de la Presidencia pues siempre emergerá un Departamento ministerial que asuma las competencias de éste, sino en el hecho de que, subsistiendo este Ministerio, el Presidente desee atribuir la secretaría del Consejo al titular de otro Departamento (Justicia, por ejemplo). Es cierto que, en sede estrictamente legislativa, la Ley puede atribuir una competencia al Presidente del Gobierno y hacer la misma Ley una excepción en lo que atañe a una función del Ministerio de la Presidencia (que así quedaría legalizado mediante la atribución a su titular de la secretaría del Consejo de Ministros) pero es evidente que legalizar un Departamento ministerial con el fin de atribuir una función a su titular parece una fórmula extremadamente barroca que rompe la economía del sistema. Sobre todo cuando no está constitucionalmente clara esta potestad pues más bien hay motivos para pensar, como ha hecho Luciano PAREJO, en una «reserva de ejecutivo»<sup>24</sup>, que, según entiendo, tendría una proyección orgánica a través del dominio de la estructura gubernamental por parte del Presidente del Gobierno. Y a estas razones estrictamente normativas se añade otra de naturaleza política pues en la hipótesis nada desdeñable de un Gobierno de coalición puede interesar a los partidos coaligados y al Presidente del Gobierno distribuir las competencias del Ministerio de la Presidencia entre varios titulares, de modo que las funciones coordinadoras y políticas correspondan a un Ministro reservando la secretaría del Consejo, por ejemplo, a un Ministro sin cartera o al titular de otro Departamento.

Por lo demás, hay que celebrar que una Ley posconstitucional establezca que la convocatoria y la fijación del orden del día del Consejo de Ministros corresponde al Presidente del Gobierno. Iba de suyo, ciertamente y ya lo había establecido así la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado respecto a la convocatoria, pero estas previsiones del artículo 18 son un refuerzo del principio presidencial que la Constitución dejaba un tanto abierto pues a pesar de que las previsiones del artículo 99

<sup>24</sup> Luciano PAREJO: «¿Existe una reserva constitucional de “ejecución”? Apuntes para una individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, mayo-agosto 1997, págs. 13-42. El tema, por otra parte clásico desde que se configura la noción de Poder Ejecutivo, puede expresarse incluso en clave patológica, como se observa en el viejo trabajo de Franco MODUGNO: «Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del “potere esecutivo”», *Giurisprudenza costituzionale*, año 8, 1963, págs. 1728-1764.

son inequívocas respecto a este principio, la prolongación de Presidentes débiles por carecer de fuerza en su partido o por coaliciones equilibradas podría conducir incluso a una relajación del principio presidencial en beneficio del principio colegial. Este riesgo se desvanece con el artículo 18 de la Ley y si se plantea la hipótesis de un Gobierno de coalición los partidos que aspiren a coaligarse tendrán como un *príus* que todo el proceso de celebración del Consejo de Ministros es dominio *reservado* (valga el afrancesamiento) del Presidente por mandato de la Ley.

#### 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTAS DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DEMÁS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL GOBIERNO

Con una sistemática poco entendible, la Ley dedica dos artículos separados a las actas de los órganos colegiados del Gobierno. Por un lado, el artículo 18, después de establecer criterios sobre la celebración del Consejo de Ministros, dedica su apartado 4 al régimen jurídico de las actas de éste. A continuación, el artículo 19 se consagra exclusivamente a las actas de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, precepto este último que no es sino una remisión al artículo 18.4. Lo primero que hay que señalar, pues, es que esta materia tiene un tratamiento poco sistemático.

En el proyecto de ley de 1995 esta materia estaba mucho mejor regulada. En su artículo 36, intitulado «Deliberaciones, documentación y actas de las sesiones del Consejo de Ministros», se establecía el régimen jurídico completo de las sesiones de este órgano y en los dos artículos siguientes, el 37 y el 38, se hacía otro tanto respecto a las Comisiones Delegadas y a la entonces denominada Comisión General de Secretarios de Estado. Esta regulación era quizá más completa y más sistemática que la que finalmente ha establecido la Ley pues, por un lado, establecía de entrada el secreto de las deliberaciones, lo que sistemáticamente es más correcto que su actual ubicación en el artículo 5.3, y, sobre todo, fijaba el carácter reservado, que no secreto, de la documentación relativa al Consejo de Ministros. Además, establecía taxativamente el carácter no público de las actas del Consejo.

Los artículos 18.4 y 19, por consiguiente, fijan un régimen pobre, insuficiente y asistemático para una materia que tiene más importancia de lo que parece. No obstante, se ha mejorado la

regulación pues la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado guardaba silencio sobre estas materias y el secreto de las deliberaciones sólo estaba fijado con norma de rango reglamentario en el muy peculiar Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, que establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas (que ahora recibe una cobertura legal que claramente necesitaba dada la obligación que establecía para los miembros del Gobierno).

Por otro lado, hay más razones para felicitarnos de la regulación legal, aunque sea imperfecta, de una materia problemática. Las actas del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas (otra cosa son las actas de la Comisión General de las que hablaremos a continuación), así como la documentación producida para las reuniones, son el soporte material de la parte más importante y más solemne de la acción del Gobierno. A causa del preceptivo secreto de las deliberaciones ya no pueden ser el reflejo de los debates del órgano, como lo fueron históricamente <sup>25</sup>, pero su contenido exacto tiene efectos jurídicos y políticos relevantes <sup>26</sup>. Las actas del Consejo de Ministros no pueden, por ello, estar legalmente desguarnecidas y es interesante que, como reflejo de unas deliberaciones declaradas secretas por la Ley, participen de un régimen de reserva sólo quebrantable si se necesita una certificación de la adopción de un acuerdo a petición de la autoridad judicial o de terceros interesados directamente.

Por eso los artículos 18.4 y 19 de la Ley se han quedado a medio camino pues habría sido mejor que se estableciera el

---

<sup>25</sup> Las actas de Consejo de Ministros que se custodian en el Archivo del Ministerio de la Presidencia, que corresponden al último período absolutista de Fernando VII (1824-1833), a breves períodos del reinado de Isabel II (1833-1839, 1843-184 y 1854-1855), a la Primera República (1873-1874) y al Directorio Civil de Primo de Rivera (1925-1930), son un documento interesante para la historia porque recogen no sólo las deliberaciones del Consejo sino también reflejan con detalle todos los acontecimientos políticos del momento. Fueron publicadas por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, primero, y de la Presidencia, después, entre 1988 y 1996 en 11 tomos con el título *Actas del Consejo de Ministros*. Desde que acabó la guerra civil el Consejo de Ministros no volvió a elaborar actas hasta que en 1957, coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se retornó a esta práctica aunque ya con un contenido muy parecido al actual, pues las actas del período 1957-1975 sólo son un documento que enumera los acuerdos del Consejo, los asistentes y el lugar y la hora de la reunión. No obstante, durante ese período se puede extraer alguna información política adicional pues era frecuente que al iniciarse la reunión el Jefe del Estado informara al Consejo de algún acontecimiento relevante, información que iba acompañada de las consiguientes valoraciones. Desde la transición, y a partir sobre todo de las Instrucciones de 1 de octubre de 1976, las actas sólo reflejan los acuerdos adoptados salvo los contados Consejos presididos por el Rey en los que el acta recoge las palabras pronunciadas por éste al iniciarse la reunión.

<sup>26</sup> Recuérdese el reciente debate acerca de si el Consejo de Ministros había aprobado o no un Real Decreto que, según la referencia elaborada por la Secretaría de Estado de Comunicación, sí había sido aprobado.

régimen exacto de la publicidad de las actas ante terceros (jueces, Cámaras parlamentarias, ciudadanos legítimamente interesados). Por otro lado, en fin, hay que señalar que el artículo 19 contiene una novedad que consiste en la previsión de las actas de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que hasta el presente no se levantaban. En definitiva, a pesar de las señaladas insuficiencias, las actas de los órganos colegiados han sido no sólo legalizadas sino también configuradas legalmente en su contenido.

## 5. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO Y DE LA COMISIÓN GENERAL DE SECRETARIOS DE ESTADO Y SUBSECRETARIOS

A primera vista llama la atención que la Ley contenga un precepto, sin duda escueto, sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros (el 18) y que no aparezca un texto similar sobre las Comisiones Delegadas del Gobierno y sobre la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Esta ausencia es tanto más llamativa cuanto que el anterior proyecto de ley de 1995 sí dedicaba dos artículos, el 37 y el 38, a esta materia. Se observa, en primer lugar, una cierta asimetría porque hay contenidos regulatorios en los artículos 6 y 8 (concretamente los apartados 3 y 5 del artículo 6 y algún párrafo del apartado 2 del artículo 8) que podrían tener paralelismo con el contenido del artículo 18, de modo que no habría sido descabellado dedicar el artículo 19 a materia tan escueta como es el régimen jurídico de las actas de estos órganos colegiados.

Una interpretación integradora puede concluir en que el funcionamiento de esta clase de órganos entra, por voluntad tácita de la Ley, dentro de las previsiones normadoras del artículo 17 de aquélla. Parece, en efecto, que el legislador desea que las disposiciones organizativas internas del Presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros, en sus respectivas áreas competenciales que veíamos más arriba en el apartado 2, vengan a establecer los respectivos procedimientos y reglas de funcionamiento que en todo caso serán una prolongación de las que se establezcan para el Consejo de Ministros. En otras palabras, parece que la Ley ha querido resaltar el carácter subalterno de estos órganos por medio del deliberado silencio acerca de su funcionamiento.

## 6. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

El artículo 20 de la Ley contiene un bloque de previsiones sobre la delegación de competencias del Presidente del Gobierno, de los Ministros y del Consejo de Ministros así como un conjunto de materias indelegables. Es un artículo sin duda escueto pues ha perdido el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 42 del proyecto de ley de 1995 que contenía una «teoría general» de la delegación de competencias en sede gubernamental. Esta «teoría general» quizá no era muy necesaria dado que ya está establecida, con carácter general, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero dicho artículo contenía una previsión interesante consistente en la forma de las delegaciones que debería otorgarse por Real Decreto del Presidente del Gobierno o por Orden ministerial. De esta manera aparecía en la Ley un supuesto específico de Decreto presidencial que ahora se ha perdido.

En todo caso, hay que reiterar que este precepto se ve complementado con el artículo 13 de la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que contiene una buena «teoría general» de la delegación de competencias y que es de aplicación al Gobierno y a sus órganos colegiados. De ahí que lo más interesante de este artículo 20 sea quizá su apartado 3 que establece algunos límites al ejercicio de la delegación. Y es interesante dicho apartado porque delimita una reserva insoslayable en favor del Consejo de Ministros en materia de nombramiento y separación de altos cargos y otra más genérica en favor de la totalidad de los órganos colegiados del Gobierno. De forma indirecta, asimismo, contribuye a perfilar la posición jurídica de los Vicepresidentes que no pueden ejercitar ninguna de las atribuciones personalísimas que la Constitución confiere al Presidente del Gobierno (por ejemplo, en los artículos 100, 112 y 113), lo que es obvio pero convenía señalar para entender el estatuto jurídico de los Vicepresidentes cuyo carácter vicario está bien asentado en el artículo 3 de la Ley.

## 7. CONCLUSIONES SOBRE EL TÍTULO III DE LA LEY

Aunque el Título III de la Ley ha quedado reducido a los elementos básicos sobre el funcionamiento del Gobierno y de su Presidente, nos encontramos ante un texto útil y moderadamente innovador. Los términos sin duda escuetos que contienen las

reglas de funcionamiento gubernamental constituyen una cierta novedad en nuestro ordenamiento y en el ordenamiento comparado por venir a legalizar materias históricamente remisas a su normación pública. Por otro lado, este Título III permite configurar las normas de funcionamiento interno del Gobierno (así como los actos realizados en ejecución de tales normas) como *interna corporis acta* con sus efectos subsiguientes y, sobre todo, autoriza a establecer una jerarquía de las fuentes normativas que emanan del Presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros. Esta clarificación normativa y, más que nada, conceptual tiene igualmente efectos funcionales importantes porque señala el ámbito de competencia del Presidente y, por tanto, el núcleo indisponible de cara a posibles negociaciones sobre coaliciones de Gobierno lo que tiene el efecto adicional de fijar los perfiles normativos del principio presidencial, principio de origen claramente constitucional pero sometido a variaciones políticas<sup>27</sup>. El resto de las materias contenidas en el Título III puede dar la impresión de un contenido algo pobre y, en ocasiones, poco sistemático, pero aun así da cobertura legal a las actas de los órganos colegiados, a su secreto y a algunas otras reglas de funcionamiento. Este Título, en definitiva, aporta elementos interesantes para configurar normativamente los procedimientos a través de los cuales discurre la acción del Gobierno.

---

<sup>27</sup> Véase, a este respecto, Geoffrey MARSHALL: «The End of Prime Ministerial Government?», *Public Law*, Spring, 1991, págs. 1-6, sobre las consecuencias que sobre la dirección del Gobierno británico tuvo el cese de Margaret Thatcher.