

La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas) *

Javier García Roca

*Catedrático de Derecho Constitucional, UVA
Letrado excedente del TC*

SUMARIO: 1. UNA APROXIMACIÓN REALISTA AL ART. 98.2 PROPOSICIÓN SEGUNDA CE.– 2. GOBIERNO DE PARTIDO Y DE PRESIDENTE, RELACIONES DE CONFIANZA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.– 3. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GUBERNAMENTALES EN EL GOBIERNO DE PRESIDENTE Y SU INCIDENCIA EN LA POSICIÓN DEL MINISTRO.– 4. ¿UNA FACULTAD MINISTERIAL DE DIRECCIÓN POLÍTICA Y UNA COMPETENCIA DEPARTAMENTAL DIRECTA?– 5. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS (INSTITUCIONAL) ANTE EL PRESIDENTE Y (DIFUSA) ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.– 6. LA EXPERIENCIA DE LAS MOCIONES DE REPROBACIÓN INDIVIDUAL A LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO.– 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. UNA APROXIMACIÓN REALISTA AL ART. 98.2 PROPOSICIÓN SEGUNDA CE

A) *La relación entre competencia y responsabilidad ministeriales y la descentralización interna del Gobierno*

El art. 98. 2 CE establece la «competencia y responsabilidad directa» de los miembros del Gobierno «en su gestión», de forma muy lacónica, sin perjuicio de que allí mismo se diga que es el Presidente quien «dirige» la acción de este

* Refleja el texto de la ponencia que la Asociación de Constitucionalista de España y, en particular, Ángel Garrorena, coordinador de la Mesa sobre «El Gobierno como gabinete ministerial», me encargaron sobre este asunto para el II Congreso, «Gobierno y Constitución», celebrado en Córdoba en septiembre de 2003. No he incorporado modificación alguna de sus contenidos después de esa fecha, que fija el momento de mi reflexión.

órgano constitucional y «coordina» las funciones de sus titulares. Ambos incisos del apartado albergan una clara tensión constitucional. Hasta el punto de que, de no equilibrarse la situación actual, una de ambas normas de principios y organizativas puede casi llegar a vaciar de eficacia a la otra. No es difícil averiguar cuál.

Esta exigencia constitucional de responsabilidad directa es además imprecisa, porque en el art. 108 CE se enuncia el principio de «responsabilidad solidaria» del Gobierno «en su gestión política» ante el Congreso de los Diputados. Saber cuál es el espacio que lleva a la aplicación de una u otra, responsabilidad colegiada del Consejo o individual de los Ministros, dista de ser evidente.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en su art. 4.1 concreta la Constitución y especifica que los Ministros, «como titulares de sus departamentos», tienen responsabilidad «en la esfera específica de su actuación». De manera que esa responsabilidad ministerial directa se produce más como vértice de un departamento de la Administración y en su gestión que como integrante del Gobierno. Éste sería el punto de conexión. Pero tampoco es una frontera delineada por mojones ciertos. Pues ni la Constitución ni la Ley del Gobierno fijan suficientemente las competencias y funciones ministeriales, y, aunque la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (desde ahora, LOFAGE), intenta un sistema de listas, su aplicación es problemática en los casos fronterizos.

La cuestión estimo que es importante y dista de estar bien resuelta entre nosotros. Sin responsabilidad individual de los Ministros no puede haber tampoco una verdadera esfera de competencia directa, de decisión autónoma y no dependiente de un superior, y a la inversa ocurre otro tanto. Hay habitualmente en Derecho una relación bilateral entre la competencia y la responsabilidad de un órgano. Así las cosas, el Ministro tenderá a descargar su conciencia y responsabilidad en el Consejo de Ministros, y acabará siendo irresponsable de sus desaciertos tanto como centralizará por elevación sus decisiones, ocasionando lentitud a la maquinaria gubernamental¹. Dos efectos constitucionalmente no deseados. A la relación entre responsabilidad y competencia debe añadirse, por tanto, otro elemento que es la conveniencia de una adecuada descentralización interna entre los órganos personales y colegiados del Gobierno. No en balde puede haber suficientes dosis de colegialidad en el consejo de dirección de cada departamento ministerial con la presencia de los Directores Generales. Convendría, pues, deslindar con mayor nitidez la competencia del Consejo y la de los Ministros como órganos unipersonales.

La posición constitucional de los Ministros es, por consiguiente, ambigua: casi desapercibida en la Constitución y muy frágil en la Ley de Gobierno y en la realidad de las cosas.

¹ Alejandro NIETO: *La «nueva» organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996, pág. 73.

B) *Recuperar la responsabilidad de los Ministros en el parlamentarismo desde una aproximación realista*

Siempre he creído que es el objeto de estudio el que da el método a seguir al investigador y no al revés. Un objeto, tan permeable a la política, como es la responsabilidad del Gobierno reclama una aproximación realista. Puede haber habido un exceso de formalismo entre nosotros, no pueden mencionarse en este terreno las normas prescindiendo de la materialidad de su aplicación².

Y debe ser también una aproximación histórica. Los problemas de la división de poderes son siempre variables desde sus orígenes³. Cada época tiene los suyos⁴. Si la extensión del sufragio universal consolidó el sistema parlamentario, y erigir Gobiernos fuertes y estables fue la preocupación de nuestros constituyentes durante la transición a la democracia, el problema actual parece estar en revitalizar la responsabilidad política y controlar al poder del Presidente del Gobierno. Un nuevo Príncipe tentado de cometer excesos y, por consiguiente, necesitado de límites que preserven el equilibrio de poderes y la libertad de todos. Estimo esta comprensión previa a la interpretación de las normas.

Para ello es evidente que es menester fortalecer el Parlamento mediante unos nuevos Reglamentos ajustados a otra filosofía (los actuales fueron pensados en la transición para proteger al Gobierno y no para controlarlo), pero quizá no lo sea tanto que conviene robustecer igualmente el propio colegio gubernamental, entendido como un verdadero órgano constitucional desde el que comience el sistema de pesos y contrapesos, y no como un mero séquito del líder presidencial que se circunscriba a ratificar sus decisiones por unanimidad.

Y debe probablemente ser una aproximación más anglosajona que germánica en contra de lo que hasta ahora hemos venido haciendo en materia de parlamentarismo. Ya no hace falta continuar potenciando la estabilidad de los Gobiernos, un valor de sobras alcanzado, sino propiciar la colegialidad, así como la responsabilidad política, para que no sea una mera ficción como ha denunciado Rafael BUSTOS⁵. Las necesidades del desarrollo constitucional

² *Idem*, 10. NIETO ha denunciado –no sin algunos excesos– los riesgos de esta tendencia de ciertos autores a los estudios estrictamente normativos del gobierno, escasamente realistas, dado que las normas las ejecuta en ese ámbito un poder tan esencialmente político.

³ Sabino CASSESE: «El poder ejecutivo en los sistemas parlamentarios de gobierno» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II), 1992, pág. 19, recuerda que la configuración del principio de la división de poderes en Montesquieu respondía a las necesidades históricas de una sociedad de dos clases, de ahí el confiar el poder de gobernar a la Corona (y a la nobleza en torno a ella) y a la burguesía el de legislar; y que ese esquema, trazado a mediados del siglo XVIII, no fue realizado durante el siglo sucesivo ni en Inglaterra ni en Francia, allí porque el ejecutivo era débil, y aquí, al contrario, por ser particularmente fuerte.

⁴ Vid. Javier GARCÍA ROCA: «Del principio de la división de poderes» en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, UCM-UNAM, Madrid, Tomo I, págs. 1087 y ss., los problemas de ese principio varían con cada época son contingentes e históricos, con origen en este punto en reflexiones de Pablo Lucas VERDÚ.

⁵ Cfr. Rafael BUSTOS: *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, COLEX, Madrid, 2001. La propuesta no es nueva, ya desde 1922, la doctrina española reconoce las insuficiencias de la responsabilidad política en nuestro ordenamiento y tradiciones democráticas y sabe que «es en Inglaterra donde mejor se conoce y se comprende esta práctica», puede verse Francisco BERGAMÍN: *La responsabilidad de los Ministros en nuestro régimen constitucional*, Editorial Reus, Madrid, 1922, Publicaciones de la Real Aca-

cinco lustros después han cambiado. El modelo alemán de la posguerra, que hemos trasladado a España, estaba preocupado por la inestabilidad del ejecutivo y, para evitarla, trató de superar la complejidad de la arquitectura weimariana –una pluralidad de órganos puestos en grado de neutralizarse recíprocamente⁶–, un modelo negativo al que se imputaban todos los males.

En efecto, Boris MIRKINE GUETZEVITCH afirmaba en el período de entreguerras que «el sentido político del parlamentarismo contemporáneo» no está ya en la responsabilidad de los Ministros ante la mayoría del Parlamento, se reduce a que el Ministerio debe contar con la mayoría del Parlamento, que escoge sus Ministros para que respondan sólo ante ella⁷. Si bien admitía que, en lugar de la sencilla construcción del parlamentarismo inglés basado en dos reglas, la responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento y el derecho de disolución por parte del ejecutivo, estábamos en presencia de unos mecanismos mucho más complicados. La responsabilidad de los Ministros en las condiciones políticas actuales –dirá– no es otra cosa que el medio de obtener un poder gubernamental para ejecutar el programa de un partido.

Es tiempo de recuperar cierta complejidad en la organización constitucional y de volver a los orígenes del parlamentarismo: la idea anglosajona de la responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento.

Reforzar la autoridad de los Ministros y una organización democrática interna del partido –entre otros– son elementos que pueden limitar una natural tendencia a desbordarse del liderazgo presidencial en nuestro modelo de parlamentarismo y que puede ser bien observada en las dos presidencias más prolongadas que hemos conocido. La justificación de estas medidas responde a una cierta cultura, la propia del Estado constitucional, basada tanto en la confianza en el individuo como en cargos públicos ejercidos por concretas personas que se autolimitan a través de la libre disciplina que asumen por lealtad a un partido, unas ideas o un programa, y no por el temor reverencial a un César⁸. Un sólido fundamento para la colegialidad.

Pero todo esto supone una aproximación racional al problema de la división de poderes, y –me temo– que precisamente por eso ilusoria, porque las

demia de Legislación; quien, sin embargo, liga responsabilidad y cese («eliminación del poder») a diferencia del nuevo enfoque brillantemente construido por BUSTOS.

⁶ Puede verse, entre otros muchos, Giovanni RIZZA: «La cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale Tedesca» en Enrico SPAGNA MUSSO (director): *Costituzione e struttura del governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare*, CEDAM, Padua, 1982, pág. 377, quien recuerda que esta preocupación por la estabilidad del ejecutivo, superando el modelo de Weimar, estuvo presente en toda la fase previa a la parlamentaria de la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn.

⁷ Boris MIRKINE-GUETZEVICH: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, pág. 15, y *Las nuevas Constituciones del mundo*, Editorial España, Madrid, 1931, 2ª edición, pág. 20. Lo recuerda Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «Las mociones de reprobación y la responsabilidad individual (un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario)» en VVAA: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, volumen I, pág. 247.

⁸ Stephane DION, Presidente del Consejo Privado y Ministro de Asuntos Intergubernamentales de Canadá, «Mis encuentros con España», discurso pronunciado durante la ceremonia de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad Carlos III de Madrid, 13 de noviembre de 2002, ejemplar mecanografiado, insiste en este planteamiento valedor del individualismo frente al determinismo social.

experiencias que albergamos sobre parlamentarismo –y la propia historia– no son lógicas, puede al cabo que la pesquisa resulte relativamente inútil.

C) *¿Quién es miembro del Gobierno? La doble posición de los Secretarios de Estado*

La intelección de este art. 98.2 CE suscita varios problemas. El primero de ellos es ¿quién es miembro del Gobierno? Un interrogante que admite diversas respuestas a la luz del Derecho comparado. El desarrollo legal los ha reducido a quienes integran el Consejo de Ministros. El artículo 14 de la LOFAGE optó por administrativizar a los Secretarios de Estado y excluirlos del Gobierno, equiparándolos en esto con los Subsecretarios (art. 15), aunque los primeros se definan como órganos superiores de los Ministerios y los segundos como órganos directivos. Poco después la Ley del Gobierno consolidó la tendencia con claridad al señalar que el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros (art. 1.1) y reiterar que los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado (art. 7). Falta un segundo escalón ministerial de dirección política lo que puede suscitar problemas en Ministerios con estructuras amplias u horizontales.

De forma parece que contraria a lo prescrito por la Ley del Gobierno, el art. 6 del Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de Reestructuración de los Departamentos Ministeriales, modificado por Real Decreto 683/2000, dice que la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos será la encargada de «la formulación y ejecución de la política exterior de España y con respecto a Europa y, particularmente, en el ámbito de la Unión Europea» (art. 6.2). La solución no es muy coherente o el texto no es preciso, porque, si el mencionado Secretario de Estado «formula» la política exterior en este importante sector, difícilmente puede concebirse como un órgano administrativo por muy superior que sea. Con mayor exactitud el preámbulo de la LOFAGE afirma que las Secretarías de Estado tiene encomendadas esencialmente la función de «transmisión y seguimiento» de las políticas gubernamentales. Pero «formular» no es lo mismo que «transmitir y seguir».

Existe otra segunda razón, que ya ha advertido Pablo PÉREZ TREMPs⁹ al discutir la práctica habitual de que los Secretarios de Estado representen a España en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, ya que el antiguo art. 146 del Tratado de la Comunidad Europea (art. 203 según la redacción que se dio en Amsterdam) preveía que esta representación tuviera «rango min-

⁹ Pablo PÉREZ TREMPs: «Composición, organización y estatuto de los miembros del gobierno: apóstatas al Proyecto de Ley del Gobierno» en *Documentación Administrativa*, nº 246-247, monográfico, 1997, pág. 117, por la que se cita aquí; hay una versión posterior en *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, J. Rodríguez-Arana y E. Álvarez Conde (directores), Estudios de Derecho Judicial, Consejo General, Madrid, 1999, pág. 11.

isterial», lo cual es lógico puesto que «comprometen» al Gobierno de su Estado. Y lo mismo dice el art. 22 del proyecto de tratado constitucional. Dos países de Europa del Este (Polonia y Hungría) han decidido últimamente elevar a rango de Ministro a los responsables de Asuntos Europeos que hasta la fecha –como en España– no eran más que Secretarios de Estado.

Si bien hay algunos precedentes, los Secretarios de Estado son una institución relativamente nueva en España, se incorporaron en el Real Decreto de 4 de julio de 1977, para ocupar una posición a caballo entre el Ministro y el Subsecretario¹⁰. Una especie de Viceministros –como se les llama en algunos países latinoamericanos–, que constituyen la segunda autoridad del Ministerio. Asumen al tiempo funciones administrativas y de responsabilidad en la ejecución de la acción del Gobierno (art. 7 de la LG) puesto que, por lo general, son tanto auxiliares de los Ministros, a los que pueden por delegación representar, como responsables de un área administrativa. La Constitución no menciona la figura, pero el art. 98.1 CE da pie a su introducción al referirse a «los demás miembros que establezca la ley». Conforme al art. 1.2 de la LG –ya se ha dicho–, se optó porque no integren el Gobierno, si bien el art. 5.2 permite que puedan asistir a las reuniones del Consejo de Ministros cuando sean a tal efecto convocados. Por otro lado, el régimen reglamentario de las comparecencias (art. 202 del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 182 del Reglamento del Senado) autoriza a que los Ministros comparezcan asistidos de autoridades y funcionarios, lo que se ha entendido permitiendo que intervengan Secretarios de Estados y Subsecretarios en el proceso de rendición de cuentas ante las Cortes, pese a que se les considera funcionarios.

Hay, en definitiva, a veces una cierta confusión entre departamentos ministeriales y secretarías de Estado y pudiera no ser ocioso que, si efectivamente elaboran políticas gubernamentales y responden de ellas, se consideraran como parte del Gobierno a los Secretarios de Estado. Mas, de no operarse una reforma legal, miembros del Gobierno son sólo los Ministros y los Vicepresidentes, dejando a un lado ahora al Presidente por su específica y reforzada posición constitucional.

En otras ocasiones, la situación es distinta. La lógica de la creación de una Secretaría de Estado procede a menudo de variadas razones de naturaleza más administrativa, entre ellas: la importancia de la gestión que se asigna a una unidad; o la necesidad de subdividir entre altos cargos sus funciones; o es una expresión simbólica de la relevancia que se quiere dar a una determinada área de gestión (la extranjería, o, con la poco conocida fórmula de «Comisaría» pero con ese rango, la del «Prestige» al Sr. Martín Villa); o se pretende hacer atractivo el cargo para realizar una incorporación, un fichaje externo a la Administración (el Sr. Garzón y la de lucha contra la droga); o se quiere premiar un determinado puesto subiendo su rango administrativo aunque continúe

¹⁰ Véase Luis MARTÍN REBOLLO: «Ante la reforma administrativa y los Ministros y otros miembros del Gobierno» en *Documentación Administrativa*, nº 188, 1980, pág. 311.

haciendo lo mismo. O varias de estas cosas a la vez. Son muestras de Secretarías de Estado diferenciadas de Ministerios, aunque los mismos ejemplos evidencien que existen claras intersecciones y el deslinde diste de ser equívoco.

2. GOBIERNOS DE PARTIDO Y DE PRESIDENTE, RELACIONES DE CONFIANZA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El desarrollo histórico de nuestro sistema parlamentario puede describirse en sus rasgos principales mediante tres notas:

- **«Gobiernos de Partido»:** monocolors u homogéneos y no fundados en coaliciones gubernamentales de partidos. Aunque ha habido pactos parlamentarios de legislatura, más o menos estables y formalizados, con alguna o algunas minorías, habitualmente nacionalistas.
- **«Gobiernos de Presidente»:** se ha maximizado la fuerte tendencia hacia el liderazgo presidencial al igual que en los parlamentarismos del Reino Unido o Alemania, pero sin poseer algunos de sus contrapesos, respectivamente, una seria responsabilidad política y Gobiernos de coalición. Un liderazgo presidencial sin apenas límites. La ausencia de Gobiernos de coalición, dados los resultados mayoritarios que el sistema electoral normalmente provee, incide en la posición de los Ministros, ya que no se encuentran en el Gabinete en representación de un partido y en virtud de unos acuerdos, sino a causa de la libre elección presidencial, a menudo ni siquiera limitada por el partido en cuanto su designación es una atribución presidencial.
- **«Dirección política del Parlamento desde el Gobierno»:** el Gobierno dista de ser el ejecutivo del Parlamento y de la ley, por el contrario, actúa como el verdadero motor e impulsor de sus trabajos e iniciativas, asumiendo la responsabilidad de llevar adelante una dirección política en una u otra sede orgánica de acuerdo con su programa electoral y de gobierno. Mientras Gobierno y Administración ya no son una misma cosa, mayoría parlamentaria y mayoría gubernamental tienden a integrarse bajo una dirección política unitaria. Y, consecuentemente, el control parlamentario de la acción del Gobierno a instancias de la mayoría se ve debilitado en la iniciativa y todavía más en la posterior decisión¹¹.

Los partidos políticos han cambiado sustancialmente el sistema parlamentario, lo sabemos de sobras, pero no siempre extraemos todas las consecuencias¹². El Gobierno de Partido es la manifestación más evidente de lo que

¹¹ Vid. Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno» en *Cuadernos de Derecho Público*, 1997, nº 2, págs. 195 y ss.

¹² Puede verse, entre otros muchos, R. H. S. CROSSMAN: «Prime Ministerial Government» en *The British Prime Minister*, edited by Anthony King, MacMillan, 1985, 2ª edición, págs. 175 y ss., en particular el epí-

suele llamarse Estado de partidos¹³. Quiere significarse que el Gobierno está integrado por miembros individuales, pero es un instrumento de un partido que asume de hecho sus potestades de dirección política. CROSSMAN ha acertado a explicarlo con concisión y claridad, basta con referir el criterio al Ministro: «party loyalty has become the prime political virtue required of an MP and the test of that loyalty is his willingness to support the official leadership when he knows it to be wrong»¹⁴. La individualidad política de un Ministro y su grado real de autonomía dependerá pues de su peso en el partido, y éste a veces no es grande, o del crédito presidencial.

En este contexto, la figura del Ministro posee una triple dimensión: es un *gobernante*, un político que merece la confianza del Presidente en el acto de su designación y debe mantenerla mientras ostente el cargo; un administrador o *gestor*, aunque no suela ser un técnico o experto en la materia de la que se encarga, y, normalmente, un miembro de un partido político o una persona próxima a él¹⁵. Puede no ser sencillo mantener un difícil equilibrio entre estas tres facetas tan diversas: confianza presidencial, eficacia administrativa y confianza del partido. En cambio, cabe pensar, si leemos literalmente las normas, que la confianza del Congreso de los Diputados no es necesaria para el Ministro, pero esa conclusión resultaría extraña a los usos de un sistema constitucionalmente calificado como parlamentario.

El Presidente, por su parte, en su doble condición de líder del partido de la mayoría (sólo el Presidente Sr. Calvo Sotelo no lo fue) y sujeto investido de la confianza del Congreso de los Diputados, nombra y cesa libremente a los demás miembros del Gobierno y dirige y coordina su acción. Se origina a partir de ahí un proceso de centralización del poder en una sola persona, quizá inevitable, pero que puede llegar en ocasiones a ser excesivo e ilógico en un sistema que no se define como presidencial. Convendría introducir controles para que ese Gobierno de Presidente y de Partido no deje de ser un Gobierno parlamentario ni un Gobierno constitucional, esto es, representativo, moderado, limitado y sometido a responsabilidad política.

Por otro lado, Parlamento y Gobierno son instituciones fundamentalmente políticas y necesitadas de comunicación con los ciudadanos y electores¹⁶. Los medios de comunicación modernos, más que instrumentos son protago-

grafe «The effect of Party on the individual MP», págs. 180 y ss. Crossman fue portavoz del Grupo parlamentario laborista (*frontbench spokesman*) y Ministro (*cabinet Minister*) con Harold Wilson.

¹³ He mostrado algunas de las dudas, riesgos y reparos jurídicos que la ambigua expresión «Estado de partidos», ampliamente asumida sin mayores críticas, me suscita en Javier GARCÍA ROCA: «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia» en *La democracia constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-UCM-Fundación Ortega y Gasset-CEPC, Madrid, 2003, volumen I, epígrafe «Representación y prohibición de mandato imperativo. Un Estado «con» partidos», pág. 834 en especial págs. 854 y ss., igualmente Nicolás ZENON considera esa expresión algo caduca (*surannée*).

¹⁴ R. H. S. CROSSMAN: op. cit., pág. 181.

¹⁵ Vid. Alejandro NIETO: op. cit., pág. 16.

¹⁶ Puede verse, entre otros, Fernando SANTOLALLA: *El Parlamento en la encrucijada*, EUDEMA, Madrid, 1989, Capítulo VIII «Parlamento y medios de comunicación», págs. 145 y ss.

nistas de esa función de comunicación social, y esto ha alterado esencialmente el funcionamiento del parlamentarismo casi tanto como los partidos. Tenemos unos *catch all parties* donde no pocas veces el Presidente se comunica directamente con los electores a través de esos medios sin la mediación del Parlamento o de su partido. Los informadores son hoy los principales espectadores y destinatarios de la función de control y de la responsabilidad política (preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, comparencias) y no simples intermediarios entre las Cámaras y los electores¹⁷. La vida parlamentaria se ve condicionada e influida decisivamente por las necesidades de los parlamentarios de llamar la atención y suministrar noticias a la prensa. El desarrollo de la actividad, v. gr., de una Comisión de investigación en contenidos y formas es muy distinta cuando se ve transmitida por la televisión como espectáculo para la audiencia y en largas jornadas. La misma sanción de la actividad de control se encuentra en una responsabilidad difusa ante la opinión pública y no en el cese ministerial. Si un parlamentario de la oposición interroga a un Ministro, no pretende tanto ejercer un control en sentido estricto, ni menos aún recibir realmente información, sino poner en conocimiento de la ciudadanía unos hechos que estima merecen censura.

3. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GUBERNAMENTALES EN EL GOBIERNO DE PRESIDENTE Y SU INCIDENCIA EN LA POSICIÓN DEL MINISTRO

Según la Exposición de Motivos de la Ley del Gobierno tres principios configuran el funcionamiento del Gobierno: la *dirección presidencial*, que otorga al Presidente la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y «cada uno de los departamentos»; la *colegialidad* y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros; y, por último, el *principio departamental* que otorga al titular de cada departamento «una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión». Esta autonomía y responsabilidad no son, sin embargo, tan amplias.

Tal diseño normativo no es real desde hace mucho tiempo, la acción y organización del gobierno no responden a ese esquema teórico. Hemos copiado de Alemania el nombre de los tres principios, pero no estoy seguro de que el funcionamiento sea el mismo, pues –entre otras razones– existen allí otros condicionamientos externos derivados de los Gobiernos de coalición: un Ministro de Exteriores verde en un gobierno socialdemócrata posee bastante más autonomía que su homónima entre nosotros. Las convenciones, usos y

¹⁷ Véanse las opiniones vertidas por los propios parlamentarios en la Mesa redonda «La vida parlamentaria en la realidad», moderada por Javier García Roca e integrada por Juan Vicente Herrera, Jesús Quijano, Antonio Herreros y Concepción Fato en *Derecho Público de Castilla y León*, Javier García Roca (coordinador), INAP– Junta de Castilla y León– Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pág. 635, en respuesta a mis preguntas todos mantienen un concepto de control que conecta con la opinión pública.

prácticas constitucionales no han ido por esa línea. El propio enunciado del preámbulo de la Ley no se corresponde con la posterior regulación donde se refuerza especialmente la primacía presidencial. Pero, sobre todo, el sistema electoral y de partidos han desequilibrado el modelo. Asistimos a un declinar del Gobierno como órgano colegiado, paralelo a un incremento de las facultades del Presidente. El juego de esos principios se está transformando –o deformando– bajo el Gobierno de Presidente.

A) Colegialidad

Conviene relativizar la idea de *colegialidad* del Consejo (así lo han hecho en el Reino Unido, entre otros muchos, Crossman, Thomas o experimentados políticos como Tony Benn¹⁸) y, al tiempo, reforzarla mediante reformas.

El ideal de un colegio unitario y deliberante cuya voluntad surge de la discusión no existe. Así será en algunas decisiones, en ciertos actos jurídicos quizá, pero no siempre, en los actos de dirección política, no es extraño que el Gobierno ratifique decisiones adoptadas por el Presidente de antemano sin consultar al Gobierno y apoyado por sus asesores¹⁹. Luego la responsabilidad colectiva y solidaria actúa como cobertura: la colegialidad ministerial se ha transformado entonces en «*collective obedience*» al Presidente. Algo nada conveniente.

Luis María DíEZ-PICAZO y Manuel ALBA razonan que la «colegialidad» no puede entenderse agotada con la mera pluralidad de personas, exige bastante más, cuando menos la paridad de los miembros, esto es, que la voluntad del órgano no tenga un origen monocrático sino que se forme «a partir de la deliberación y de la opinión mayoritaria»²⁰.

¹⁸ Sobre el declinar progresivo y excesivo de la colegialidad a causa del liderazgo presidencial, entre otros, cfr. R. H. S. CROSSMAN: op. cit., pág. 175. Graham P. THOMAS: *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester University Press, Manchester, 1998, epígrafe 9 «The Cabinet», pág. 185 y ss. Y Tony BEN: «The case for a Constitutional Premiership» en *The British Prime Minister*, edited by Anthony King, op. cit., pág. 22, quien ha sido ininterrumpidamente Miembro del Parlamento desde 1950 y Miembro del Gobierno con Wilson y Caallaghan; como síntesis –muy británica– de su artículo se dice «Mr Benn believes that British government is indeed prime ministerial government, that this is a bad thing and that something should be done about it». En el mismo sentido y con contundencia se expresa el igualmente ex Ministro Robert Cook (véase la cita 91). Ese exceso en el liderazgo presidencial es justamente el que en este artículo se pone de manifiesto y puede hasta ser más acusado en el caso español por la debilidad de la responsabilidad política individual, un déficit que no existe en el Reino Unido.

¹⁹ R. H. S. CROSSMAN: op. cit., pág. 192, cita el caso de la crisis de Suez donde Lord Acton tomó la decisión de intervenir y preparó los planes para el ataque anglo-francés en Port Said sin consultar al Gobierno –al que sólo informó más tarde– y con la asistencia de un grupo de colegas y asesores permanentes, cuando luego fue censurado por el Parlamento, vindicó la responsabilidad colectiva gubernamental para cubrirse. Concluye CROSSMAN: «Here then it was demonstrated that a British Prime Minister is now entitled on really momentous decisions to act first, and then to face his cabinet with the choice between collective obedience and the political wilderness» (pág. 192). *Servata distantia*, no es sencillito resolver si el Sr. Aznar no ha actuado de modo semejante en el apoyo español a la intervención en Irak de 2003.

²⁰ Matiza la colegialidad Luis María DíEZ-PICAZO: «La estructura del Gobierno en el Derecho español» en *Documentación Administrativa*, nº 215, 1988, epígrafe «El Gobierno como colegio: la tensión constitucional entre el Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros», págs. 59 y ss.; siguiendo a Manuel

Si embargo, ni la Ley del Gobierno prevé un procedimiento para la deliberación ni en la práctica se vota en las deliberaciones del Consejo de Ministros, de manera que es el Presidente quien interpreta la voluntad del colegio y realmente decide cuál es²¹. El secreto que preside las sesiones no ha impedido saber que los acuerdos se toman por asentimiento, resolviendo el Presidente en caso de discusión, sin que «ningún acuerdo se tome contra su voluntad»²².

Manuel ALBA ha acertado a expresarlo bien «parece que se trata de la constatación legislativa de una realidad empírica: en el Consejo no se vota. Y no se vota porque se impone, en caso de discrepancia, la voluntad presidencial y porque el Ministro que no desee compartir la responsabilidad de la decisión adoptada y estime que esa decisión es trascendente, siempre le queda abierta la puerta de la dimisión, formalizando así la discrepancia»²³.

Todo esto parece excesivo y desproporcionado. Y ya no es posible, como en la dictadura, la aplicación incondicionada de la Ley de Procedimiento Administrativo, actualmente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues el procedimiento de debate interno del Consejo de Ministros y de formación de su voluntad colegial (Capítulo II del Título II) está expresamente excluido de la aplicación de la citada Ley según su Disposición Adicional 1ª, pero es patente que sus actos se rigen por dicha ley y son revisables por la jurisdicción contencioso administrativa, salvo los actos políticos y en los elementos que no resulten reglados²⁴. Debe asimismo tenerse en cuenta lo que se dice en el apartado

ALBA: «Composición y estatuto del Gobierno (art. 98)» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Óscar Alzaga (director), EDESA, Madrid, tomo VIII, última edición de 1998, págs. 212 a 244.

Puede verse Enrique LUCAS: «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, págs. 97 y ss., quien analiza los principios monocrático y colegial y el funcionamiento del Gobierno.

Antonio RUGGERI (*Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milán, 1981, epígrafe «Il funzionamento del Consiglio e i processi decisionali», págs. 231 y ss.) habla también de la relatividad de las reglas de funcionamiento y expone el rol activo que juega el Presidente junto al ministro que ha elaborado la propuesta.

Sobre el modelo en la constituyente, Enrico CUCCODORO: «Collegialità ministeriale, comitati e vertici» en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 3, 1983, pág. 825.

²¹ Leopoldo CALVO SOTELO: *Memoria viva de la transición*, Plaza Janés/Cambio 16, Barcelona, 1990, epígrafe «Los Consejos de Ministros», págs. 179 a 205, reseña así su propia experiencia como Presidente: «Sólo quien preside tiene que estar continuamente atento: buena parte del Consejo de Ministros se dedica a informes largos de Ministros diligentes, casi siempre primerizos, a los que sólo el Presidente escucha; o a polémicas entre dos Ministerios, siempre a través del Presidente, sobre prolijas cuestiones de competencia interministerial» (pág. 182). Cree, no obstante, que es una «aceptable máquina de toma de decisiones el Consejo de Ministros con sus Comisiones Delegadas» como el Consejo de Administración y las suyas en las grandes empresas privadas y no menos eficaz (pág. 180), «la institución del Consejo de Ministros es, si no mítica, bastante respetable en cuanto máquina de tomar decisiones». Y piensa que el secreto gubernamental que sustenta la colegialidad no es tan esencial: «los Ministros juran mantener el secreto de las deliberaciones del Consejo, El juramento es, además, un rito de iniciación y una liturgia pomposa que sirve para confirmar al Ministro novato en el alto concepto que suele tener de sí mismo. Luego esperará vanamente el gran Secreto de Estado que guardar» (pág. 186).

²² Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 1016.

²³ Manuel ALBA: «Composición y estatuto del Gobierno...», op. cit., pág. 240. E insiste con buen criterio en que ya no es posible la extensión al Gobierno del régimen administrativo de carácter común.

²⁴ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1999, 2ª edición, volumen I, pág. 185.

I de la Exposición de Motivos de la Ley del Gobierno, en síntesis, que el Gobierno no es una sólo una Administración pública sino un órgano constitucional que encabeza la Administración General del Estado; de hecho, su Disposición Derogatoria Única, apartado 1.a], deroga los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Claro está que ciertos trámites deben ser respetados –como ha analizado Luis María Díez-PICAZO²⁵, v. gr., se efectúa una convocatoria con antelación por el Presidente y actúa como Secretario el Ministro de la Presidencia (art. 18 apartado 1º de la LG). Y se levanta un acta de los acuerdos (apartado 4º), pero que no indica el contenido ni los términos detallados de la discusión según se hacía en el siglo pasado y principios de éste (documentos que hemos tenido oportunidad de leer tras sus publicación por el entonces Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno²⁶). Pero probablemente podría aprobarse una decisión sin venir incluida en el orden del día. La especificidad –la acusada politicidad– del Consejo lo hace un objeto poco idóneo para una rígida aplicación de las reglas del procedimiento administrativo que rigen el funcionamiento interno de los órganos colegiados, algo que proporcionaría más inconvenientes que ventajas²⁷.

Aun así, la parquedad e insuficiencia del art. 18 de la LG sobre el *funcionamiento del Consejo* es notable y creo que debería ser corregida para asegurar una verdadera colegialidad cuando menos en las formas. Que el Gobierno no deba someterse a las mismas reglas del procedimiento administrativo común, no quiere decir que no convenga formalizar un procedimiento adecuado a su naturaleza con el fin de garantizar cierta paridad y participación en la discusión de los Ministros: unas reglas internas de la división de poderes que salvaguarden su posición constitucional, las del propio Consejo de Ministros y la estructura del Gobierno como órgano complejo. En un modelo parlamentario el Ministro y el Consejo no deberían ser unos meros órganos de colaboración del Presidente.

Desde 1958 la cuestión se regula por unas Instrucciones internas no publicadas en el B.O.E.²⁸. En la actualidad, existe un Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1989, por el que se aprueba el *Texto refundido de las instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*. Pero es, en primer lugar, un «acuerdo», es decir, una declaración de voluntad del órgano, desprovista de carácter normativo según sus propios criterios (apartado 2.2.C). Y, sobre todo, apenas dice algo sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros, pues está preocupado por ordenar las actividades

²⁵ Ver Luis M^a Díez-PICAZO: op. cit., págs. 61 y ss.

²⁶ Las *Actas del Consejo de Ministros* han ido siendo publicadas sucesivamente por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno desde el tomo I, en 1988 y referido al periodo de Fernando VII, al tomo XI sobre la época de Alfonso XIII en 1992. Un material de interés.

²⁷ Puede verse Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios...*, op. cit., pág. 185.

²⁸ *Ibidem*.

previas y posteriores al Consejo y la coordinación entre los distintos órganos colegiados del Gobierno (los famosos «índices»). Respecto del Consejo, se limita a establecer:

- que las reuniones serán decisorias o deliberantes, que se celebrarán normalmente los viernes, que la convocatoria la hará el Presidente y se cursará por el Ministro Secretario del Gobierno, y que será el Presidente quien determine el orden del día de las reuniones deliberantes (apartado 1.1);
- que los asuntos que se sometan a la decisión del Consejo se clasifican en proyectos de disposiciones (de leyes, decretos leyes o decretos), propuestas de disposiciones administrativas, propuestas de acuerdos e informes; y a establecer los criterios para su correcta ubicación en estas categorías (apartado 2);
- y que en las actas del Consejo, que elabora el Ministro Secretario, figurarán exclusivamente las indicaciones del lugar y hora, la relación de los asistentes y la denominación o título de todos los asuntos aprobados e informes emitidos (apartado 5 números 1 y 2). Así como se establece el carácter secreto de las deliberaciones y, en consecuencia, que las actas no reflejarán el contenido de las deliberaciones ni las opiniones expresadas en la reunión. Un rasgo este de la confidencialidad consustancial a la colegialidad y subsiguiente responsabilidad colectiva.

No existe, por tanto, un verdadero *Reglamento del Gobierno*, unas reglas de funcionamiento interior que corrijan las insuficiencias de la Ley. Si bien el art. 4.1. c] de la LG alude a las competencias que atribuyan a los Ministros «las normas de organización y funcionamiento del Gobierno», y el art. 17. b] añade que podrán dictarse por el Presidente o el Consejo. La fuente puede entenderse prevista en la Ley, aunque no se haya emanado, y, en todo caso, es inherente a la potestad reglamentaria de un órgano constitucional.

Por el contrario, en Alemania una disposición de 11 de mayo de 1951²⁹ regula con detalle un Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal y maneja técnicas que no parecen desdeñables. Algunas podrían ser estudiadas e incorporadas entre nosotros bien en la ley o en un reglamento del Gobierno. Cabe allí la posibilidad de que un Ministro pida una decisión aclaratoria del Canciller, si duda de las directrices políticas recibidas, o que le inste a que las alargue o modifique indicando los motivos; de suerte que hay una cierta bilateralidad o al menos un carácter recepticio en la formulación de las directrices presidenciales. En casos de interferencias con las competencias ministeriales, o de diversidad de opiniones entre los Ministros, se

²⁹ La regulación del Gobierno en Alemania (Ley sobre relaciones jurídicas de los miembros del Gobierno Federal, Reglamento de Organización y Funcionamiento, Ley sobre las relaciones jurídicas de los Secretarios de Estado) puede leerse en *Documentación Administrativa*, 1989, números 216-217, monográfico «El Gobierno: Documentación».

pide que decida el Gobierno tras deliberación y una vez intentado un compromiso entre ellos; y se articula un procedimiento previo de discusión de los Ministros interesados. Se detallan las obligaciones inherentes al deber de confidencialidad. Se permite la sustitución del Ministro por el Secretario de Estado, si no puede participar en la reunión, y que en ciertos casos asista acompañado de un funcionario durante la discusión de un punto del orden del día. Incluso se sustancia un trámite de oposición del Ministro de Hacienda por motivos financieros quien puede pedir una nueva sesión en que se vote el asunto para que sea reconsiderado; y lo mismo se prevé para los Ministros de Justicia e Interiores si estiman que un acto o un proyecto de norma es contrario al ordenamiento vigente. Este veto temporal o, mejor, solicitud de reconsideración me parece muy sugerente, pero ignoro la eficacia práctica que habrá tenido.

También en Francia existe un Reglamento interno de funcionamiento del Gobierno de 1947 y una Circular de 1958 relativa al método de trabajo³⁰. Y luego me referiré al Código de Conducta de los Ministros en el Reino Unido de 2001.

No deberíamos en todo caso continuar dando por supuesto que nada de esto que en otros lugares ocurre es necesario en España para preservar los bienes que la colegialidad atiende por mucho que se trate de un Gobierno de Partido y de Presidente. La solución actual no deja al Ministro discrepante –y el disenso es consustancial a la discusión–, carente de derechos en el procedimiento, más salida que el silencio o la dimisión, una medida inidónea al fin de la deliberación y la otra desproporcionada. Mientras tanto, la colegialidad se reconduce casi totalmente al liderazgo presidencial como resulta inevitable cuando uno de los miembros del Gobierno tiene mayor jerarquía interna y poder político en el partido y no se articulan reglas internas de división de poderes.

Bien es verdad que comunicar la voluntad de un órgano colegiado y gubernamental puede ser un ejercicio de discreción y prudencia antes que de precisión³¹, ya que ciertas dosis de ambigüedad son inherentes a la dirección política. Con frecuencia esas directrices, además, distan de ser claras y preexistentes y se van elaborando sobre la marcha con flexibilidad, y no respondiendo a un programa cerrado de ideas fijadas de antemano por el Presidente o el Consejo de Ministros³².

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Leopoldo CALVO SOTELO: *Memoria...*, op. cit., pág. 184, el ex Presidente no cree que la voluntad gubernamental deba expresarse con precisión: «A Pío Cabanillas le parecía una imprudencia y un disparate expresar con claridad la opinión del Gobierno. Muchas horas sobre textos matemáticos me habían acostumbrado a la claridad y la concisión, virtudes que están muy contraindicadas en el ejercicio de las responsabilidades públicas. Ahora pienso que Pío tenía razón». Del Presidente «se espera que comunique bien» que sea un «buen comunicador» pero «el verbo comunicar se ha hecho intransitivo y no necesita de un complemento directo», «hablar un hombre público sin decir nada e inspirando confianza a quien lo oye» (p. 185).

³² Joaquín ALMUNIA: *Memorias políticas*, Santillana Ediciones, Madrid, 2002, Capítulo X «¿Cómo reformar la Administración?», págs. 246 y ss., quien fue Ministro de Administraciones Públicas (MAP), se

B) *El principio departamental*

Este principio otorga al titular cierta autonomía y responsabilidad política en el ámbito de su gestión. Pero la figura del Ministro adopta perfiles difuminados. Su autonomía viene sobre todo limitada por su sometimiento jerárquico al liderazgo presidencial, y por la solidaridad gubernamental derivada del funcionamiento colegial del Consejo, que normalmente llega hasta donde el Presidente desea no hacer uso de la responsabilidad individual de uno de sus miembros para salvar la del resto y la suya propia. El Reglamento del Gobierno Federal alemán reconoce gráficamente que la esfera de competencia de los Ministros viene establecida en sus líneas principales por el Canciller.

La Constitución no es muy explícita en la organización del Gobierno sino antes bien magra de contenidos (esencialmente los artículos 98 y 103) y reenvía en blanco a la ley el estatuto de los Ministros³³. Prácticamente, se desconstitucionaliza su posición. No debemos extrañarnos, es la tendencia común a otras Constituciones de su entorno: la alemana, la francesa, la portuguesa o la italiana. Pero no estoy seguro de que sea acertada la perspectiva y sea adecuada mantenerla en el futuro.

Para extraer el objeto y contenido de este principio puede intentar acantornarse un ámbito preciso de la competencia y organización ministeriales.

1. El primer obstáculo para esta labor es que *los Ministerios no son iguales* ni en la amplitud de sus estructuras organizativas ni en la extensión e intensidad de sus competencias ni en la naturaleza de las mismas. Al igual que ocurre con esa abstracción racional francesa que es un inexistente Municipio homogéneo o uniforme, tampoco existe un único tipo de Ministerios. Hay un predominio real de determinados de ellos.

Sin duda los *Vicepresidentes* que presiden Comisiones Delegadas del Gobierno, o se ocupan de sectores muy amplios como son el área económica o autonómica (véase el Real Decreto 558/2000, de 27 de abril, sobre Vicepresidencias del Gobierno, modificado por Real Decreto 209/2001, recientemente derogado por el Real Decreto 1112/ 2003, de 3 de septiembre)³⁴. Su poder se refuerza grandemente si, además de Vicepresidente, es Ministro de Economía y Hacienda³⁵. Pero su esfera de actuación puede en cambio ser más imprecisa

refiere a esta política y afirma que, en 1986, «no disponíamos de ningún guión escrito merced al cual orientar la acción del Gobierno. Se hablaba de la reforma sin haber pensado en qué debía consistir. Para unos, lo primordial era acabar con los privilegios, reales o supuestos, de los cuerpos de élite de la Administración. Para otros, el quid de la cuestión era corregir la política de nombramientos, de selección de personal o la de retribuciones» (pág. 252).

³³ Luis MARTÍN REBOLLO: op. cit., pág. 260.

³⁴ Joaquín ALMUNIA: *Memorias políticas*, op. cit., afirma: «De hecho, la auténtica dirección de la política autonómica se había llevado hasta entonces desde la Vicepresidencia. Guerra presidía la Comisión Delegada para Asuntos Autonómicos, que se había reunido con regularidad durante la legislatura anterior. Sólo Hacienda mantenía su propia esfera de decisión en todo lo relativo a los asuntos de financiación, defendiendo con el celo de siempre su poder y autonomía. Administración Territorial había sido hasta entonces un departamento más instrumental que político», y añade «quería que el MAP tuviese un peso real en el diseño y en el desarrollo de la política autonómica» (págs. 248-9).

³⁵ Consideraciones sobre la evidente importancia –prácticamente una supremacía material– del Ministro de Economía y Hacienda pueden leerse en Alejandro NIETO: op. cit., Capítulo 4, epígrafe II.3.

en otros supuestos³⁶. Hasta hace unos días, el Vicepresidente Primero era amén de Ministro de la Presidencia, Portavoz del Gobierno. No parece que quepa dudar de sus facultades para elaborar políticas en un área gubernamental ni según las normas ni en la realidad de las cosas. Suelen centrar su tarea en funciones de dirección y coordinación política que el Presidente les delegue³⁷. Y puede encomendársele, o mantener de una situación previa al ascenso a la vicepresidencia, la relación del Gobierno con el partido como ocurrió con el Sr. Guerra y el Sr. Álvarez Cascos.

Ciertamente no es un cargo constitucionalmente necesario o indefectible, según el art. 98 CE es sólo un órgano posible, pero se ha mantenido con estabilidad salvo alguna contada excepción (el último Gobierno del Sr. González) y poder. Si el Vicepresidente debe ayudar al Presidente en el ejercicio de las funciones de coordinación entre los Ministerios que le delegue –amén de sustituirlo cuando sea menester– parece lógico que ostente una posición de preeminencia formal ligada a esas mismas labores de coordinación en el funcionamiento de las Comisiones, v. gr., al tiempo de presidir el Vicepresidente (hoy Primero y antes Segundo) y Ministro de Economía la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 1 del Real Decreto 1112/2003), o cuando un Vicepresidente normalmente ostenta la Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (art. 8.2 de la LG). Y la experiencia en el funcionamiento real de esas Comisiones revela que el protagonismo de éste órgano unipersonal en las mismas es análogo al del Presidente en el Consejo. La relación de confianza entre el Presidente y los Vicepresidentes para poder cumplir estas misiones debe ser especialmente estrecha. Éstas son razones para sostener que no es un Ministro más.

Existen *Ministros con un status de hecho especial*: departamentos que por su importancia en el Estado (Economía y Hacienda e Interior particularmente, quizá Exteriores en algunos momentos, no sé si Justicia o Defensa, pero suelen citarse por la tradición que tienen³⁸) suelen prevalecer en el proceso de

«Los Presupuestos», «El Ministerio de Economía y Hacienda», págs. 126-9, quien asegura que «todos los Ministerios son menores de edad, en el sentido más estricto del término, sujetos a la tutoría del Ministerio de Economía y Hacienda»; y a lo largo del libro de Joaquín ALMUNIA: *Memorias políticas*, op. cit., en las numerosas referencias a la figura del Ministro Sr. Boyer. Con mayor calado, *Pouvoirs*, nº 3, 1990, sobre el Ministerio de Finanzas.

³⁶ Joaquín ALMUNIA: *Memorias políticas*, op. cit., con referencia a la formación del primer Gobierno socialista en 1982, sostiene: «Guerra dio al final su brazo a torcer. Dos días antes del voto de investidura aceptó ocupar la Vicepresidencia del Gobierno. Desde allí, controlaría ciertas áreas; en particular el gabinete de la Presidencia –y no del presidente– y algunas políticas en las que consideraba que debía oírse más la voz del partido: la relación con autonomías, ayuntamientos y administración periférica del Estado, las relaciones con el Parlamento y con los demás poderes constitucionales y el seguimiento –y control, por qué no decirlo– de RTVE. El resultado de ese toma y daca convertía a la Vicepresidencia en un órgano dotado de poder, pero con una esfera imprecisa de actuación» (págs. 175-6).

³⁷ Es significativa la reforma operada en Aragón donde la Ley 30/2003, de 18 de julio, modificó los Textos Refundidos de la Ley del Gobierno y de la Administración autonómica (Decretos Legislativo 1/2001 y 2/2001, de 3 de julio) para hacer posible que la figura del Vicepresidente corresponda a un Consejero sin cartera que centre su actividad en funciones de dirección y coordinación política.

³⁸ Por el contrario, Antonio LA PERGOLA («Constitución y Federalismo europeo. Conversación con el Profesor Antonio La Pergola, por Juan Fernando López Aguilar» en *Anuario de Derecho Constitucional y Par-*

toma de decisiones sobre otros más técnicos o secundarios en sus funciones. No es que exista jurídicamente aquí una jerarquía o supremacía formal entre ellos, pero sí parece haber una supremacía material y de hecho. La influencia del Ministerio de Economía y Hacienda (esta Legislatura desdoblado en Economía y Hacienda) es superior a la de cualquier otro, porque la actuación administrativa es al cabo la ejecución de un presupuesto, en lo fundamental obra de ese Ministerio, y todos los demás pueden ver paralizadas sus iniciativas por motivos presupuestarios y para impedir que se dispare el gasto público³⁹. Son remarcables las competencias horizontales de ese departamento ya que, junto a facultades de gestión en un amplísimo sector de actividades, posee extensas competencias de coordinación y planificación económica y presupuestaria⁴⁰. Frente a estos súper ministerios existen *Ministerios menores* como pueden ser Ciencia y Tecnología, o Cultura y Deportes, o Asuntos Sociales que no es extraño se agreguen a otros departamentos o se consuman en uno o varios Gobiernos.

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ subraya la especificidad de ciertos *departamentos de coordinación* como son el de Presidencia o el de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, cuyas funciones no tienen otro contenido que el de coordinación; y afirma que mitad gestor y mitad coordinador es el Ministerio para las Administraciones Públicas y que también posee extensas funciones coordinadoras el Ministerio del Portavoz del Gobierno⁴¹. El segundo no existe actualmente según el vigente Decreto 557/2002, de 27 de abril, modificado por Real Decreto 683/2000.

Los *Ministros sin cartera* suelen desempeñar funciones que no se corresponden exclusivamente con un departamento. No es que gobiernen pero no administren –como se ha dicho–, sino más bien que no gestionan un Ministerio, aunque puedan dirigir un órgano específico de dimensiones más reducidas. Sus funciones pueden estar en responsabilizarse de una misión o adoptar un papel más político, dependiendo de circunstancias normalmente coyunturales. Entre nosotros han sido raros. Alguna Comunidad Autónoma (Ley de Aragón 20/2003, de 18 de julio, de modificación de la Ley de Gobierno) incluso prevé la posibilidad de un Vicepresidente sin cartera que centre su actividad en funciones de dirección y coordinación. Una experiencia tampoco insólita a nivel nacional. En Italia han facilitado la creación de Gobiernos de coalición.

lamentario, Asamblea Regional y Universidad de Murcia, nº 14, 2002) defiende la idea de un Ministro de Justicia con amplias responsabilidades, en la órbita anglosajona, que tenga una posición especial, que esté elegido por el Parlamento por amplia mayoría «y que no esté estrictamente vinculado a las vicisitudes del gabinete, que tenga una posición especial, de tal manera que responda políticamente del funcionamiento global del ministerio público en la lucha contra el delito» (pág. 38). Un modelo lógico pero que no es obviamente por el que nuestra Constitución opta.

³⁹ Alejandro NIETO, op. cit., pág. 126.

⁴⁰ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La coordinación intragubernamental como principio del Derecho Constitucional del Gobierno» en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, pág. 61, quien subraya que el Ministerio de Economía y Hacienda es sin duda el que tiene atribuidas funciones coordinadoras más extensas.

⁴¹ *Idem*, pág. 60.

La propia Ley de Gobierno (art. 13), al regular la suplencia del Presidente, llama a los Vicepresidentes según su correspondiente «orden de prelación» y a los Ministros según el «orden de precedencias de los departamentos».

2. Un segundo obstáculo para acantonar una competencia ministerial precisa es la relativa *inestabilidad de bastantes departamentos*. En efecto, la competencia presidencial (art. 2.2 j] de la LG) para crear, modificar o suprimir departamentos ministeriales y Secretarías de Estado ha producido cambios frecuentes que obstaculizan una caracterización doctrinal, de acuerdo con criterios objetivos y no meramente coyunturales, de muchas de las funciones ministeriales. De hecho la Constitución no identifica siquiera alguna de esas funciones como hace la Ley Fundamental de Bonn.

A una conclusión semejante parece llegar Pablo PÉREZ TREMPs quien, tras plantearse si caben autoridades y órganos de la Administración a las que se otorgue el rango ministerial de manera más o menos coyuntural, colige que la existencia de Ministerios sin departamentos sólo está constitucionalmente prevista para los Ministros sin cartera, siempre que se les otorgue «funciones gubernamentales», y añade que es cierto que no es nada fácil precisar hasta dónde llegan las funciones gubernamentales⁴².

¿Es razonable su *creación por Decreto* del Presidente? Tras veinticinco años de democracia y muy variadas experiencias no estaría mal un esfuerzo legal aunque es fácil dudar de su eficacia⁴³. El sistema vigente facilita la formación del Gobierno al Presidente, pero dificulta una organización administrativa estable, es decir, delimitar las funciones y competencias de los departamentos. No estoy seguro de que sea bueno. Alejandro NIETO ha sido muy crítico con el afán de todo Ministro de «mejorar» el organigrama de su departamento creando o suprimiendo Direcciones Generales para erigir otras exactamente iguales; con la inevitable paralización o ralentización de los expedientes, y el gasto inútil en energías y fondos⁴⁴. Con mayor razón cuando no hablamos de reformas departamentales internas sino de la modificación de todo un departamento, ambas cosas acaban por mezclarse. Cualquier organización y la propia acción administrativa reclaman permanencia y continuidad, pese a los cambios de sus titulares, y no pueden improvisarse: resguardar un espacio de facultades para una dirección general o un servicio administrativo lleva un tiempo y más hacerlo notorio a efectos de las relaciones entre departamentos. No siempre existe una radical sucesión de partidos que justifiquen bruscos cambios.

Si la Norma Fundamental desconstitucionaliza los Ministerios, en nombre y en número y competencias, pues no hay más mandato que el genérico de

⁴² Pablo PÉREZ TREMPs : op. cit., pág. 115.

⁴³ Ese era el tradicional sistema impuesto por el art. 3 de la preconstitucional Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que exigía la forma de ley, pero usando la cobertura de su disposición final se venía usando el Decreto o el Decreto-ley. Véase Miguel REVENGA: *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, Capítulo V, págs. 230 y ss.

⁴⁴ Alejandro NIETO, op. cit., pág. 33.

que los órganos administrativos se creen y rijan «de acuerdo con la ley» (art. 103.2 CE) y ahí ya surge un primer atisbo de duda, ¿tiene sentido que además se deslegalice este extremo en la propia Ley de Gobierno (art. 2.1. j)) mediante un reenvío en blanco a la potestad reglamentaria del Presidente? Que el Presidente pueda crear sin limitaciones los departamentos administrativos que quiera... Acaso no tiene nada que decir el Parlamento sobre la organización de la Administración central del Estado, v. gr., sobre la creación de nuevos departamentos en virtud de las nuevas necesidades sociales o tecnológicas, o acerca del coste presupuestario que entrañan las modificaciones, o las dilaciones que en la políticas causen las reorganizaciones, o la afectación de los intereses legítimos de terceros; o, en sentido contrario, es oportuno que el Presidente esté autorizado a crear los ministerios que desee por razones estrictamente coyunturales y políticas. Acaso los reajustes en los departamentos ministeriales no reclaman paralelos reajustes en las leyes que les atribuyen competencias y congelan el rango de esas atribuciones. Podría ser un poder presidencial excesivo. El Presidente debe poder nombrar libremente Ministros sin cartera y atribuir ese rango a ciertas autoridades para que formen parte del Gobierno sin que estén al frente de un departamento, como ocurre en el Reino Unido. Pero las administraciones reclaman cierta estabilidad si se quiere alcanzar una organización eficiente mediante paulatinas y sucesivas reformas. Caben modificaciones, ajustes, pero no constantes cambios desprovistos de seria justificación. Cuanto mayor experiencia albergamos en el desarrollo constitucional menos sentido tiene⁴⁵. No se pueden subordinar todos estos intereses a la formación del Gobierno por el Presidente (o a las necesidades electorales del partido) sobre todo cuando la tarea no es tan compleja, pues no ha requerido hasta ahora de Gobiernos de coalición. Y que los Ministros y los Ministerios no formen parte del voto del voto de investidura (ex art. 99 CE) no es una justificación bastante. Una cosa es que el número, denominación y competencias de los Ministerios no sea inmutable y evolucione y otra que no requiera un mínimo de permanencia y deba ser revisado cada legislatura. La falta de continuidad de los departamentos no debería ser una consecuencia ineluctable del cambio de titulares de los Ministerios ni una facultad presidencial desprovista de unos lógicos límites materiales.

El nuestro no es el único modelo comparado. El art. 15 de la Constitución italiana reclama una ley formal. También en Estado Unidos la creación de departamentos depende cada vez más del Congreso⁴⁶. Por el contrario en Francia y Alemania es una facultad del ejecutivo, pero tanto en uno como en otro país las coaliciones no son extrañas.

Mas la propuesta ya ha sido intentada sin éxito lo cual introduce bastantes dudas. Recuérdese que la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, estableció una lista de quince Ministerios,

⁴⁵ En el mismo sentido y hace ya un tiempo Luis MARTÍN REBOLLO: op. cit., pág. 280.

⁴⁶ *Idem*, pág. 275.

permitiendo (art. 11) que su modificación se hiciera por ley, pero –como recuerda Miguel REVENGA– la Ley de Presupuestos para 1986 (art. 70) vino a hacer una derogación singular de este principio, autorizando a reestructurar los departamentos al Presidente por Real Decreto⁴⁷. Una fórmula inconstitucional, por violar el contenido eventual constitucionalmente posible de esa ley anual, y técnicamente desafortunada. Con anterioridad, ya el Real Decreto-Ley 22 /1982, de 7 de diciembre, remitió al reglamento para la creación, modificación o supresión de los Ministerios y la STC 60/1986 precisó que no existía una reserva constitucional de ley en la materia *ex art. 98.1 CE*. Pero el problema no es de constitucionalidad sino de oportunidad y buena organización constitucional.

Me parece que un molde algo más rígido y dispuesto en la Ley del Gobierno evitaría precipitaciones, gastos absurdos de transición y un crecimiento excesivo de los departamentos; y el Presidente podría compensar sus restricciones en la formación del Gobierno dando más juego político a los Secretarios de Estado o a Ministros sin cartera.

C) Dirección política, coordinación y jerarquía presidenciales

El Presidente no es un *primus inter pares* respecto de los Ministros desde hace mucho –suponiendo que lo haya sido alguna vez– sino un superior jerárquico. El ejecutivo se ha presidencializado en España, al igual que en el Reino Unido o Alemania, hasta aparecer un nuevo monarca electo. De este proceso se desprende que el Consejo de Ministros –como ha subrayado Sabino CASSESE– sea en casi todas partes un organismo en crisis⁴⁸. Quince jefes de departamentos ministeriales son demasiados en número y demasiado débiles en su posición política para poder contrapesar al todopoderoso vencedor de las elecciones y líder de la mayoría en un Gobierno monocolor y de partido. La integración europea sería un último factor –advierte CASSESE– de reforzamiento de los vértices presidenciales impuesto por las constantes, variadas y centralizadas relaciones comunitarias⁴⁹. Pero es difícil calificarlo de último, porque las causas del robustecimiento presidencial crecen constantemente, entre las últimas, los estatutos o acuerdos de algunos partidos que atribuyen al Presidente la libre selección de un candidato a su sucesión o, mejor, una incondicionada facultad de propuesta o iniciativa ante los órganos colegiados.

⁴⁷ Miguel REVENGA: *op. cit.*, pág. 240; también José Luis Pérez FRANCESCH: *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 67.

⁴⁸ Sabino CASSESE: *op. cit.*, págs. 22-3. Señala como manifestaciones de la crisis del Consejo de Ministros en los sistemas parlamentarios las siguientes: la presidencialización del ejecutivo que lleva al Primer Ministro a ser un «*elected monarch*»; la proliferación de Ministros sin cartera, que acaba produciendo gabinetes restringidos; el apoyo de los gobiernos en *think tanks* o estructuras de «*sottogoverno*» o «*policy networks*»; y la fragmentación de la Administración en una constelación de poderes y entes. Estimo, sin embargo, que son cosas muy distintas y de diverso calado que no deben unirse en simple *commixtio*. Me basta ahora con subrayar la ecuación entre declinar del Consejo de Ministros y los excesos en la acusada presidencialización del parlamentarismo español sin los contrapesos que el presidencialismo estadounidense tiene.

⁴⁹ *Idem*, pág. 24.

Son múltiples las manifestaciones de esa dirección y liderazgo presidencial, citaré algunas:

- *Designa y cesa* libremente a los Ministros que nombra el Rey (art. 100 CE).
- *Dirige y coordina* la acción del Gobierno y las funciones de sus miembros (art. 98. 2 CE).
- *Establece los departamentos ministeriales* y aprueba decretos sobre la composición del Gobierno y los órganos de colaboración y apoyo (art. 17.a] de la LG)
- Propone al Consejo de la creación, modificación y supresión de las *Comisiones Delegadas del Gobierno* (art. 6.1 de la LG)
- Imparte instrucciones, resuelve los conflictos internos, establece el programa político y las *directrices* (art. 2.2 de la LG).
- Fija el *orden del día* del Consejo (art. 18.3 de la LG).
- Expresa la voluntad del Gobierno y la *representa*, lo que a veces se convierte –como en toda representación– en decidir por los representados o sustituirlos.
- *Asunciones presidenciales de carteras por vía de hecho*. La Ley del Gobierno no lo prevé, pero es una posibilidad que no es insólita en Derecho comparado ni inexistente en nuestra experiencia. Tiende a producirse, si no de Derecho, si en los hechos o la realidad de las cosas respecto de funciones como son la política exterior o la defensa en casos de conflictos bélicos. El procedimiento es sencillo basta con poner un Ministro que no le interese la cartera, o no sea especialmente capaz, o que buena parte del tiempo se dedique a sus negocios privados, o situarle como defensa marcador a un Secretario de Estado de la confianza del Presidente y no del Ministro.

No es misión de la ponencia que se me encomienda –hay otra que se ocupa de ello– dirimir la dirección del Presidente que es la clave de la bóveda gubernamental. Será suficiente con recordar, para justificar algunas de las afirmaciones que se hacen, que las relaciones entre los Ministerios demandan en sí mismas su *coordinación* y la solución que la Constitución asume consiste en atribuir esta facultad a una autoridad superior, el Presidente y, en parte, un o unos Vicepresidentes por delegación de aquél. La «coordinación» intragubernamental estimo que se realiza desde una acusada posición de supremacía tanto material como formal muy próxima o igual a una idea de *jerarquía constitucional* entre órganos. Algo semejante, pero o igual, ocurre con este principio, a diferencia de la «cooperación» vertical u horizontal, en las relaciones entre entes territoriales.

Esta afirmación se funda en las siguientes facultades presidenciales: la libre designación y cese de los Ministros (art. 100 CE), su facultad de dirección y coordinación de las funciones de los mismos (art. 98.2 CE) y de dictar directrices o instrucciones políticas (art. 2.2.b] de la LG), la obtención personal y no

como colegio de la investidura y confianza parlamentaria (art. 99 CE), las facultades de reordenación de los departamentos ministeriales y de resolución de los conflictos de atribuciones interministeriales (art. 2.2. letras j) y l) de la LG), etc. Pero, sobre todo, responde a una observación del funcionamiento real del modelo: de la Constitución viva o en acción. No existe paridad ni horizontalidad alguna entre el Presidente y los Ministros sino liderazgo, dirección y confianza de abajo a arriba, notas inherentes a la jerarquía. De esta opinión es también Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, quien concluye defendiendo «un principio de coordinación gubernamental envuelto en un principio de jerarquía»⁵⁰.

No obstante, Luis María Díez-PICAZO negó hace algunos años que existiera una relación de jerarquía del Presidente respecto de los Ministros y prefería hablar de «preeminencia» del Presidente y de adecuación a sus directrices políticas (en el mismo sentido Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH o Luis LÓPEZ GUERRA)⁵¹. El argumento principal que ese autor usa es que no cabe recurso de alzada frente a las decisiones de los Ministros quienes agotan la vía administrativa. Un razonamiento sólido. Pero obsérvese que es un planteamiento administrativo y no constitucional. El Presidente puede hacer mucho más que resolver en alzada un recurso administrativo frente a un acto ministerial, puede cesar libremente y sin motivación al Ministro e incluso suprimir su departamento. Un control orgánico, extraordinario, político o de oportunidad, y desprovisto de ulteriores controles mucho más intenso que cualquier control jurídico y ordinario, de legalidad sobre los actos.

También Luis LÓPEZ GUERRA sostuvo que la preeminencia presidencial no significa que los Ministros sean subordinados jerárquicos del Presidente, usando el argumento de que su intervención resulta imprescindible: el Presidente puede cesar al Ministro, pero no puede prescindir de su presencia para transmitir directrices en la estructura administrativa⁵².

Quizá para dilucidar la cuestión convenga precisar previamente qué entendemos por jerarquía organizativa según su descripción y convención

⁵⁰ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La coordinación intragubernamental...», op. cit., pág. 51.

⁵¹ Luis M^a Díez-PICAZO: op. cit., pág. 62, «la relación de los ministros con el Presidente del Gobierno... no puede reputarse, en puridad de conceptos, como jerarquía» esta ausencia de relación jerárquica empero no impide –a su juicio– la existencia de una «preeminencia del Presidente». Ésta es la posición bien trabada, pero de la que difiero, pues creo que tal grado de preeminencia se ha transformado en pura «jerarquía constitucional».

Estimo que comparten la posición de Luis M^a Díez-PICAZO, Luis LÓPEZ GUERRA: «El Gobierno en la Constitución de 1978» en 1812-1992. *El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992, en la pág. 184 afirma «no significa que los Ministros sean meros subordinados jerárquicos del Presidente»; y Joan Lluís PÉREZ FRANCESCH: «El liderazgo presidencial y la preeminencia institucional del Presidente del Gobierno en el marco de la competencia gubernamental de dirección de la política», págs. 61 y ss., en *La división de poderes: el Gobierno*, Antoni Monreal (coordinador), Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Lleida, 2000.

Deben verse Ignacio DE OTTO: «La posición constitucional del Gobierno» en *Documentación Administrativa*, n^o 188, 1980, págs. 139 y ss.; Antonio BAR: *El Presidente del Gobierno en España; encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, Luis LÓPEZ GUERRA: «La posición constitucional del Gobierno» en *Gobierno y Administración* (obra colectiva), Madrid, 1988, págs. 15 y ss.; y Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Gobierno en acción*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

⁵² Luis LÓPEZ GUERRA: «El Gobierno en la Constitución de 1978», op. cit., pág. 184.

más extendida. Un clásico como V. E. ORLANDO en sus *Principios de Derecho Administrativo* decía que la noción de jerarquía administrativa da lugar a unas relaciones de subordinación en los oficios públicos, en virtud de las cuales unos dependen de otros y así sucesivamente hasta remontarse a una suprema unidad⁵³. Y entre las manifestaciones «generales» de la jerarquía –opuestas a las «especiales» que sólo se dan en algunos servicios– cifraba las siguientes. El superior debe procurar que entre sus subordinados se dé una unidad de dirección lo mayor posible, para tal fin puede dictar instrucciones que éstos están obligados a obedecer. Asimismo, el superior tiene un derecho y deber de vigilar a los subordinados, para que los encargos confiados a ellos se cumplan exactamente, lo que le concede una facultad de recabar información y de sanción o castigo; si la esfera de competencia viene determinada por ley (como con los Ministros ocurre), el superior podrá impartir instrucciones e incluso reemplazar al titular, pero normalmente no sustituirle en su actuación. Por otro lado, el superior jerárquico resuelve los conflictos que eventualmente surjan entre los subordinados, así como las instancias promovidas por particulares contra un acto del inferior que haya lesionado un derecho o interés sin perjuicio de las acciones judiciales. Si bien el propio ORLANDO reconocía que el Ministro dirigía una de las partes en que orgánicamente se divide la actividad estatal, y que la organización administrativa no era igual a la constitucional y, en consecuencia, tampoco coincidían el concepto de Ministro en el orden constitucional y administrativo. Hasta aquí el maestro italiano fielmente expuesto.

Debe concluirse que todas estas notas que identifican una noción de jerarquía o subordinación entre órganos del Estado (supremacía en la unidad de dirección política, facultad de dictar instrucciones, deber de vigilancia del subordinado, facultades de información y sanción, y decisión de conflictos entre inferiores) se cumplen en la relación entre los Presidentes y los Ministros. Es verdad que *servata distantia*, y estaríamos ante una «jerarquía especial» muy específica, pues la organización constitucional tiene diferencias respecto de la administrativa que prescribe el art. 11 de la LOFAGE.

De este modo el Presidente ciertamente no resolvería recursos de los particulares frente a los Ministros –como advierte Luis María Díez-PICAZO– pudiendo anular sus actos. Pero hay bastantes órganos administrativos inferiores que agotan la vía administrativa a efectos de la interposición de un recurso contencioso administrativo sin que ello suponga que carezcan de relación de subordinación jerárquica. El régimen de los recursos no es la única nota definitoria de la jerarquía entre órganos ni siquiera la principal.

E igualmente el Presidente no podría prescindir de la actuación del Ministro en la cadena de mando (sí revocarlo y sustituirlo), pero si admitimos –como se ha visto– que esta característica no es indefectible a toda jerarquía con com-

⁵³ Victorio Emmanuel ORLANDO: *Principios de Derecho Administrativo*, INAP; Madrid, 1978, págs. 39 y ss., epígrafe «Ordenamiento de los oficios públicos. La jerarquía administrativa». El original es de 1892.

potencias atribuidas por ley, se alejarían las dudas de Luis LÓPEZ GUERRA al respecto. Me parece que, salvados estos matices, queda demostrado que en sus grandes rasgos los elementos de una relación de subordinación y jerarquía entre órganos unipersonales se cumplen en el asunto que nos ocupa.

De forma complementaria de este argumento principal, cuando Hans KELSEN se ocupó de la posición de un órgano del Estado en la jerarquía del orden estatal mantenía que la responsabilidad ante el Parlamento de los Ministros por su gestión constituye una forma o garantía especial de la regularidad del acto de un órgano⁵⁴. Una garantía alternativa –diría yo– al sistema de recursos administrativos y de responsabilidad disciplinaria, presente para los funcionarios, pero inexistente para los Ministros.

Por último, recuérdese que Georg JELLINEK aseveraba que la naturaleza de los órganos inmediatos se muestra jurídicamente en que no pueden jamás estar sometidos al poder de mando de otro órgano de la misma asociación; y que en toda ocasión en que exista una pluralidad de órganos inmediatos no podrá someterse a uno de ellos al *imperium* de otro⁵⁵.

Jerarquía organizativa es pues –a mi juicio– un concepto muy ligado al titular de un acto de nombramiento de un inferior, y más aún de cese o revocación, y a un poder de mando cotidiano que impide a menudo el ejercicio de verdaderas competencias independientes. Justo la situación que se produce en el espacio que estudiamos.

4. ¿UNA FACULTAD MINISTERIAL DE DIRECCIÓN POLÍTICA Y UNA COMPETENCIA DEPARTAMENTAL DIRECTA?

«Every Cabinet Minister is in a sense the Prime Minister's agent –his assistant–. There's no question about that. It is the Prime Minister's Cabinet, and he is the one person who is directly responsible to the Queen for what the Cabinet does. If the Cabinet discusses anything it is the Prime Minister who decides what the collective view of the Cabinet is. A Minister's job is to save the Prime Minister all the work he can. But no Minister could make a really important move without consulting the Prime Minister, and if the Prime Minister wanted to take certain step the cabinet Minister concerned would either have to agree, argue it out in Cabinet, or resign»

(R.H.S. Crossman, Portavoz del GP Laborista y Ministro, pp. 190-191).

La dirección política ministerial puede actuar en la fase ascendente de configuración de la acción política de gobierno, pero también en la fase descendente o de concreción del programa y someterse luego a la coordinación intragubernamental. La acción colegiada unifica en ambos momentos la actuación de los diversos departamentos ministeriales⁵⁶. Mas, de nuevo, quien

⁵⁴ Véase Hans KELSEN: *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, Méjico, 1979, XV edición, pág. 371, epígrafe «Posición del órgano del Estado en la jerarquía del orden estatal (jurídico)».

⁵⁵ Georg JELLINEK: *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, pág. 415 y pág. 421.

⁵⁶ Cfr. Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: «La coordinación intragubernamental...», op. cit.

interpreta y concreta las líneas directrices de esa acción es el Presidente. No obstante, cabe pensar con realismo que el Gobierno y el Presidente rara vez tienen objetivos precisos en todas las áreas y que, por el contrario, centran sus directrices en algunos campos principales, mientras que, en muchos otros, estos fines ascienden en un flujo desde los Ministerios en interacción con la Administración y los altos funcionarios⁵⁷. Una descripción más realista que la sola explicación del fenómeno como una concreción en cascada por los Ministros de una dirección política general. Y que deja un espacio de autonomía departamental.

A) *Las competencias y funciones ministeriales: a menudo una distinción de grado y en concurrencia imperfecta con las gubernamentales*

Ya he recordado que la Constitución no se ocupa de las funciones y atribuciones ministeriales, el problema queda desconstitucionalizado y en manos de la libre configuración del legislador. Pero el art. 4 de la LG se ocupa poco del asunto y con una técnica no muy afortunada. Se afirma allí que los Ministros «tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación», mas este epígrafe general no se corresponde con el enunciado posterior donde se habla de «funciones». Es significativo que no se califiquen como de «competencias», o incluso con el término más ambiguo de «atribuciones», sino como «funciones», término que entraña unos contenidos mas laxos dada la imprecisión material y formal de las funciones ministeriales. Luego ciertamente se enumeran algunas funciones, como son la potestad reglamentaria o desarrollar la acción del Gobierno, pero también competencias como son la de refrendo de los actos regios, o «las que les atribuyan las leyes, la normas de organización y funcionamiento del Gobierno o cualesquiera otras disposiciones».

El art. 14 de la preconstitucional Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 sí hacía una enunciación bastante cerrada. Comentando el precepto, Luis MARTÍN REBOLLO⁵⁸ sistematizó las facultades ministeriales en tres bloques para analizarlas con detalle. Muy probablemente la clasificación sigue siendo válida. Recordemos algunas con el mero afán de evidenciar su amplitud:

- *Organización, dirección e inspección de todos los servicios.* Un poder jerárquico que le permite revocar las decisiones de sus subordinados, e incluye el nombramiento y separación de los funcionarios dependientes, ascensos y descensos, dictar instrucciones, facultad disciplinaria, facultades de delegación, elaboración del presupuesto, etc.

⁵⁷ Alejandro NIETO: op. cit., pág. 27.

⁵⁸ Luis MARTÍN REBOLLO: op. cit., pág. 285. Las funciones ministeriales se describen también por: Tomás GONZÁLEZ CUETO: «art. 4. De los Ministros» en *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Claro J. Fernández Carnicero (coordinador), Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, Madrid, 2002, págs. 86 y ss.

- *Representación del departamento*: firma de contratos, administrar los créditos para gastos, representación externa ante el Parlamento, etc.
- *Toma de decisiones y dirección política*: potestad reglamentaria, presentación de proyectos de decretos o de leyes al gobierno para su aprobación, asistencia a reuniones de órganos, decisión de recursos, solución de los conflictos internos de atribuciones entre sus subordinados y presentación de conflictos con otros Ministerios, recabar informes, otorgar autorizaciones, etc.

En la actualidad, el art. 12.2 de la LOFAGE (modificado por Ley 50/1998) afirma que, corresponde a los Ministros, «en todo caso», un largo elenco de competencias indefectible o irrenunciables:

- ejercer la potestad reglamentaria;
- fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución dentro de los límites de la dotaciones presupuestarias;
- aprobar la propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Economía y Hacienda;
- determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio;
- evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de los mismos;
- nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los organismos públicos dependientes de mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio organismo, y elevar al Consejo de Ministros las propuestas de nombramiento a éste reservadas;
- mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento;
- dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias;
- revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda, así como plantear los que procedan con otros Ministerios.

A continuación, el art. 13 de la LOFAGE recoge otras competencias de los Ministros, sin calificarlas ni expresar el motivo de esta técnica de doble lista, pero parecen atribuciones de alguna menor importancia, ya que se asevera que, aunque corresponden a los Ministros, cabe su desconcentración o delegación en los órganos superiores o directivos del Ministerio o de su organización territorial:

- administrar los créditos para gastos de los presupuestos de su Ministerio; y aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros y elevar a la aprobación de éste los que sean de su competencia; reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago;
- autorizar las modificaciones presupuestarias que les atribuye la Ley General Presupuestaria;
- celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros;

- solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la afectación o el arrendamiento de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a su cargo;
- proponer y ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los planes de empleo del Ministerio y los organismos públicos de él dependientes;
- modificar la relación de puestos de trabajo del Ministerio que expresamente autoricen de forma conjunta los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda;
- convocar las pruebas selectivas en relación al personal funcionario de los cuerpos y escalas adscritos al Ministerio así como al personal laboral, de acuerdo con la correspondiente oferta de empleo público y proveer los puestos de trabajo vacante;
- administrar los recursos humanos del Ministerio de acuerdo con la legislación específica en materia de personal. Fijar los criterios para la evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento legalmente previstos;
- otorgar o proponer las recompensas que procedan y ejercer la potestad disciplinaria;
- decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento;
- resolver los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda;
- y cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor.

En pocas palabras, la función de un Ministro es dirigir su departamento y para ello las leyes y los reglamentos le pueden dar muchas facultades inherentes a esa función. Este amplísimo elenco de atribuciones recogidas en esas dos listas –y que crece en la práctica día a día en muy variadas normas– evidencia un rasgo manifiesto: el Ministro es normalmente poderoso dentro de su departamento. No tanto, o en la misma medida, como hemos visto, hacia el resto del Gobierno y el Presidente.

En las relaciones intragubernamentales, la fortaleza de su posición puede variar mucho, dependerá de múltiples factores: de su competencia profesional, de la confianza presidencial, de su habilidad para las relaciones públicas o con los medios, de la fortaleza de sus apoyos parlamentarios o extraparlamentarios, especialmente, en el partido (si es un representante de alguna de las distintas familias, sensibilidades o federaciones territoriales), o de hipotéticos acuerdos de coalición.

Incluso dentro de su departamento y donde es más poderoso, el Ministro está muy condicionado internamente por los técnicos que dirige, funcionarios de los diversos cuerpos con larga experiencia en el puesto o asesores. La relación entre política y técnica es vieja y compleja de suerte que no es sencillo cohesionar ambas dimensiones muy diversas en su naturaleza, pero es de prever que o bien recoja y traslade al Consejo las iniciativas de sus subordinados, o bien imponga dentro del departamento decisiones políticas tomadas en el Consejo o por el Presidente, en ambos casos, puede que rara vez tenga la sensación de haber actuado individualmente y que por tanto merezca ser acreedor de responsabilidad⁵⁹.

⁵⁹ Vid. Alejandro NIETO: op. cit., págs. 73 ss.

Cabe pensar en la existencia de dos círculos de competencias de los Ministros. Uno primero de atribuciones «exclusivas» del Ministro (v. gr. la organización interna del ministerio o la ejecución del presupuesto) junto a otro segundo, más amplio, en el que la diferencia entre la competencia ministerial y la del Consejo de Ministros, es cuantitativa o de grado, difícilmente el Ministro decidirá aprobar un contrato multimillonario o suscribirá un convenio para una gran infraestructura o evento individualmente, si de los yerros en esta decisión, va a acabar por responder todo el Gobierno. La unidad de la dirección política con frecuencia se lo impedirá.

En efecto, la competencia ministerial directa (art. 98. 2 proposición 2ª CE) se encuentra a menudo en una situación de «conurrencia imperfecta» con la dirección política presidencial (proposición 1ª) y llegará hasta donde quiera ésta, que actuará como la prevalencia ocupando el terreno y rompiendo la competencia ministerial para atribuírsela al Consejo o al propio Presidente. Ningún órgano que tiene jerarquía sobre otro puede sostener verdaderas e independientes relaciones de competencia. En los casos evidentes, el deslinde puede funcionar, pero sólo hasta que la gravedad del problema lo convierta en un problema de política general.

Algo semejante ocurre con las competencias sobre la dirección política sectorial, si intentan independizarse o separarse muy tajantemente de la dirección política general. La distribución de competencias es impracticable. Cualquier problema sectorial según crece en su importancia política por la dimensión del error acaba siendo general. Contratar un vetusto avión militar en un país del Este europeo por el Ministerio de Defensa para desplazar a nuestra tropas –el caso del Ministro Trillo en 2003–, claro está sin conocimiento del Consejo de Ministros dada la reducida dimensión del asunto, no es sólo celebrar un contrato si se produce un accidente con más de medio centenar de muertos, acaba por ser algo que afecta a la dirección política de la defensa o incluso a la seriedad de la acción global del Gobierno. La idea de diversas políticas que van cayendo en cascada y se completan una a otra en los espacios abiertos no es tan real. Quizá la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (índice azul) o la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica (índice gris) sean, en cambio, buenos espacios para una dirección política sectorial.

De hecho, la *Corte Costituzionale* en Sentencia nº 150 de 1981 (y antes por Auto nº 123 de 1979) rechazó la legitimación subjetiva del Ministro para ser parte en un conflicto entre poderes con los órganos judiciales, remarcando que el Gobierno «no es un poder difuso» en virtud de la «unidad de la potestad de dirección política» y que, por tanto, aquélla corresponde al Presidente tras la deliberación del Consejo; y recordando, desde el punto de vista objetivo, que las atribuciones de los Ministros no asumen relieve constitucional al no estar en normas de este rango⁶⁰. También la mayoría de la doctrina italiana niega a

⁶⁰ Cfr. Silvia NICOLAI: «Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del Ministro al conflitto tra poteri» en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, nº 6, págs. 1875 y ss.

los Ministros la condición de poderes del Estado precisamente en virtud de su deber de acomodarse a esa dirección política unitaria y someterse al liderazgo presidencial⁶¹. La organización del Gobierno es vertical y no horizontal como la del Poder Judicial tanto en competencias como en facultades de dirección política.

Me parece que igualmente en España puede decirse como en Italia que la regla general es que las atribuciones de los Ministros no tienen relevancia constitucional sino legal o reglamentaria, pues ese rango tienen las normas atributivas de competencia con la excepción del refrendo de los actos regios. Y de aquí podría concluirse que tampoco su posición. Pero una conclusión tan tajante debe ser matizada, a menudo sus atribuciones y funciones, por sus mismos contenidos y consecuencias, tendrán directa o indirectamente relevancia constitucional.

5. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS (INSTITUCIONAL) ANTE EL PRESIDENTE Y (DIFUSA) ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

«Now that the government party controls parliament, both resignations on principle and dismissals for incompetence have become rare. Indeed the incompetent minister with a departmental muddle to cover up may be kept in office for years; and the louder the demand for his dismissals, the more loyalty the party oligarchy will support him, rightly calculating that more votes will be lost in a general elections by admitting ministerial incompetence than by concealing it»

(R. H. S. Crossman, «The effect of party on Ministerial responsibility», pp. 184-185).

A) *La olvidada existencia ex Constitutione de una doble responsabilidad ministerial: colectiva e individual*

La responsabilidad individual complementa, pero no sustituye, a la colectiva. No puede llegar a desvirtuarla. Es un complemento necesario, pero no suficiente. En este sentido, más precisa que la de nuestro art. 98.2 CE es la fórmula del art. 95 de la Constitución italiana cuando asevera que los Ministros «son responsables colegiadamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de las de sus departamentos». Pese a las dificultades que tal deslinde competencial, a veces fundado en diferencias de grado antes que de calidad, ya sabemos entraña.

Me parece que desde hace décadas la responsabilidad individual ha sido desvalorizada en exceso entre nosotros⁶². Cualquier manual británico, sin

⁶¹ *Idem*, pág. 1879.

⁶² Cfr., entre otros, Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: op. cit.; Rafael BUSTOS: op. cit.; Pilar MELLADO: *La responsabilidad política en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; Francesco DURANTE: «Forma di governo parlamentare e responsabilità politica dei Ministri in Spagna: ori-

embargo, tiene un epígrafe sobre ella. El Gobierno de Partido la ha convertido en un principio en declive hasta hacerla en apariencia prácticamente desaparecer. La introducción de los partidos en la responsabilidad ministerial ha llegado a transformarla. Y la cuestión no tiene una fácil enmienda. CROSSMAN acierta cuando señala –así lo corrobora nuestra propia experiencia constitucional– que la responsabilidad colectiva tiende a cubrir a la individual e impedir la revocación del Ministro, es decir, la responsabilidad entendida como cese, para no provocar daños electorales al Gobierno de Partido⁶³. Pero es evidente que no puede impedir otra responsabilidad más modesta, comprendida como control parlamentario. Con eso probablemente baste. La demanda de responsabilidad no perseguirá el cese del Ministro, seguramente inalcanzable, sino conectar con la opinión pública a través de los medios de comunicación, y dañar la imagen individual del Ministro o, a través de su persona, la colectiva del Gobierno. El Parlamento juega un rol más reducido, pero no inexistente. Rafael BUSTOS ha razonado muy bien que la responsabilidad ligada al cese o la inmolación del titular de un cargo es sólo un tipo o grado de entre los varios posibles y constitucionalmente necesarios⁶⁴. En los casos fronterizos será el Presidente del Gobierno quien decidirá cuándo la responsabilidad es solidaria o individual y antes la oposición en fase de iniciativa parlamentaria.

Es importante recordar que la propia Constitución recoge supuestos en los que exige una responsabilidad ministerial directa. Algo que a veces se olvida. La ausencia de una moción de censura individual –a diferencia de lo previsto durante la II República– no debe confundirse con la inexistencia de responsabilidad individual. Una cosa es el procedimiento de exigencia y otra la validez del principio.

El mandato de responsabilidad individual está explícito en el art. 98.2 CE y –ya hemos visto– debe entenderse referido a la actuación del Ministro al frente de un departamento administrativo. Así como, respecto del refrendo ministerial de los actos regios (art. 64.1 CE), ya que el apartado 2º del mismo precepto establece que de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden. Mas es patente que existen otros casos constitucionalmente previstos de relaciones entre el Gobierno y las Cortes (Título V) en los que un miembro del Gobierno asume responsabilidad ante el Parlamento y se ve obligado a la modalidad de la misma consistente en informar y rendir cuentas y, en definitiva, responder:

- a las *interpelaciones y preguntas* (art. 111), a las que se destina un tiempo semanal, están sometidos cada uno de los miembros del Gobierno, pudiendo las primeras dar lugar a una moción en que las Cámara manifieste su posición;

gini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello» en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, nº III, 2001, págs. 1341 y ss.; etc.

Abundante información puede verse en la obra colectiva *La responsabilité des gouvernants*, Olivier Beaud y Jean-Michel Blanquer (directores), Descartes & Cie, Paris, 1999.

⁶³ R. H. S. CROSSMAN: op. cit., págs. 180 a 193.

⁶⁴ Ésta es la tesis central del libro de Rafael BUSTOS: op. cit.

- a las *solicitudes de información* de las Cámaras que pueden dirigirse al Gobierno o sus departamentos (art. 109);
- asimismo, las Cámaras o sus Comisiones pueden reclamar las *comparencias* de los miembros del Gobierno quienes, al tiempo, poseen un recíproco derecho de acceso y audiencia ante éstas, pudiendo solicitar comparecer para informar por sí mismos o pedir que lo hagan funcionarios de sus departamentos (art. 110);
- y es posible la creación de *Comisiones de investigación* sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1), incluida la acción de un Ministro.

La situación no es en consecuencia mala en la Norma fundamental. Son los usos parlamentarios adquiridos por las sucesivas mayorías y ejecutivos, y los obsoletos –por insuficientes– desarrollos en los Reglamentos de ambas Cámaras de las Cortes Generales los que resultan manifiestamente mejorables y urge su reforma cuanto antes. Los Ministros vienen constitucionalmente obligados a colocar a las minorías en una situación en que puedan ejercer el control y la responsabilidad política.

En este sentido, puede resaltarse como ejemplo que en el Código Ministerial o Guía de Conducta de los Ministros aprobado por el *Cabinet Office* del Reino Unido en 2001, el Primer Ministro les efectúa una larga serie de recomendaciones entre las cuales está el deber de los Ministros de responder ante el Parlamento por sus políticas, decisiones y acciones tanto propias como de sus departamentos y agencias, así como el de ofrecer una información veraz y adecuada, o el de actuar con transparencia ante las Cámaras y la opinión pública; y se estipulan unas detalladas normas internas de funcionamiento del Gabinete y de las Comisiones Ministeriales que incluyen el reconocimiento de algunos derechos de los Ministros.

La responsabilidad directa de los Ministros –decía en 1985⁶⁵– es una consecuencia ineludible en Derecho de la atribución de una esfera autónoma de competencia conforme al principio de que nadie puede decidir sin venir sometido a responsabilidad. Donde hay una competencia hay una responsabilidad. Como esta es difuminada y borrosa, la responsabilidad también. Y la imprevisión de un procedimiento de control específico dificulta su exigencia.

B) *La responsabilidad institucional e intragubernamental de los Ministros ante el Presidente no agota las exigencias constitucionales de responsabilidad individual en un sistema parlamentario*

El miedo al cese presidencial es una seria amenaza –a *big stick*– que hace vulnerables a los Ministros. Porque la sanción presidencial puede comportar

⁶⁵ Cfr. Javier GARCÍA ROCA: «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución» en *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, 1985, págs. 183 y ss.

no sólo el alejamiento del cargo que se desempeña sino una defenestración más general y llegar a suponer la no inclusión en las listas electorales futuras y hasta la pérdida de todo un *cursum honorum* o carrera política, castigo al que difícilmente un profesional de la política puede arriesgarse.

El Presidente parece ser, *prima facie*, según el art. 100 de la Constitución, el único órgano dotado de competencia para exigir esa responsabilidad individual a los Ministros de una manera institucional⁶⁶. Es una consecuencia lógica de esta preeminencia presidencial que el poder de los Ministros frente a él sea frágil. El interrogante es si esta responsabilidad directa, pero intraorgánica, agota el problema o resta otra ante el Congreso como demanda la naturaleza del parlamentarismo.

Los antecedentes en el debate constituyente del art. 108 CE, relativo a la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Congreso, revelan que fueron rechazadas dos enmiendas al art. 86.1 del Anteproyecto tendentes a añadir también allí una referencia expresa a la responsabilidad «individual» de los Ministros ante la Cámara⁶⁷. Es un dato a agregar a la ausencia de un mecanismo de censura individual y responsabilidad institucional en el art. 113 CE.

Pese a ello, ya se ha razonado que de otros preceptos constitucionales puede colegirse la existencia de una responsabilidad parlamentaria individual de los Ministros. No existe una censura individual, pero la responsabilidad directa ante el Congreso está en la lógica de la misma figura ministerial engastada en un sistema que se define como parlamentario. Es una institución esencial e indefectible del parlamentarismo que sólo podría excluirse mediante una prohibición constitucional expresa, un mojón del camino que traza la frontera entre Gobierno y Administración⁶⁸. Otra cosa es resolver quién pueda exigirla y en qué forma y, en definitiva, con qué procedimientos. El principio de responsabilidad parlamentaria individual de los Ministros, como todo verdadero principio, es inderogable en cuanto surge de la naturaleza de las cosas y no de las normas positivas.

⁶⁶ La terminología y dicotomía (responsabilidad «institucional»/«difusa») la utiliza Giuseppe Ugo RESCIGNO: *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967. Un trabajo esencial.

⁶⁷ Puede verse Francesco DURANTE: op. cit., págs. 1363 y ss., quien resume las posiciones de la doctrina española sobre la existencia o no de una responsabilidad individual de los Ministros.

⁶⁸ Ésta es la posición de Ernst BADURA (citado por Eduardo VIRGALA: «La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal Alemana: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, págs. 132-3, un estudio muy documentado), quien defiende que la responsabilidad parlamentaria individual es una institución del parlamentarismo que sólo podría devenir inexistente mediante una prohibición explícita de la Constitución. VIRGALA alude también a la posición de FRIESEHAN el cual afirma (p. 133) que la inexistencia de una responsabilidad ministerial individual ante el *Bundestag* relegaría a los Ministros a la posición de meros Secretarios de Estado. Ambos son argumentos de peso para concluir que la responsabilidad ministerial ante el Parlamento es indefectible en un sistema parlamentario.

Del mismo autor, *La moción de censura en la Constitución española de 1978. Y en la historia del parlamentarismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

C) *La inexistencia de procedimientos parlamentarios formalizados de censura y reprobación individuales*

Pero, si la responsabilidad ministerial directa que la Constitución demanda no se agota ante el Presidente, deberían preverse instrumentos en sede parlamentaria que la articulen⁶⁹. Cuando menos si pensamos que no basta con los instrumentos ordinarios de control parlamentario.

Sin embargo, no creo quepa introducir en nuestro ordenamiento una *moción de censura individual*, «en sentido estricto», sin proceder a la reforma de la Constitución en varios preceptos, es decir, simplemente a través de la reforma del Reglamento del Congreso o en la Ley del Gobierno. Precisaré que «estricto» indica la revocación automática del titular en virtud de un acto o decisión del Congreso sin la participación de otra voluntad extraña a la del sujeto que censura. Todo ello por varias razones.

En primer lugar, el carácter racionalizado de nuestro parlamentarismo parece reclamar su formalización en normas del mismo rango que aquellas otras normas fundamentales que afectan al nombramiento y al cese presidencial de los Ministros. *Sensu contrario*, la Constitución de la II República, artículos 64 y 91, la preveía expresamente especificando que el Congreso podría acordar un voto de censura «contra el Gobierno o alguno de sus Ministros» siendo los requisitos comunes para una y otra modalidad, en particular, la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación, así como que los miembros del Gobierno responden ante el Congreso «solidariamente de la política del gobierno e individualmente de su propia gestión ministerial». Pero admito que el argumento de la paridad en el rango normativo pese a ser importante, no resulta determinante por sí mismo.

En segundo lugar, la «censura» en sentido estricto o técnico jurídico supone una interrupción de la relación de confianza entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados que, por esa misma naturaleza que entraña la ruptura de una relación, obliga jurídicamente al cese del Ministro. Pero, según el art. 100 CE, sólo el Presidente del Gobierno tiene la competencia para cesar –y libremente– a los Ministros. Este argumento fundado en el necesario paralelismo en origen y la extinción de la relación de confianza me parece casi irrefutable.

El acto parlamentario de «censura» y el acto de «nombramiento» se encuentran –en buena lógica jurídica– en una correspondencia bilateral y asentados en una relación de confianza: normalmente sólo quien nombra al titular de un órgano y crea una relación de confianza política entre ambos debe poder cesarlo⁷⁰. Si el Presidente nombra libremente a los Ministros, sin apro-

⁶⁹ Así lo pidió Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: op. cit., en 1984. Previamente, José Ramón MONTERO: «Moción de censura y mociones de reprobación» en *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, M. Ramírez (director), Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 421 y ss.

⁷⁰ «The Cabinet is created by and responsible to the Commons» dice R. H. S. CROSSMAN: op. cit., pág. 177. Estimo que la responsabilidad política, entendida como cese, debe ser el reverso de un acto de nombramiento. En el mismo sentido los trabajos de Silvano LABRIOLA que en la nota 71 se citan.

bación o trámite de informe, audiencia o ratificación parlamentaria alguno, difícilmente puede atribuirse luego un poder de cese o revocación a una Cámara que no participó en la designación que lleva al nombramiento regio (cuando menos si de responsabilidad y confianza política hablamos, la responsabilidad penal ligada al modelo de *impeachment* posee otra lógica bien distinta).

Para salir del callejón, se hace preciso un esfuerzo previo de precisión conceptual⁷¹, diferenciar varias *situaciones jurídicas ministeriales*, activas y pasivas, en los cambios de titularidad:

- la «*dimisión*», por definición, voluntaria» o «*renuncia*» al cargo; aunque pueda a veces enmascarar una previa petición del Presidente, pues es un hecho que ciertas dimisiones voluntarias se adelantan poco tiempo al cese presidencial (recuérdese el caso de la precipitada dimisión por fax del Ministro de Trabajo Sr. Pimentel en el 2000, previamente anunciada a los medios, adelantándose al cese del Presidente Sr. Aznar⁷²);
- el «*cese*» o «*revocación*» del cargo por decisión del Presidente. No debe entenderse necesariamente como una sanción (en Italia, Silvano LABRIOLA ha distinguido entre *revoca* y *rimpasto*, una contraposición que no tiene una cómoda traducción al castellano⁷³), pues puede deberse a otras causas distintas a la pérdida de confianza o a la apreciación de incompetencia (v. gr. la presentación del Ministro como candidato a una concurrencia electoral de ámbito no nacional), o incluso enmarcarse como medida en una más amplia remodelación o reajuste gubernamental;
- la «*moción de censura individual*» del Ministro por el Congreso en sentido estricto; probablemente inadmisibles cuando no se prevé expresamente en la Constitución;
- las simples «*mociones de reprobación*» de los Ministros por el Congreso. Son a su vez clasificables mediante distintas fórmulas según vayan dirigidas al propio Ministro o al Presidente instándole a que cese a quien designó.

Interesa ahora analizar las dos últimas figuras, en especial, la última. En coherencia con la lógica de lo que solemos llamar parlamentarismo racional-

⁷¹ Como ha hecho Silvano LABRIOLA: «Profili di Diritto Comparato della revoca del Ministro nella forma di governo parlamentare» en *Studi in onore di* pág. Biscaretti di Ruffia, Giuffrè, Milán, 1987, tomo II, págs. 743 y ss.; del mismo autor «Revoca del ministro e rapporto di fiducia» en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n^o 3, 1983, págs. 802 y ss.

⁷² El origen de la dimisión estuvo en el descubrimiento de que una empresa de la esposa de uno de los colaboradores del Ministro recibía subvenciones millonarias del departamento. El Sr. Pimentel destituyó al alto cargo antes de dimitir, pero es probable que todo se ubicara en una disidencia y crisis política (puede leerse *El País*, 14 de julio de 2003, pág. 20).

⁷³ Silvano CABRIOLA: «Profili...», op. cit., págs. 759-764. Este autor diferencia entre «*revoca/sfiducia individuale/rinunzia volontaria/rimpasto*».

zado –en verdad más debilitado y formalista que racional y parlamentario– parece conveniente prever normas procedimientos que articulen al menos uno de ambos institutos.

Sólo en la Ley de Gobierno del País Vasco (no condicionada por una previsión constitucional) se han disciplinado instrumentos específicos de censura individual⁷⁴ y, lógicamente, alberga una naturaleza no constructiva a diferencia de la que se presenta frente al *Lehendakari*. Un dato a reservar, nacido de la experiencia en el funcionamiento del mecanismo, es que no se han llegado a plantear –según la reseña de Alejandro SAIZ ARNAIZ que llega hasta 1995⁷⁵– mientras en cambio sí ha habido mociones de reprobación.

Acaso por analogía con la situación en el País Vasco, al discutirse la Ley de Gobierno en 1997, el Grupo Parlamentario Vasco presentó una enmienda al articulado en la que se proponía hacer posible una moción de censura individual. Se opuso por la mayoría el Diputado Sr. López Medel diciendo que el mecanismo era inviable a la luz de los artículos 100 y 108 CE. Un juicio que comparte Manuel ALBA⁷⁶. Así se desprende de una interpretación originaria y de los demás argumentos antes expresados. La vía de la modificación de esta Ley no es idónea para su incorporación en virtud de los límites constitucionales.

6. LA EXPERIENCIA DE LAS MOCIONES DE REPROBACIÓN INDIVIDUAL A LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Su aparición es una muestra del dinamismo del Derecho parlamentario, como pronto subrayó Francisco FERNÁNDEZ SEGADO⁷⁷. Las mociones de reprobación individual de los miembros del Gobierno se han introducido por la vía de los usos o convenciones parlamentarias. En la medida en que la responsabilidad individual es un principio inherente a un sistema parlamentario, por mucho que se racionalice y debilite, la realidad se ha visto obligada a generar un instrumento, corrigiendo las insuficiencias constitucionales. Al igual que en otros casos, una praxis ocasionada por la tozuda naturaleza de las instituciones ha reconocido una herramienta que las normas jurídicas ignoraban, pero que no prohibían.

Extraña que siga todavía sin estar incorporada al Reglamento del Congreso después de tantos años de experiencias. Pero está tan consolidada que la página web de la Cámara la recoge entre los tipos de iniciativas efectuadas en las últimas Legislaturas y da cumplida información sobre ella: de la IV a la VII

⁷⁴ Véanse Javier GARCÍA ROCA: «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco...», op. cit., y Alejandro SAIZ ARNAIZ: *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, IVAP, Oñate, 1995, 2ª edición.

⁷⁵ Alejandro SAIZ ARNAIZ: op. cit., pág. 135.

⁷⁶ Manuel ALBA: op. cit., pág. 240.

⁷⁷ Cfr. Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: op. cit.

Legislatura, del año 1990 al 2003, se han presentado veintiséis. La investigación de Miguel REVENGA ofrece una detallada información previa: de 1979 a 1986 se formularon nueve reprobaciones de Ministros, una gran mayoría de los cuales continuaron hasta el fin de la Legislatura y sólo dos fueron cesados poco después (los señores Sancho Rof y Fernando Morán), aunque ninguna de estas mociones resultara aprobada; dos más se presentaron en el curso del debate sobre el estado de la Nación de 1987⁷⁸. Un total de treinta y siete casos identificados, fuera de un período de cuatro años en el que no poseo una paralela información. Pero los datos pueden bastar para observar tendencias.

¿Hay un objeto, una materia, común a esa casi cuarentena de reprobaciones que se han analizado? Como conclusiones, no coinciden ni los sujetos pasivos, muy repartidos entre numerosos Ministerios, ni los supuestos de hecho que son manifiestamente heterogéneos, si bien la mayoría afecta a temas de indudable y conocida trascendencia ante la opinión pública. Veámoslo.

Respecto de los sujetos pasivos, he encontrado dos presentadas al Presidente del Gobierno, en claro fraude de ley a la moción de censura constructiva, una de ellas ligada a Ministros. Una a un Vicepresidente. Siete al Ministro de Fomento. Cinco al Ministro de Agricultura. Tres mociones conjuntas a varios Ministros, lo que evidencia la dificultad de individualizar la responsabilidad en ciertos casos. Tres frente al Ministro de Educación. Dos, respectivamente a los Ministros de Medio Ambiente, Justicia y Economía y Hacienda. Y una frente a los Ministros Portavoz del Gobierno, Obras Públicas, Industria y Energía, Trabajo, Administraciones Territoriales y Sanidad. También un Secretario de Estado, el de Hacienda, fue objeto de una reprobación individual lo que es un indicio más de su naturaleza política antes defendida.

En relación a las materias o temas, pueden mencionarse los siguientes: los obstáculos a la libertad de empresa de Canal Satélite Digital. La crisis medioambiental provocada por el hundimiento del petrolero Prestige. Criterios para el otorgamiento de subvenciones. La difusión de falsas informaciones sobre el ex Presidente del Gobierno Sr. González. Varios casos de graves errores en la gestión ministerial. La crisis de las vacas locas o encefalopatía espongiforme bovina. La negociación de acuerdos pesqueros con Marruecos. Operaciones de Ministros con empresas. La participación en la guerra de Yugoslavia sin contar con la autorización previa de las Cortes Generales. El saneamiento del litoral malagueño. Los problemas de la flota pesquera. Los precios agrarios. El tren de alta velocidad (AVE), etc.

Ninguna de estas mociones ha sido aprobada y, en la inmensa mayoría, sorprende la lentitud en su tramitación y votación, en esta VII Legislatura todavía no han sido tramitadas doce de las presentadas aunque fuera para rechazarlas parece como si se esperar a que caducaran.

El debate sobre esta laguna, o mejor deliberada omisión, pronto surgió en el desarrollo constitucional, tras el caso del aceite de colza en 1980 (y previamente en el caso Blanco), un escándalo que afectó a varios Ministros de la

⁷⁸ Miguel REVENGA: op. cit., epígrafe «Los intentos de reprobación parlamentaria de los Ministros», págs. 263 y ss.

Unión de Centro Democrático (UCD) y acabó ante los tribunales en demanda de indemnizaciones para los numerosos afectados. El entonces seminarista de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid –cuyas conclusiones resumió Pablo SANTOLAYA y del que entonces era miembro⁷⁹– defendió que la experiencia sería beneficiosa para la institución parlamentaria y para la democracia, y razonó que la práctica debía aceptarse como constitucional e idónea, extremos en ese momento debatidos. No parece que nos equivocáramos.

La figura es moneda común en países de nuestro entorno cultural. En el Reino Unido, Samuel FINER encontró más de cien casos de intentos de ejercer la responsabilidad individual de 1855 a 1955, si bien sólo en dieciséis la dimisión se produjo, y estima que la convención debe explicarse como un deber de los Ministros de explicarse ante el Parlamento (*answerable to*) tanto por sus actos y omisiones como por las de sus funcionarios (*the minister is not a channel between Parliament and Civil Servants: he is a wall*), pero eso no quiere decir que su reprobación le fuerce por convención a dimitir (*answerable for*)⁸⁰.

También en Alemania, cuyo modelo de censura constructiva hemos trasplantado, se han generado instrumentos en la práctica parlamentaria en ausencia de previsiones constitucionales expresas. El art. 65 de la Ley Fundamental de Bonn dice muy lacónicamente que cada Ministro federal dirige los asuntos de su departamento, en el marco de las líneas directrices definidas por el Canciller, de manera independiente y bajo su propia responsabilidad. Con el tiempo se han desarrollado –según ha sintetizado Eduardo VÍRGALA– diversas fórmulas con las que el *Bundestag* manifiesta su opinión contraria a los Ministros: votos de reprobación (*Tadelsvoten*), resoluciones de reprobación (*MiBbillungsbeschlüssen*), mociones de desaprobación (*MiBbillungsantragten*), y mociones de petición al Canciller⁸¹. La generalidad de la doctrina cree que estos actos son lícitos, ya que no se puede prohibir que el Parlamento opine sobre los Ministros en un sistema parlamentario; y se conciben como un medio de presión al Canciller quien no se ve jurídicamente obligado a cesar al reprobado; lógicamente, no han sido normalmente aprobadas tales iniciativas por la mayoría parlamentaria que sostiene a quien se ve reprobado⁸².

En Italia se ha incorporado directamente la censura individual de los Ministros. La desconfianza parlamentaria (*sfiducia*) está actualmente en el Reglamento de la Cámara de los Diputados desde 1986 donde se regula conjuntamente con la censura al Gobierno, cuyos mismos requisitos se aplican a

⁷⁹ Cfr. Pablo SANTOLAYA: «Seminario de Derecho político: la reprobación individual de los Ministros» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 63, 1986, pág. 253 y ss.

⁸⁰ Samuel FINER: «The individual responsibility of Ministers» en *Public Administration*, 1976, vol. XXXIV, pág. 377-396. Del mismo autor y con idéntico título el posterior trabajo aparecido en la obra colectiva *Ministerial responsibility*, Geoffrey Marshall (editor), Oxford University Press, 1989, pág. 115 y ss.; toda la parte segunda de este libro incorpora estudios sobre responsabilidad individual.

⁸¹ Véase Eduardo VÍRGALA: «La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal Alemana...», op. cit., págs. 132-5.

⁸² *Ibidem*.

esta variante (art. 115 apartados 3º y 4º). La doctrina estaba dividida antes en su posiciones sobre la admisibilidad de la institución. Pero, después de la presentación del caso Sidona, en el que se pidió la responsabilidad del Ministro de Exteriores, se modificó el Reglamento a propuesta de la Comisión de Reglamento. Su génesis es, por tanto, parlamentaria, como en España y Alemania, aunque haya acabado por recibirse en reformas normativas (puede verse Stefano Maria CICONNETTI⁸³). La Sentencia de la Corte Constitucional de 18 de enero de 1996, nº 7, ha reconocido la constitucionalidad de la censura individual. Pero téngase en cuenta que el marco constitucional es distinto al nuestro, ya que la censura no es allí constructiva, y las facultades del Presidente del Consejo de Ministros son menores que las de su homónimo alemán o español.

¿Puede pensarse en España en la existencia de una convención constitucional⁸⁴ o de una costumbre parlamentaria⁸⁵? A diferencia de lo acaecido en Italia no ha llegado a producirse un reconocimiento de la constitucionalidad de esta práctica por parte del Tribunal Constitucional, como Pablo SANTOLAYA proponía en 1981⁸⁶. Pero la mayoría de la doctrina no duda de su regularidad y son una pieza habitual en el funcionamiento del Congreso. Un cierto anclaje normativo o fundamento indirecto puede encontrarse en el art. 111 CE, que permite que se formulen interpelaciones al Gobierno y «a cada uno de sus miembros» y afirma que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición, y en su desarrollo en el art. 184 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sobre todo, su justificación se encuentra en los principios constitucionales no escritos (ese Derecho involuntario del que hablaba Santi ROMANO) del propio sistema parlamentario desde sus orígenes que vivifican las normas-reglas de rango constitucional y son inmanentes a ellas. Una prohibición de la técnica devendría imposible.

En definitiva, la ausencia de previsiones normativas en la Constitución, la Ley del Gobierno o el Reglamento parlamentario es relativamente irrelevante, pues, amen de un principio del parlamentarismo, existe un uso muy consolidado en todas las Legislaturas, aunque ninguna de estas mociones haya sido aprobada. Puede sostenerse que existe una *opinio iuris sua necessitatis* como queda acreditado por la reiteración de precedentes en su tramitación por la Mesa, discusión y votación. Una regla autónoma de los parlamentarios, que por convicción y consenso la admiten, antes que heterónoma de una comunidad y por eso más una convención que una costumbre.

Cabe pensar que deberían codificarse estas mociones de reprobación e incorporarlas al Reglamento. Entre otras razones, para especificar sus efectos y resolver si su aprobación tendría meras consecuencias políticas, como parece

⁸³ Stefano Maria CICONNETTI: «La richiesta parlamentare di dimissioni nei confronti di un singolo Ministro» en *Diritto e Società*, 1991/3, pág. 417 y ss. También Antonio MALASCHINI: «La sfiducia a singolo Ministro: una recente decisione della giunta per il Regolamento del Senato» en *Diritto e Società*, CEDAM, Padua, 1985/4, pág. 721 y ss.

⁸⁴ Pablo SANTOLAYA: op. cit., pág. 255.

⁸⁵ León MARTÍNEZ-ELIPE: *Fiscalización política del gobierno*, Aranzadi, Elcano, 2000, pág. 240.

⁸⁶ Pablo SANTOLAYA: op. cit., pág. 255.

inevitable al no ser una censura individual en sentido estricto, o bien jurídicas e institucionales; si bien no deba desdeñarse la importancia de las primeras. Pero también es razonable argumentar que su misma génesis y naturaleza principialista y convencional hace que se resistan a su introducción en el Reglamento. Esta solución resultaría preferible, si –como parece– se trata ya de una convención parlamentaria entre nosotros, siendo notas consustanciales a las mismas (puede verse Giuseppe Ugo RESCIGNO⁸⁷): que nacen incluso con un solo precedente; que se introducen y modifican de manera informal, es decir, sin forma específica, siendo disponibles por los sujetos que las crean; que no son reglas jurídicas provistas de coacción y sanción; y que no requieren de una regla escrita aunque pueden llegar a devenir reglas legales.

La cuestión de los efectos, que ha centrado el debate doctrinal, si se ahonda, puede no ser tan importante, pues no es de esperar que resulten aprobadas (no hay precedentes ni en Alemania ni en España) por la mayoría, lo que hace previsible que la sanción, antes real que jurídica, se encuentre en la actividad de reprobación del Ministro en sí misma: en la denuncia de unos sucesos y su discusión con publicidad ante los medios de comunicación a instancias de la oposición. La prueba de los hechos denunciados por las minorías mediante unos indicios que ocasionen una duda razonable constituirá el trámite esencial. Es probable que estas mociones, aunque no prosperen, en ocasiones puedan dejar tocado del ala –pendientes de su posterior caída y cese por el Presidente transcurrido un tiempo de enfriamiento– al Ministro reprobado, una suerte de responsabilidad diferida; en particular, si en el debate parlamentario o ante los medios de comunicación se llegó a evidenciar –como dice BUSTOS– que estaba «involucrado en el error, o lo conocía, o debería haberlo conocido y evitado» y tanto si se trata de un error propio como de su departamento⁸⁸.

Sugiero formalizarlas por convención como petición al Presidente del Gobierno: una moción parlamentaria de reprobación en la forma de una petición en la que se insta al Presidente al cese de un Ministro. La forma más adecuada a la sustancia del fenómeno. Pero tampoco carecería de sentido que se formulase a veces como una petición de dimisión dirigida directamente al Ministro. Dependerá de los supuestos de hecho, pues ya hemos visto que no conviene formalizarlas en exceso. Su regulación debería ser más flexible en sus trámites que una censura, menos racionalizada, y permitir que quien reprueba lleve la iniciativa en la comparecencia e informe. Censura individual y moción de reprobación al cabo se excluyen. Pero, aunque se faciliten los requisitos para su presentación, parece cabal pensar que la moción deba aprobarse por mayoría absoluta.

La reducida eficacia de la medida dependerá de la actitud del Presidente, de su conciencia de sentirse limitado por el Parlamento, o de la estabilidad y

⁸⁷ Cfr. Giuseppe Ugo RESCIGNO: *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padua, 1972, diferencia entre convención y costumbre, puede verse una síntesis de su elaboración en págs. 166 a 167.

⁸⁸ Puede verse Rafael BUSTOS: op. cit., epígrafe «La dimisión de los Ministros: ¿cuándo dimiten los Ministros?», pág. 64 y ss.

disciplina de la mayoría, hasta ahora muy elevada con la excepción de los episodios de la UCD; siempre tendrá aquél el pretexto de invocar la unidad de dirección política y asumir colegiadamente la responsabilidad, es decir, no asumir una responsabilidad individual por una deficiente o irregular gestión ministerial. La oposición buscará una suerte de «responsabilidad difusa» –en términos también de Giuseppe Ugo RESCIGNO– antes que una sanción institucionalizada: debilitar el Gobierno en su conjunto o a algunos de sus miembros poniendo de manifiesto los errores de sus Ministros⁸⁹.

Debería en todo caso desecharse de una vez el extendido mito de que la reprobación individual de los Ministros quebranta la estabilidad de los Gobiernos y obstruye la gobernación. Acaso pueda ser así en gobiernos de coalición, o transeúntes e inestables (puede leerse a Piero CALANDRA⁹⁰), o en las situaciones abusivas en el parlamentarismo históricamente constatadas. Pero difícilmente puede ocurrir esto en un modelo tan mayoritario como el nuestro, al menos mientras funcione del mismo modo; y, precisamente por ello, muy necesitado de controles y contrapesos tanto dentro del Gobierno, en cuanto órgano complejo, como en sede parlamentaria.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La conclusión principal es que resulta preciso controlar la natural tendencia a desbordarse del liderazgo presidencial en nuestro modelo parlamentario –no definido constitucionalmente ni estructurado como presidencial– y establecer límites que preserven el equilibrio de poderes y la libertad de todos. La situación actual no es inevitable ni buena.

Límites externos que fortalezcan el Parlamento mediante unos nuevos Reglamentos ajustados a otra filosofía fundada en el control, pero igualmente límites internos derivados de entendimiento del Gobierno como órgano complejo u órgano de órganos. La fragilidad de los Ministros en su competencia y responsabilidad directa hace irreal tanto un control individual como el derivado de la colegialidad en el Consejo.

2. Hay una cierta confusión entre departamentos ministeriales y Secretarías de Estado y pudiera no ser ocioso que, si en algunos casos efectivamente elaboran políticas gubernamentales y responden de ellas, se consideraran como miembros del Gobierno a algunos Secretarios de Estado. La figura mantiene este doble y ambigua posición.

3. Ciertos rasgos propios de nuestro parlamentarismo –Gobierno de Partido, Gobierno de Presidente y dirección del Parlamento desde el Gobierno–, así como la ausencia de una verdadera responsabilidad política (Inglaterra) o

⁸⁹ Cfr. Giuseppe Ugo RESCIGNO: *La responsabilità politica*, op. cit.

⁹⁰ Piero CALANDRA: «Le Istituzioni in Italia» *Quaderni Costituzionali*, nº 1, 1985, epígrafe «Responsabilità individuale dei ministri e regole del gioco: recente sviluppi», pág. 153 y ss.

de Gobiernos de coalición (Alemania) como contrapesos del poder del Presidente han transformado –y deformado– el juego de los principios gubernamentales en favor de la dirección presidencial y en detrimento de la colegialidad y el principio departamental. No existe equilibrio alguno sino un desequilibrio estructural y creciente.

Convendría primero adoptar medidas que fortalecieran la colegialidad y la participación ministeriales, detallando en la Ley de Gobierno o en un Reglamento del Gobierno, reglas formales de discusión y funcionamiento interno al igual que en otros modelos comparados. Un verdadero Reglamento del Gobierno se hace especialmente necesario para superar las actuales insuficiencias.

Y, en segundo lugar, la autonomía departamental y las necesidades de una buena organización administrativa, que mejora al perfeccionar lentamente funciones y servicios, parecen hacer conveniente una mayor estabilidad de los Ministerios mediante su previsión legal, limitando el alcance de la potestad reglamentaria del Presidente, especialmente cuando su ejercicio responda a motivos meramente coyunturales. A la luz de la experiencia adquirida, pudiera no ser preciso sacrificar toda la lógica de una organización administrativa estable a la habitualmente sencilla formación del Gobierno.

Esta merma de las facultades del Presidente podría compensarse con Ministros sin cartera o con un mayor papel de los Secretarios de Estado.

4. Las relaciones entre el Presidente y los ministros deben comprenderse y explicarse desde la superioridad jerárquica de aquél en la organización constitucional. Una «jerarquía» que refleja una supremacía tanto material como formal. De esta descripción realista del fenómeno, se extraen serias consecuencias organizativas. No estamos ante una simple «preeminencia» como la doctrina mayoritaria ha venido diciendo, y cualquier propuesta de reforma debe comenzar por reconocerlo.

5. Las funciones y competencias de los Ministros –y su número y denominación– quedan prácticamente desconstitucionalizadas, y además están apenas esbozadas en la Ley de Gobierno. Dependen de leyes y reglamentos, particularmente, los presidenciales. Ni existe una posición constitucional del Ministro ni un *status* suficientemente estable.

La LOFAGE establece un sistema de dos listas de competencias propias y susceptibles de delegación en torno a las ideas de organización de los servicios, representación del departamento y dirección política. Un círculo de ellas parece poseer carácter exclusivo, pero otro tendencialmente más amplio se encuentra en una situación de concurrencia imperfecta con la dirección política presidencial que puede ocupar el terreno y hacer que las competencias lleguen hasta donde delimite ésta. Tampoco es muy real la descripción en cascada de la actividad ministerial de dirección política.

6. Se olvida frecuentemente que es la propia Constitución la que reclama una doble responsabilidad ministerial, colectiva e individual, y que ambas se complementan siendo consustanciales a cualquier sistema parlamentario. Es el Presidente quien dirime la frontera entre una y otra. Mas los usos adquiridos estos años son inadecuados por insuficientes.

La vigencia del principio de responsabilidad individual no puede confundirse con la ausencia de un procedimiento específico de exigencia mediante la censura individual en sentido estricto. Pero su introducción es una medida que –estimo– no queda en manos de la ley. Ante tal laguna o, mejor, deliberada omisión, las mociones de reprobación individual se han consolidado mediante una práctica parlamentaria como una convención constitucional con el fin de salvaguardar, junto a otros medios ordinarios de control, la vigencia de un principio que es indefectible en el parlamentarismo. Y puede que no sea necesaria ni conveniente su codificación en el Reglamento del Congreso. El largo número de precedentes tramitados, sin embargo, corrobora el consenso sobre la validez de regla entre sus destinatarios, pese a que ninguna ha sido aprobada y se tramitan con gran lentitud. Mas alguna incidencia tienen a veces en la fortaleza de la posición del Ministro en supuestos de errores o culpas patentes. Debe, por otro lado, desecharse el mito de que quiebran la estabilidad gubernamental en un parlamentarismo tan mayoritario como el nuestro.

7. Unos Ministros débiles en el Consejo (normalmente no en el Ministerio) y titulares de una organización no necesariamente estable (unos departamentos fungibles) frente al Presidente son manifestación de un Estado débil. Un aparato administrativo que se corre el riesgo de que pueda no estar preparado de antemano para planificar, tomar y hacer cumplir decisiones sin necesidad de improvisarlas. Pero no por eso menos autoritario para los ciudadanos, al redundar en una organización gubernamental incapaz de impedir los inevitables excesos en el liderazgo presidencial: un nuevo Príncipe apenas sometido a otro control que la concurrencia electoral cada cuatro años. Ésta es la paradoja.

Redactado ya este estudio el ex Ministro británico Robert Cook acertó a explicar con claridad –y la autoridad de la experiencia– mi planteamiento teórico, lo que corrobora la realidad del problema: «nuestro sistema constitucional tiene que aprender una lección de toda esta debacle. Necesitamos volver urgentemente a un gobierno más colegiado, con el Gabinete y el Parlamento ofreciendo un verdadero control y equilibrio a las preocupaciones del primer ministro, algo que no hicieron durante la crisis de Irak»⁹¹.

Probablemente no faltará quien crea que los controles del Presidente deben proceder exclusivamente de otros poderes, públicos y privados, ya sea un Poder Judicial independiente o el Parlamento o los medios de comunicación o las minorías, y no de órganos internos, y piense que no es siquiera bueno controlar su poder dentro del ejecutivo. Y esto es en parte cierto, pero no es toda la verdad. En un Estado de Derecho, las reglas de la división de poderes⁹² son tanto intraorgánicas como interorgánicas, unas se complementan armónicamente con otras y cumplen funciones distintas. No puede haber *hortus*

⁹¹ Robin COOK: «Somos muchos los responsables de esta desastrosa guerra de Irak» en *El País*, 29 de septiembre de 2003.

⁹² Cfr. Javier GARCÍA ROCA: «Del principio de la división de poderes», ob. cit.

conclusus exentos de juridicidad y razonable límites ni siquiera el liderazgo presidencial.

Bien es cierto que debería en su caso operarse con cautela y sin generar nuevos excesos o ineficiencias mayores de las que se tratan de evitar con esta propuesta de reforzar la posición gubernamental de los Ministros.