

La estructura del Gobierno en el Derecho español (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL GOBIERNO COMO ORGANO CONSTITUCIONAL: LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES. III. EL GOBIERNO COMO ORGANO INMEDIATO: GARANTIA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO. IV. EL GOBIERNO COMO ORGANO COMPLEJO: EL PROBLEMA DE LA DETERMINACION DE LA COMPOSICION DEL GOBIERNO. V. EL GOBIERNO COMO COLEGIO: LA TENSION CONSTITUCIONAL ENTRE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y EL CONSEJO DE MINISTROS.

I. INTRODUCCION

En un conocido escrito, que continúa siendo obligado punto de referencia para cualquier análisis de la institución gubernamental, han sido fijados con claridad cuáles son los rasgos estructurales básicos del Gobierno en la Constitución (1). Según el autor de este escrito, el Gobierno es un *órgano constitucional inmediato*, formado por un *colegio*.

(*) Abreviaturas utilizadas: ATC, Auto del Tribunal Constitucional; CE, Constitución Española; LBRL, Ley de Bases de Régimen Local; LCE, Ley de Contratos del Estado; LEEA, Ley de Entidades Estatales Autónomas; LJCA, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LOACE, Ley de Organización de la Administración Central del Estado; LOTC, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; LPA, Ley de Procedimiento Administrativo; LPE, Ley de Patrimonio del Estado; LRJAE, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; STC, Sentencia del Tribunal Constitucional.

(1) I. DEOTTO y PARDO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, pp. 139 y ss. y, en especial, pp. 142-146.

Pues bien, parece que un estudio crítico de la estructura del Gobierno en el Derecho español debe, sobre la base de la literatura existente (2), examinar los problemas que subyacen a la referida calificación de órgano constitucional inmediato y de colegio. Hay que tener presente, sin embargo, que órgano constitucional y órgano inmediato no son categorías en todo equivalentes, así como que tras la configuración del Gobierno como colegio no se esconde tan sólo la ardua cuestión de la colegialidad, sino también su cualidad de *órgano complejo*. De estas características del Gobierno como órgano del Estado debe partir del análisis estructural del mismo (3).

II. EL GOBIERNO COMO ORGANO CONSTITUCIONAL: LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES

Es un hecho históricamente claro que, a lo largo de la evolución de la forma de gobierno parlamentario, no siempre ha existido un órgano colectivo, formalmente reconocido como tal por el ordenamiento, en la cúspide del Poder Ejecutivo. Antes al contrario, sin perjuicio de que el llamado *Gabinete* o *Consejo de Ministros* fuera una realidad política desde antiguo, el reconocimiento normativo del Gobierno es relativamente reciente y está ligado, probablemente, a la experiencia del *parlamentarismo racionalizado* (4). El Gobierno, en efecto, sólo nace

(2) Entre los no muy numerosos trabajos de conjunto sobre el Gobierno cabe destacar, sin ánimo exhaustivo, A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España (Enquadre constitucional y práctica política)*, Madrid, 1983; L. LÓPEZ GUERRA, «La posición constitucional del Gobierno», en AA. VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, 1988, pp. 17 y ss.; L. MARTÍN REBOLLO, «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, pp. 233 y ss.; L. MORELL OCAÑA, «El estatuto de los miembros del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, pp. 73 y ss.; F. RUBIO LLORENTE, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en AA. VV., *Gobierno y Administración...*, cit., pp. 145 y ss. Son también de utilidad para el estudio del Gobierno los pasajes correspondientes de F. GARRIDO FALLA (ed.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985 y O. ALZAGA VILLAAMIL (ed.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. VIII, Madrid, 1985, así como los capítulos respectivos en las obras generales de Derecho Administrativo de la organización, cuales son L. ORTEGA ALVAREZ, *La Administración central del Estado*, Apuntes de la Cátedra del Prof. García de Enterría, Madrid, 1982, y J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*, Madrid, 1986.

(3) No es éste el lugar adecuado para reproducir la conocida polémica acerca de la personalidad jurídica del Estado en el Derecho español. Se opta, sin embargo, por afirmar que el Gobierno es órgano del Estado no sólo por razones teóricas ya expuestas en otro lugar (cfr. L. M. Díez-Picazo, *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pp. 93 y ss.), sino sobre todo por un motivo específicamente relativo al Gobierno: éste, en cuanto órgano, produce actos o manifestaciones de voluntad imputables a una persona jurídica —todo órgano lo es de una persona— y, sin embargo, no todos los actos gubernamentales, como se comprobará a continuación, son administrativos, por lo que difícilmente resultan imputables a la hipotética persona Administración del Estado. Sobre los problemas de la personificación en el ámbito estatal, *vid.* la interesantísima STC de 12 de abril de 1988.

(4) Sobre la evolución histórica del Poder Ejecutivo en la forma de gobierno parlamentaria, *vid.* C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padua, 1973, pp. 145 y ss., 190 y ss. y 222 y ss.

al mundo del Derecho a partir del momento en que la Constitución y las leyes le atribuyen competencias propias, diferenciadas de las de los ministros singularmente considerados. Sólo desde ese instante es lícito, en sentido técnico-jurídico, referirse al Gobierno como un *órgano*, es decir, como un centro de titularidad de competencias y, por ende, de posibilidades de ejercicio de potestades mediante declaraciones de voluntad imputables al Estado (5).

La aparición del Gobierno como órgano del Estado ha destruido el sustrato de la tradicional concepción homogénea del Poder Ejecutivo (6) y ha forzado a distinguir, dentro de este último, dos estratos o niveles (Gobierno y Administración), con la consiguiente necesidad de interrogarse sobre las coincidencias y divergencias de régimen jurídico existentes entre ambos. No es ésta, como resulta obvio, la sede apropiada para examinar en profundidad el complejo problema de la diferencia y las relaciones entre Gobierno y Administración; pero sí conviene poner de relieve algunos aspectos de esta dicotomía que arrojen luz sobre la naturaleza de las competencias encomendadas al Gobierno y, en consecuencia, ayuden a dilucidar qué tipo de órgano es éste.

En este orden de ideas, hay que hacer una verificación preliminar: aunque la distinción Gobierno-Administración existe, ella se produce en el seno de una unidad superior, como es el Poder Ejecutivo. La Administración —la Administración del Estado, en concreto— es poder público y, precisamente, Poder Ejecutivo. Por más que la Constitución sólo indirectamente haga referencia a la división de poderes, en general, y al Poder Ejecutivo, en particular —como por ejemplo, en el artículo 97 al hablar de «función ejecutiva» (7)—, es evidente, desde un

(5) Sobre el concepto de órgano, *vid.* M. S. GIANNINI, «Organi (teoria generale)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milán, 1981, pp. 37 y ss.; J. A. SANTAMARIA PASTOR, «Órgano administrativo», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XVIII, Barcelona, 1986, pp. 686 y ss.

(6) En el parlamentarismo clásico, en efecto, sólo tenían auténtica existencia jurídica los ministros, en tanto que la actividad del Gabinete —tendente a fijar y unificar la dirección política— quedaba acantonada en una esfera puramente política. En consecuencia, todos los actos del Poder Ejecutivo eran actos de los Ministros o de autoridades jerárquicamente subordinadas a los mismos, por más que su inspiración política derivara de un centro superior: el Gabinete. Ello implicaba que el régimen de los actos del Poder Ejecutivo fuera tendencialmente unitario —esto es, jurídico-administrativo—, al no existir para el ordenamiento dos esferas cualitativamente diferenciadas en el seno del propio Poder Ejecutivo. La mejor prueba de todo esto radica en la mutación del enfoque con que se abordan los problemas suscitados por el llamado *acto político*: para la jurisprudencia clásica —a partir del célebre *arrêt Prince Napoléon*, de 19 de febrero de 1875 (cfr. M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, 1978, pp. 14-22)— los problemas del acto político son, en uno u otro sentido, teleológicos, es decir, ligados al elemento causal del acto, mientras que en el Derecho moderno, como se comprobará a continuación, han de ser abordados preferentemente desde un punto de vista estructural.

(7) Sobre las transformaciones y la supervivencia del principio de división de poderes en el moderno Estado constitucional, *vid.* F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milán, 1969, *passim*; G. SILVESTRI, «Poteri dello Stato (divisione dei)», en *Enciclopedia del diritto*

punto de vista sistemático, que Gobierno y Administración conforman un *continuum* unitario, en la medida en que el primero dirige la segunda (art. 97 CE) y esta última presenta una organización jerárquica.

Ahora bien, el problema radica en si de lo anterior se desprende que los principios constitucionales que presiden la actuación administrativa —tales como el principio de legalidad (art. 103.1 CE) o el de justiciabilidad (art. 106.1 CE)— rigen íntegramente y sin excepción para el Gobierno, esto es, para los actos de ejercicio de las competencias gubernamentales. Es claro, en este sentido, que determinadas competencias del Gobierno en nada se distinguen, tanto desde un punto de vista estructural como desde una perspectiva funcional, de las competencias atribuidas a cualquier otro órgano de la Administración. Por citar tan sólo algunos ejemplos, recuérdese que la enajenación de ciertos bienes patrimoniales del Estado corresponde al Gobierno (art. 62 LPE), o que éste debe autorizar la celebración de contratos estatales que excedan de determinada cuantía (art. 8 LCE). En estos casos, sin duda, los actos del Gobierno son fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con ese especial régimen jurídico que es el Derecho administrativo. El Gobierno posee, pues, competencias administrativas y, en esa medida, es un auténtico *órgano administrativo* (8).

Junto a las competencias que se acaban de describir, no obstante, la Constitución y las leyes atribuyen al Gobierno otras competencias que, de un modo inmediato e intuitivo, no cabe asimilar a las primeras. Así, verbigracia, al Gobierno —o, a veces, a su Presidente, previa deliberación del Gobierno— corresponde proponer la disolución de las Cámaras (art. 115.1 CE), ejercer el control extraordinario sobre las Comunidades Autónomas (art. 155 CE), declarar el estado de alarma (art. 116.2 CE), otorgar o denegar el *placet* a embajadores extranjeros (arts. 63.1 y 64 CE), en relación con el artículo 4 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961), etc. Estas competencias, así como sus actos de ejercicio, carecen de naturaleza administrativa y no cabe con respecto de ellas el control contencioso-administrativo. Es más: evocan inmediatamente la doctrina de los *actos políticos del Gobierno*, consagrada en el artículo 2 LJCA (9).

to, vol. XXXIV, Milán, 1985, pp. 670 y ss.; M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1969, *passim* y, en especial, pp. 212 y ss. En la literatura española es interesante, aunque antigua, la obra publicada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, *El principio de la separación de poderes*, Madrid, 1951, con intervenciones de N. PÉREZ SERRANO y C. RUIZ DEL CASTILLO.

(8). *Vid.*, en este sentido, L. ORTEGA ALVAREZ, *La Administración central...*, cit., pp. 19-22; J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 55-56.

(9) Sobre la teoría del acto político, *vid.*, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La doctrina del acto político», en *Revista de Administración Pública*, núm. 53, pp. 73 y ss., E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 38, pp. 159 y ss. Resulta de interesante consulta P. BA-

Es cierto que siempre ha habido cierto tipo de competencias gubernamentales que no se prestaban con facilidad a ser calificadas de administrativas y que habían de ser subsumidas en la polémica categoría arriba mencionada (10); pero hoy la consagración constitucional del Gobierno como una pieza clave de la organización del Estado ha multiplicado el número de esas competencias no administrativas, de suerte que ya no es posible seguir cerrando los ojos, por un prurito garantista, a la noción de actos políticos. Antes bien, el garantismo propio del Estado de Derecho exige depurar dogmáticamente dicho concepto —que, por lo demás, no es sólo predicable del Gobierno (11)— y, en consecuencia, establecer con claridad cuáles son los límites, queridos por la Constitución misma, de los citados artículos 103.1 y 106.1 CE.

Pues bien, las competencias en cuestión han de calificarse, desde este mismo momento, como *competencias constitucionales* y al Gobierno, en cuanto titular de las mismas, como *órgano constitucional* (12). Lo que caracteriza las competencias constitucionales del Gobierno —y,

RILE, «Atto di governo (e atto politico)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milán, 1959, pp. 220 y ss.

(10) *Vid. supra* nota 6.

(11) Antes al contrario, en el ámbito parlamentario, es inaplazable una reconstrucción de la noción de acto político, para hacer frente a problemas tales como la limitación de acceso de Diputados a los secretos oficiales.—hoy pendiente de resolución ante el Tribunal Constitucional—, la ordenación *ad hoc* de los debates —como ocurrió en el caso *LODE*, resuelto por el ATC de 21 de marzo de 1983—, la utilización de los privilegios parlamentarios —sobre la que se produjo la sorprendente STC de 22 de julio de 1985, en el caso *Barral*—, etc. Sobre este orden de cuestiones, *vid.* L. MARTÍN RETORTILLO, «El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, pp. 121 y ss.; R. PUNSET BLANCO, «El control jurisdiccional del estatuto y actos parlamentarios», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, pp. 35 y ss.; I. TORRES MURO, «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, pp. 153 y ss.

(12) Aunque empleado en algunos textos normativos —así, verbigracia, los arts. 59 y 73 LOTC—, el concepto de órgano constitucional adolece de difusos contornos dogmáticos y es, por ello, de escasa utilidad práctica. Antes bien, en la medida en que no es capaz de dar razón de toda la organización constitucional —piénsese que el entero Poder Judicial no es subsumible dentro de esta categoría—, ni tampoco permite identificar un régimen mínimo común a todos los órganos que suelen denominarse constitucionales, el concepto en cuestión, puramente descriptivo, es profundamente perturbador para una dogmática rigurosa. Son, por tanto, asumibles en su integridad las duras críticas que a esta noción hace A. PIZZORUSSO, «Organizzazione dei pubblici poteri», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, cit., pp. 153-155. El intento más sólido de dotar de sentido a la categoría de órgano constitucional, no obstante, es el de E. CHELI, «Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)», en *Archivio giuridico*, 1965, pp. 61 y ss., donde, tras una exposición y crítica de los criterios de identificación tradicionalmente empleados (de la posición, funcional, etc.), se propone reservar la noción de órganos constitucionales a aquellos que desarrollan su cometido en un nivel inmediatamente subordinado a la Constitución y directamente supraordenado a la ley, como expresión de la concreción, en vía positiva o negativa, de los fines políticos del Estado. No procede aquí desarrollar una crítica, que ya ha sido apuntada, de esta excelente construcción. En todo caso, hay que subrayar que, cualquiera que sea el criterio adoptado, es pacífico que el Gobierno es órgano constitucional. En el presente estudio, esta calificación se utiliza en un sentido prioritariamente funcional, esto es, para denotar que el Gobierno posee competencias que exceden de lo puramente administrativo.

probablemente, también las de otros órganos del Estado— es, ante todo, que estructuralmente no son aptas para engendrar auténticas relaciones jurídico-administrativas; y ello porque no afectan de modo directo a las situaciones jurídicas subjetivas de los particulares, ni son reducibles a la esfera de la potestad autoorganizatoria de la Administración del Estado. En esa medida, exceden del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1 LJCA) y, por ende, quedan fuera del propio Derecho administrativo.

El segundo rasgo que caracteriza las competencias de esta índole —aparte de no derivar de potestades propiamente normativas, dotadas de un régimen *a sé*— es que inciden sobre la organización o el funcionamiento constitucionales; es decir, afectan a la generalidad de los ciudadanos, o bien a órganos del Estado ajenos al Poder Ejecutivo e, incluso, a otros entes públicos (13). Así ocurre, por seguir con ejemplos elementales, cuando se suspenden determinadas garantías en el estado de alarma, o cuando se disuelven las Cámaras.

Para terminar de definir la categoría de competencia constitucional, es menester, por último, hacer referencia a un tercer elemento definitorio, a saber: se trata de competencias inspiradas por un *telos* específicamente político, el cual determina que el ejercicio de aquéllas, más allá de las lindes de la discrecionalidad, se rija por criterios de pura oportunidad. En otras palabras, el fin, en cuanto elemento de los actos de ejercicio de dichas competencias, no viene reglado por el ordenamiento, sino que el propio ordenamiento configura esos actos como teleológicamente libres —a fin de permitir el juego político— y, por consiguiente, como insusceptibles de control causal o desviación de poder (14).

El gran problema, entonces, que suscitan las competencias constitucionales y los actos políticos consiste en delimitar en cada caso su elemento finalista, separándolo de los demás elementos (procedimiento, forma, etc.) que, en cambio, sí son reglados. Sólo por infracción de estos últimos es posible tachar de antijurídico un acto político o de ejercicio de una competencia constitucional, en tanto que en su elemento causal no cabe valoración jurídica alguna, quedando su enjuiciamiento confiado a criterios de oportunidad y, por tanto, a la responsabilidad política (15).

(13) Es cierto, sin embargo, que, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas, las relaciones del Gobierno con las corporaciones locales están *administrativizadas* o, al menos, sujetas a la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 63 y ss. LBRL). Ello probablemente se deba al distinto tipo de autonomía de que gozan las corporaciones locales, si bien este punto merecería una reflexión más reposada, que no puede abordarse ahora.

(14) Vid. E. CHELI, «Organi costituzionali...», cit., pp. 94 y ss.

(15) Sobre el instituto de la responsabilidad política como medio de fiscalización de la actuación política, es decir, de los actos causalmente libres o indiferentes en cuanto al fin, vid. G. V. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milán, 1977, pp. 131 y ss.

Cuestión diversa es la relativa a dilucidar cuál es la sede en que han de residenciarse las pretensiones de fiscalización de actos políticos por vulneración de sus elementos reglados. En este punto, preciso es reconocer que no siempre existe un órgano sustancialmente jurisdiccional habilitado para el enjuiciamiento (16). Descartada, por definición, la jurisdicción contencioso-administrativa, en algunos casos será competente el Tribunal Constitucional por la vía del conflicto, como verbigracia, en el supuesto del artículo 155 CE. En otros casos, sin embargo, el control queda garantizado únicamente por el equilibrio recíproco entre los órganos constitucionales. Así, por ejemplo, el Rey podría negarse a firmar un decreto de disolución que no hubiera sido previamente deliberado en Consejo de Ministros.

El Gobierno, en suma, además de las típicamente normativas, ostenta las dos clases de competencias reseñadas. Ello no sólo implica que tiene un doble rostro, constitucional y administrativo, y que en cada caso está sujeto a uno de esos dos regímenes jurídicos, sino que esta dualidad se refleja en su organización y funcionamiento.

III. EL GOBIERNO COMO ORGANO INMEDIATO: GARANTIA INSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO

Según una terminología ya clásica, se dice de un órgano que es *inmediato* cuando es creado directamente por la Constitución, a diferencia de aquellos otros que son instituidos por normas subconstitucionales, a los cuales se denomina *mediatos*. Órgano inmediato es, pues, todo aquel cuya existencia misma está prevista en la Constitución (17). De aquí derivan dos importantes consecuencias.

(16) Ello, por sí solo, no constituye un supuesto de denegación de justicia contrario al artículo 24.1 CE, porque las competencias constitucionales *stricto sensu* no afectan, como ha quedado dicho, a «derechos e intereses legítimos» de las personas. A esto hay que añadir que, como indica el artículo 2 LJCA, la insusceptibilidad de control del acto político de ningún modo implica la improcedencia, si concurren los requisitos, de la responsabilidad patrimonial. No sería ocioso, en este orden de ideas, reflexionar sobre la, nada sospechosa, doctrina de las *political questions* del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. *Vid.*, a este respecto, E. ALONSO GARCÍA, «El Tribunal Burger y la doctrina de las *political questions* en los Estados Unidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, pp. 287 y ss. Desde un punto de vista comparativo, cfr. E. MC WHINNEY, *Supreme Courts and Judicial Law-Making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review*, Dordrecht, 1986, pp. 143 y ss.

(17) Esta noción se remonta a G. JELLINEK, *Teoría general del Estado* (trad. esp.), Buenos Aires, 1978, pp. 412-421. La moderna doctrina italiana emplea, a este respecto, la expresión *órgano de relevancia constitucional*. Cfr. E. CHELI, «Organi costituzionali...», cit., pp. 111-112; A. PIZZORUSSO, «Organizzazione...», cit., p. 155. A diferencia de lo que ocurría con el de órgano constitucional, el concepto de órgano inmediato o de relevancia constitucional sí posee contornos precisos y es, en consecuencia, jurídicamente útil, ya que, en cuanto órgano creado directamente por la Constitución, es siempre destinatario de una garantía institucional.

Por una parte, el Gobierno, en cuanto órgano creado por la Constitución (arts. 97 y sigs. CE), no puede ser suprimido, ni privado de sus características orgánicas y competenciales de raíz constitucional, si no es a través del procedimiento de reforma de la Constitución. El legislador no podría, en consecuencia, alterar cualidades constitucionales del Gobierno, tales como el específico sistema de responsabilidad criminal de sus miembros (art. 102 CE), su poder de dirección de la Administración civil y militar (art. 97 CE), etc. Aun así, esta posibilidad de supresión del Gobierno o de modificación de sus cualidades constitucionales reservada al procedimiento de reforma constitucional encuentra, a su vez, un límite ulterior: la regulación del Gobierno, recogida en los Títulos IV y V de la Constitución, es, a causa de su propia ubicación sistemática, susceptible de ser reformada por el procedimiento previsto en el artículo 167 CE; pero, en el supuesto de que dicha reforma afectara a la existencia misma del Gobierno o a su posición básica dentro de la organización constitucional, sería preciso acudir al procedimiento agravado del artículo 168 CE; y ello porque resultaría afectada una declaración contenida en el Título Preliminar, cual es que «la forma política del Estado español es la *Monarquía parlamentaria*» (art. 1.3 CE). La forma de gobierno parlamentario exige, sin duda, la existencia de un órgano diferenciado a la cabeza del Poder Ejecutivo cuyos miembros sean políticamente responsables ante el Parlamento. Estas características no se dan en las otras formas de moldear el Poder Ejecutivo conocidas en ordenamientos liberal-democráticos (18). El Gobierno goza, por tanto, en el Derecho español de una auténtica garantía institucional reforzada en cuanto a su propia existencia y su posición constitucional básica, así como de una garantía institucional ordinaria por lo que se refiere a los concretos aspectos de su regulación constitucional (19). Todo ello es consecuencia de su carácter de órgano inmediato.

Por otra parte, este mismo carácter de órgano inmediato que concurre en el Gobierno suscita un interrogante no exento de interés: ¿puede el legislador dictar normas de desarrollo directo y orgánico —en sentido puramente material y vulgar— de los preceptos constitucionales que conforman la garantía institucional del Gobierno o, por el contrario, la regulación que de éste se hace en la Constitución —salvo en aquellos puntos en que se hace expresa remisión a la ley (arts. 98.1 *in fine*, 98.4, etc.)— es completa y cerrada? Expresado en otros términos, ¿existe una *reserva de Constitución* en la regulación del

(18) *Vid.*, por todos, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padua, 1981, pp. 290 y ss.; A. PIZZORUSSO, *Diritto comparato*, Milán, 1983, pp. 156 y ss.

(19) Sobre el concepto de garantía institucional, *vid.*, L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, pp. 17 y ss.

Gobierno? (20). El problema no es en modo alguno académico, como lo prueban ciertas propuestas recientes en este sentido realizadas en sede política, así como el hecho de que en otros ordenamientos con forma de gobierno parlamentario existan leyes reguladoras del Gobierno (21). La respuesta a este interrogante, que habrá de ser necesariamente matizada, requiere sentar algunas premisas.

Lo primero que, en este orden de consideraciones, hay que constatar es que entre los órganos inmediatos cabe distinguir, al menos, dos grupos. El primer grupo está formado por aquellos órganos (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc.) con respecto a los cuales la Constitución se limita a determinar su existencia —añadiendo, en su caso, un esquema elemental de organización y atribuciones— y a remitirse a una normación de desarrollo, que usualmente habrá de hacerse mediante ley orgánica. Es claro que, en tanto que la legislación de desarrollo no se dicta, los órganos de esta índole, por más que constitucionalmente sean insuprimibles, no adquieren existencia real y, por consiguiente, no pueden ejercer las competencias que tienen encomendadas por la Constitución (22). En el segundo grupo, en cambio, se hallan aquellos órganos (Corona, Cortes Generales, etc.) que, sin perjuicio de que la Constitución se remita en algún supuesto a una normación de desarrollo —tal es el caso de la remisión a los reglamentos parlamentarios del artículo 72.1 CE—, disfrutan de una regulación sistemática dentro del propio texto constitucional, de suerte que su existencia real y su funcionamiento efectivo no depende de ninguna otra norma, sino que se produce directamente *ope constitutionis*. Es indudable que a esta segunda categoría pertenece el Gobierno, ya que, probablemente por ser una pieza imprescindible para el funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria, la propia Constitución le ha dotado de una regulación suficientemente extensa para poder operar sin ningún otro presupuesto normativo, como, por lo demás, lo demuestra la propia práctica constitucional española.

(20) Sobre la problemática idea de reserva de Constitución, *vid.* P. CRUZ VILLALÓN, «¿Reversa de Constitución?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, pp. 185 y ss.

(21) En el sentido de elaborar una ley reguladora de las prerrogativas gubernamentales se ha manifestado recientemente el Presidente del Gobierno, don Felipe González Márquez, en la rueda de prensa de 31 de julio de 1988. Es cierto, por otra parte, que en la República Federal de Alemania y en Italia existen leyes sobre el gobierno y, en el primero de los países citados, incluso un reglamento interno del mismo. *Cfr.* A. BAR CENDÓN, *El Presidente...*, cit., pp. 80-83; P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bolonia, 1986, pp. 7-10; E. STEIN, *Derecho Político* (trad. esp.), Madrid, 1973, pp. 82-85. La experiencia italiana, sin embargo, no es trasladable, por tratarse de leyes procedentes del período fascista. Tampoco es relevante la experiencia británica de las *Ministers of the Crown Acts*, por producirse en un ordenamiento con Constitución flexible.

(22) La mejor prueba de ello viene dada por el Consejo que prevé el artículo 131.2 CE. Recuérdese, por otra parte, que la Corte Constitucional italiana no comenzó a funcionar hasta 1956, por más que hubiera sido instituida por la Constitución de 1947. *Cfr.* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padua, 1976, p. 1368.

Una vez afirmado que el Gobierno no necesita desarrollo legislativo alguno para su existencia y funcionamiento, es preciso hacer una segunda verificación: la Constitución no prevé específicas leyes de desarrollo en materia gubernamental, a salvo —claro está— de las ya mencionadas remisiones a la ley en aspectos concretos. Dicho de otro modo, la Constitución se remite a la ley en determinados puntos (estatuto de los miembros del Gobierno, incompatibilidad de los mismos, etc.); pero no establece la existencia de una *ley orgánica del Gobierno*, por emplear una expresión gráfica (23). La ausencia de una previsión constitucional de desarrollo legislativo, por lo demás, en ningún caso puede interpretarse, por sí sola, como la existencia de un límite o de un espacio vedado al legislador; y ello porque la potestad legislativa no está necesitada de habilitaciones específicas, al ser la ley desarrollo de la Constitución tan sólo en sentido formal (24). Ello significa que el legislador puede regular todo aquello que tenga por conveniente —incluso en ausencia de específicas previsiones constitucionales—, siempre que no encuentre un tope negativo en la propia Constitución.

La cuestión arriba suscitada debe plantearse, por tanto, en los siguientes términos: si bien es cierto que el Gobierno tiene existencia real y puede funcionar efectivamente por obra directa de su regulación constitucional, ¿existe algún impedimento en la Constitución para que el legislador, si lo estima oportuno, proceda a un desarrollo normativo de los preceptos constitucionales relativos al Gobierno que vaya más allá de las específicas remisiones a la ley? A la pregunta formulada en estos términos parece que se debe responder con una matización, a saber: en la medida en que el legislador intente regular aspectos del Gobierno —orgánicos, procedimentales, etc.— relacionados con sus competencias administrativas, no existe obstáculo alguno; o, mejor dicho, sólo existen los límites generales comunes a la regulación de cualquier órgano de la Administración pública (arts. 103.1 y 106 CE). Ello se debe, sencillamente, a que la regulación de la Administración pública, tanto en sus aspectos organizativos como de relación con los particulares, está constitucionalmente confiada a la ley (art. 103 CE) (25).

(23) La expresión *ley orgánica* se emplea aquí en un sentido meramente material o de contenido, es decir, sin referencia al tipo normativo contemplado en el artículo 81 CE. Conviene recordar, no obstante, que existió un frustrado Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, la Administración del Estado y la Función Pública («Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 5 de febrero de 1980).

(24) *Vid.*, tajantemente en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1983, pp. 145-147.

(25) Es claro, sin embargo, que, en tanto en el artículo 103.1 la reserva de ley es absoluta, en el artículo 103.2, como se subrayará más adelante, es relativa.

El problema, sin embargo, es notoriamente más complejo cuando de regular aspectos relacionados con las competencias constitucionales del Gobierno se trata. Aquí, en línea de principio, hay que afirmar que existe un ámbito al que no puede acceder el legislador. Este aserto no se basa en la existencia de una presunta *materia constitucional*, es decir, de realidades que por su propia naturaleza sólo pueden ser reguladas por normas de rango constitucional, con independencia de que estén recogidas o no en el texto de la Constitución. Hoy en día es evidente para la mejor doctrina que la materia constitucional no existe. No hay más materia constitucional que la recogida en la Constitución, abstracción hecha de cuál sea su contenido concreto (26). La aseveración aquí sostenida se funda, antes bien, en la imposibilidad constitucional para el legislador de alterar o modificar la llamada *posición constitucional* de aquellos órganos que ejercen competencias constitucionales, esto es, su *status* y el sistema de relaciones recíprocas tal como está diseñado por la Constitución misma (27).

Esas competencias constitucionales se desenvuelven normalmente en un nivel inmediatamente subordinado a la Constitución, mas por encima de la ley, ya que suelen hacer referencia, en definitiva, a ésta como acto causalmente libre de fijación normativa de fines seleccionados en sede política (28). Baste pensar, a este respecto, en el entramado de relaciones entre las Cortes Generales, el Gobierno, el Tribunal Constitucional e, incluso, la Corona. Por ello, mantener lo contrario —esto es, que el legislador puede desarrollar la regulación constitucional del Gobierno— equivale a situar al legislador sobre los demás poderes constituidos, permitiéndole usurpar lo que sólo las normas constitucionales pueden hacer, lo cual resulta inaceptable en un ordenamiento con Constitución rígida y supralegal. Dicho de otro modo, en la medida en que la posición constitucional de ciertos órganos y complejos orgánicos del Estado —e, incluso, de otros entes públicos, como las Comunidades Autónomas— está fijada en una Constitución de esa naturaleza, el legislador, so pena de invadir el ámbito del poder de reforma constitucional, sólo puede regular aspectos relacionados con las competencias constitucionales de tales órganos en cuanto goce de una expresa remisión o habilitación de la Constitución. En este último caso, las leyes —orgánicas u ordinarias— son desarrollo de la Constitución no sólo en sentido formal, sino también en sentido material (29). En

(26) *Vid.*, por todos, I. DE OTTO y PARDO, *Derecho Constitucional (sistema de fuentes)*, Barcelona, 1987, pp. 17-19.

(27) Para una utilización de las ideas de *status* o de posición constitucional, cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas» y M. GARCÍA PELAYO, «El *status* del Tribunal Constitucional», ambos en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1. *Vid.*, también I. DE OTTO y PARDO, «La posición...», *cit.*, pp. 139-142.

(28) Cfr. E. CHELI, «Organi costituzionali...», *cit.*, pp. 90 y ss.

(29) Un magnífico ejemplo de ello viene dado por la LOTC, cuyo artículo 1 dispone que el Tribunal Constitucional «está sólo sometido a la Constitución y a la presente Ley Orgánica».

consecuencia, siendo así que en la Constitución sólo hay remisiones concretas a la ley en materia gubernamental, es forzoso concluir que no cabría un desarrollo legislativo orgánico y sistemático que afectara a la posición constitucional del Gobierno (30).

Contra la anterior conclusión no sería lícito argüir la existencia de pretendidas lagunas en la Constitución y, en concreto, en la regulación constitucional del Gobierno. En un ordenamiento dotado de Constitución escrita, rígida y supralegal las lagunas constitucionales, por definición, no existen. Admitir la posibilidad de lagunas constitucionales sería tanto como afirmar que determinadas partes de la Constitución están necesitadas de heterointegración; lo cual conduciría inexorablemente a dar por buena la ya descrita usurpación del poder de reforma constitucional. En un ordenamiento con Constitución rígida y supralegal no hay más normas constitucionales que las contenidas en su propio texto y, por tanto, en la medida en que éste no prevé su desarrollo, no cabe hablar de lagunas. Es más: sostener que hay lagunas en la Constitución sí que supone creer en la existencia de una materia constitucional, porque sólo si se acepta que algo debía estar regulado en la Constitución —¿en virtud de la historia, de lo que es usual en otras Constituciones, de un Derecho supraconstitucional y, por ende, suprapositivo?— es posible calificar su ausencia como una laguna. Pero es claro que el contenido de la Constitución viene fijado de manera soberana por el poder constituyente, que carece de vínculo alguno y, por tanto, tampoco está obligado a regular o no regular determinadas materias (31).

Todo ello no quiere decir que en la práctica constitucional no puedan presentarse casos referentes a la posición constitucional del Gobierno que resulten de difícil solución a partir de los preceptos constitucionales, habida cuenta de la parquedad de los mismos. Mas la imposibilidad de acudir al desarrollo legislativo para dar salida a casos de esta índole implica que la Constitución impone, llegados a este extremo, su propia autointegración, fundamentalmente a través de una interpretación de la misma teleológica y principialista (32). Aun así, siempre podrá haber quien piense que, en este tipo de situaciones, es preferible una respuesta de Derecho escrito y, en ese sentido, hable de

Esta desvinculación del legislador —que se traduce en una carga de derogación expresa, sin que al Tribunal Constitucional le afecten otras modificaciones legales, incluso por ley orgánica— sólo es explicable en términos de una reserva, relativa, de Constitución.

(30) Conviene recordar que la reserva de la ley del artículo 98.4 CE se refiere al *estatuto de los miembros* del Gobierno y, por tanto, no es apto para justificar cualquier desarrollo legislativo de la posición constitucional del Gobierno.

(31) *Vid. supra* nota 26.

(32) Cfr. E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984, pp. 277 y ss.; K. HESSE, «La interpretación constitucional», en *Escritos de Derecho Constitucional* (trad. esp.), Madrid, 1983, p. 33.

laguna constitucional; pero la expresión sólo será admisible entendida como laguna *ideológica* o impropia, es decir, como carencia de una regulación que, según criterios políticos o éticos, debería existir (33). Ahora bien, ello excede ya del ámbito de la *constitutio lata* para entrar en el de la *constitutio ferenda*, cuyo instrumento no es la ley, sino la reforma constitucional.

IV. EL GOBIERNO COMO ORGANISMO COMPLEJO: EL PROBLEMA DE LA DETERMINACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO

La composición del Gobierno en cuanto órgano viene sucintamente establecida, como es bien conocido, en el artículo 98.1 CE, según el cual «el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley». Habida cuenta de que, de acuerdo con el precepto transcrito, ni los vicepresidentes —cuya función específica, aparte de su innegable peso político, es la de sustitución (34)— ni «los demás miembros que establezca la ley» aparecen como constitucionalmente necesarios, hay que concluir que la composición del Gobierno gira en torno al binomio elemental Presidente-ministros.

De aquí se desprende que el artículo 98.1 CE sienta una doble garantía institucional en cuanto a la composición del Gobierno. En efecto, por una parte, dispone que la figura del Presidente, a diferencia de lo que ocurría en el parlamentarismo clásico, es cualitativamente distinta de la de los ministros, con las consecuencias que ello acarrea y que serán examinadas al abordar la cuestión de la colegialidad. Por otra parte, el citado artículo 98.1 CE impone la existencia de lo que puede denominarse un *Gobierno por Ministerios*; es decir, de un órgano pluripersonal, en la cúspide del Poder Ejecutivo, en el que han de estar necesariamente presentes los jefes de los distintos departamentos en que se divide una Administración del Estado sectorializada *ratione materiae*. Esto puede parecer una constatación obvia e intrascendente; pero no lo es tanto si se tiene presente que el artículo 98.1 CE cierra el paso a cualquier posible organización del Poder Ejecutivo que no tome como base la planta ministerial, tal como ocurre en formas liberal-democráticas de gobierno diferentes de la parlamentaria (35). Es más: la referida garantía institucional del Gobierno por Ministerios no

(33) Sobre las lagunas ideológicas o impropias, *vid.* N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Turín, 1960, pp. 157-162.

(34) Sobre los vicepresidentes, *vid.*, por todos, L. ORTEGA ALVAREZ, *La Administración central...*, cit., pp. 29-32.

(35) *Vid. supra* nota 18.

sólo proscibiría la existencia de Secretarías directamente responsables ante el Presidente —según un modelo presidencialista que, probablemente, no se intentaría imitar—, sino que veda la posibilidad, más tentadora en la realidad política, de *agencias* o *comisiones independientes* con funciones administrativas y reglamentarias (36); y ello, porque, de conformidad con el artículo 98.1 CE, todo centro decisorio de la Administración del Estado ha de estar bajo la dependencia jerárquica, propia o impropia (37), de un ministro (art. 103.1 CE), máxime cuando la responsabilidad política del Gobierno en el Parlamento por la dirección de la Administración es solidaria (art. 108 CE).

El Gobierno, pues, está necesariamente formado por el Presidente y los ministros y, en su caso, además, por los vicepresidentes y otros miembros que establezca la ley. Ello implica que cabe atribuir al Gobierno en cuanto órgano, conforme a las clasificaciones al uso, el carácter de *órgano complejo*. Se dice de un órgano que es complejo, como es sabido, cuando cada uno de los elementos que lo componen goza, a su vez, de la cualidad de órgano (38). Bien entendido: sus componentes son órganos también, porque son centros a los que el ordenamiento encomienda competencias propias, tal como ocurre con los ministros (art. 14 LRJAE, por ejemplo) y el propio Presidente (arts. 100, 112, etc. CE) (39); pero, por idéntica razón —esto es, porque posee competencias propias, según se expuso más arriba—, el conjunto también ostenta la condición de órgano. Es este rasgo el que diferencia los verdaderos órganos complejos de los meros *complejos orgánicos*.

Ahora bien, incluso dejando provisionalmente a un lado a los componentes no necesarios del Gobierno *ex* artículo 98.1 CE, no sería del todo exacto afirmar que el órgano complejo Gobierno está formado tan sólo por los órganos simples Presidente y ministros. Antes al con-

(36) En el Derecho español, no obstante, existen algunos casos de organismos autónomos no dependientes del Gobierno, tal como el Ente Público de Radio-Televisión Española, regulado por la Ley 4/1980. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que el artículo 20.3 CE prevé el control parlamentario de los medios de comunicación dependientes del Estado, desvinculándolos así del Poder Ejecutivo. Sobre la peculiar posición del Banco de España, *vid.* H. HERNÁNDEZ MARQUÉS, «Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España», en S. MARTÍN RETORTILLO (ed.), *Estudios de Derecho público bancario*, Madrid, 1987, pp. 115 y ss.

(37) La relación del ministro con los organismos autónomos de él dependientes es, en sentido técnico, de tutela; pero ello no obsta a un sometimiento real y efectivo, cuasijerárquico, como lo prueba el llamado *recurso de alzada impropio* (art. 76.2 LEEA). Sobre los medios de dirección y control de los organismos autónomos, *vid.*, por todos, J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 177 y ss.

(38) *Vid.*, por todos, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Órgano administrativo», cit., p. 706.

(39) Conviene poner de relieve que, hoy en día, el Presidente del Gobierno no es órgano administrativo, sino tan sólo constitucional, ya que el artículo 7 LOACE dispone que «las competencias del Presidente del Gobierno en materia de organización administrativa, régimen jurídico y retributivo de la función pública, procedimientos e inspección de servicios serán ejercidas por el Ministro de la Presidencia». A este último, por tanto, han sido transferidas las competencias administrativas del Presidente.

trario, la propia complejidad orgánica conlleva, como se acaba de indicar, que el conjunto también es un órgano y, por tanto, cuando ejerce sus competencias actúa como un órgano simple integrante del órgano complejo. Esto, que puede parecer un complicado e innecesario juego de palabras, no lo es si se repara en que todo auténtico órgano complejo debe ejercer sus competencias propias en forma plenaria, so pena de falsear su íntima naturaleza. El *plenum*, integrado por todos los órganos simples (Presidente y ministros), es quien ha de ejercer las competencias específicamente atribuidas al Gobierno; y el *plenum* del Gobierno, según la Constitución, no es otro que el *Consejo de Ministros*.

Abstracción hecha de otros significados que históricamente posee la expresión, en el Derecho español vigente el Consejo de Ministros no es sino el plenario del Gobierno, órgano simple integrante de este último. La existencia del Consejo de Ministros, pieza necesaria para el funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria, está prevista por la Constitución en el artículo 62f), a tenor del cual «corresponde al Rey... expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros». Pues bien, si a la ya mencionada consideración acerca de la responsabilidad política solidaria del Gobierno se añade que en el Derecho español el vocablo *decreto* designa cualquier acto jurídico, normativo o meramente ejecutivo, del Gobierno (40), es obligado concluir que la Constitución establece una garantía institucional indirecta del Consejo de Ministros. Ello de ningún modo puede reputarse baladí, ya que no sólo salvaguarda la existencia misma del Consejo de Ministros, sino que —lo que es verdaderamente decisivo— impone que la sede de ejercicio de las competencias atribuidas al Gobierno como tal no puede ser otra que el propio Consejo de Ministros. Así, cualquier acto que haya de ser adoptado por el Gobierno será nulo, si no emana de un acuerdo del Consejo de Ministros (41).

La consciencia de cuáles son las garantías institucionales que se encierran en la cualidad de órgano complejo del Gobierno puede ser útil para esclarecer el otro gran problema que dicha cualidad plantea, a saber: el de la determinación, en cada concreto momento histórico, de los miembros del Gobierno. Ello, a su vez, suscita dos interrogantes íntimamente ligados entre sí: la fijación del número y denominación de los Departamentos ministeriales —que lleva aparejada la interna distribución competencial en el seno de la Administración del Estado— y la determinación de cuáles pueden ser esos otros enig-

(40) Vid. I. DE OTTO y PARDO, *Derecho Constitucional*, cit., pp. 214-216.

(41) El artículo 131 LPA impone la obligación de remitir previamente a todos los ministros los proyectos de decreto, si bien esta norma es de difícil justiciabilidad. No puede decirse lo propio, en cambio, del artículo 88 CE, ya que el Congreso puede rechazar los proyectos de ley que no hayan sido acordados en Consejo de Ministros.

máticos miembros del Gobierno a que hace referencia el inciso final del artículo 98.1 CE.

Comenzando, pues, por el primero de dichos interrogantes, hay que afirmar rotundamente que la Constitución no impone una reserva de ley absoluta en materia de planta ministerial. El único precepto en que podría apoyarse una reserva tal es el contenido en el artículo 103.2 «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley». Sin embargo, la propia dicción de la norma transcrita, en la que se emplea la peculiar —es el único caso en todo el texto constitucional— y significativa expresión *de acuerdo*, indica ya que la Constitución no exige que la creación de órganos de la Administración del Estado se haga *por ley*, sino sencillamente que se realice por medio de mecanismos legalmente previstos. En otros términos, lo que la Constitución impone no es una ley singular para la creación de órganos administrativos —incluidos los Ministerios—; lo que impone es una ley general, como la vigente LOACE, que regule los modos de creación de los mismos. No existe, pues, una reserva de ley absoluta, sino tan sólo una reserva relativa (42).

A este argumento literal y sistemático cabe sumar otro teleológico. La defensa de una reserva de ley sobre la creación y modificación de Departamentos ministeriales sólo puede responder a la finalidad del control parlamentario sobre la estructura administrativa. Ahora bien, con ser absolutamente respetable la persecución de este objetivo, es preciso señalar, por una parte, que tropieza con un relativo obstáculo constitucional y, por otra, que puede lograrse por vías distintas a la reserva de ley. Esta última, en efecto, resultaría difícilmente compatible con la posición diferenciada y preeminente que la Constitución confiere al Presidente del Gobierno en la dirección del Poder Ejecutivo, la cual alcanza su más prístina manifestación en la facultad que le asiste de designar a los miembros del Gobierno (art. 100 CE) (43). Es cierto que un entendimiento de este precepto ceñido a la desnuda literalidad no exige sino que el Presidente designe las personas que han de encabezar los diversos Ministerios, los cuales podrían venir ya predeterminados por la ley; pero ello no sería consecuente con el espíritu que late en la referida facultad: el Presidente debe poder conformar el Gobierno como estime más idóneo para el cumplimiento de su programa. No tendría otro sentido que el del simple obstruccionismo el hecho de que un Presidente, que goza por definición de la confianza parlamentaria, hubiera de ejercer la iniciativa legislativa —¿cómo, si

(42) Sobre la diferencia entre reserva absoluta y reserva relativa, *vid.* A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bolonia-Roma, 1977, pp. 48 y 299. Una interpretación del artículo 103.2 CE similar a la mantenida en el texto es la de F. GARRIDO FALLA, *Comentarios...*, cit., p. 1433.

(43) Cfr. A. BAR CENDÓN, *El Presidente...*, cit., pp. 185 y ss.

aún no ha formado Gobierno?— para formar el Gobierno para el que se le ha otorgado la confianza.

Todo lo anterior, además, resulta confirmado por la circunstancia de que el Parlamento dispone de un instrumento decisivo de control que le permite rechazar eventuales modificaciones de la planta ministerial que repute inconvenientes, sin atentar contra la posición del Presidente. Se trata, como es obvio, de la aprobación de los Presupuestos, en los que ha de reflejarse cualquier alteración orgánica en la Administración del Estado. Por ello, el continuo tejer y destejer de reservas formales de ley —esto es, de simples congelaciones de rango— en materia de creación y modificación de Ministerios, aparte de constituir un ingrato espectáculo para la dignidad que merece el legislador, denota un recurrente caso de ingenuidad política colectiva (44). Vienen aquí a la memoria las palabras, sabias a fuer de descarnadas, con que, en otro contexto, ROMANONES describe la evolución personal de quien había su admirado jefe de filas: «con gran energía requirió del Gobierno el más severo cumplimiento de la ley de incompatibilidades: años después, las exigencias implacables de la realidad le obligaron a cerrar los ojos ante algunas bien notorias» (45).

Por lo que se refiere al segundo interrogante arriba planteado, es decir, cuáles son esos otros miembros del Gobierno que puede establecer la ley, cuanto se acaba de decir sobre la inexistencia de una auténtica reserva de ley puede ser útil y esclarecedor. En efecto, cuando el artículo 98.1 *in fine* CE se refiere a «los demás miembros que *establezca la ley*», esta remisión a la ley —que, por sí sola, ya denota el carácter no necesario de estos posibles integrantes del Gobierno— sólo puede ser rectamente entendida como remisión a una ley general; y ello, por un argumento *a fortiori*: si no es exigible que la creación de nuevos ministros, miembros necesarios del Gobierno, se haga mediante una ley *ad hoc*, no tendría sentido que ésta fuera requerida cuando de miembros no necesarios del Gobierno se trata. De aquí se deriva una primera característica de la figura en examen: no se trata tanto de concretas personas que en un momento dado adquieren *ex lege* la condición de miembros innominados del Gobierno, como de una o varias categorías nominadas de cargos públicos a los que la ley otorga la cualidad de miembros del Gobierno. Ello implica a su vez que, tras la elevación de una entera categoría a integrante del Gobierno, cabe la des-

(44) La reserva de ley en materia de creación y modificación de Departamentos ministeriales fue introducida, por vez primera, por el artículo 3 LRJAE, si bien esta aparente fórmula garantista era deslegalizada en el propio texto de la LRJAE mediante la D. F. 1.ª La LOACE, siguiendo tendencias que ya habían sido reiteradamente manifestadas en sede parlamentaria, restableció en 1983 la efectividad de la reserva de ley por medio de su artículo 11. El artículo 70 de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, deslegalizó de nuevo la materia.

(45) CONDE DE ROMANONES, *Saga:ta, o el político*.

legalización a efectos del número y denominación de sus concretos componentes, al igual que sucede con los ministros; lo que no sería posible, si se interpretara que los demás miembros del Gobierno han de ser designados *nominatim* por la ley.

Hasta aquí el ámbito de razonable certidumbre en torno a esta extraña figura, porque, con independencia de cuál fuera la intención del constituyente (46), es difícil desde un punto de vista sistemático concebir supuestos subsumibles en el artículo 98.1 *in fine* CE. Ello se debe a que el texto constitucional no permite que se establezcan diferencias entre los diversos jefes de los Departamentos de la Administración del Estado, en contraste con lo que ocurre en otros ordenamientos, en los cuales hay ministros con acceso al Gabinete o Consejo y ministros o secretarios de Estado sin esta facultad (47). Esta posibilidad está vedada al legislador español porque, como se ha señalado, existen determinadas competencias atribuidas al Gobierno en cuanto tal, las cuales, por tanto, han de ser ejercidas por el plenario del mismo; y, de este modo, resultaría antijurídico su ejercicio en Consejo de Ministros, con la ausencia de personas que, a pesar de no ser ministros serían *miembros del Gobierno*.

A este argumento principal cabe adjuntar otros dos secundarios. Por una parte, ya se ha indicado que la organización jerárquica de la Administración del Estado (art. 103.1 CE) exige que todos los órganos de ésta se hallen bajo la dependencia de un miembro del Gobierno. Siendo esto así, ¿cómo se explicaría la presencia en el Gobierno de un cargo público que, teniendo servicios administrativos bajo su dirección, no fuera ministro? Desde luego, no tendría sentido que se tratara del subordinado de un ministro, ya que solidaridad en la función de dirección política y dependencia jerárquica en la función administrativa son de todo punto incompatibles (48). Por otra parte, hay que recordar que la pertenencia al Gobierno lleva constitucionalmente aparejada una importante consecuencia: el sometimiento al peculiar estatuto previsto en el artículo 98.3 y 4, así como el disfrute del fuero descrito en el artículo 102 CE. Es claro que el régimen exorbitante contenido en estos preceptos —y, en particular, el privilegiado sistema de responsabilidad criminal— sólo se justifica con respecto a personas que, efectivamente, desarrollan los cometidos enumerados en el artícu-

(46) Vid. L. MARTÍN REBOLLO, «Ante la reforma...», cit., pp. 260 y ss.

(47) Sobre el caso británico, vid. E. C. S. WADE y G. G. PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, 1980, pp. 242 y ss., y, sobre el caso francés, vid. G. BURDEAU, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (trad. esp.), Madrid, 1981, pp. 648 y ss.

(48) Por esta razón, no cabe predicar el artículo 98.2 *in fine* de los Secretarios de Estado, siguiendo —con suma libertad, por lo demás— el modelo francés o británico. Cfr., no obstante, M. ALBA NAVARRO, «Miembros del Gobierno», en O. ALZAGA VILLAAMIL (ed.), *Comentarios...*, vol. VIII, cit., pp. 112-113.

lo 97 CE de forma colectiva, y sería fraudulento intentar ampliarlo a meros cargos de designación política (49).

Habida cuenta de todo ello, ¿es preciso concluir afirmando la inutilidad del inciso final del artículo 98.1 CE? Probablemente sería excesivo; pero no cabe duda de que el constituyente no tenía, en su afán de abrir posibilidades al legislador ordinario, clara consciencia de los límites que él mismo estaba imponiendo en la configuración del Poder Ejecutivo. La única vía, en consecuencia, de dotar de sentido a la previsión constitucional analizada consiste en predicarla de personas que, sin ser ministros en sentido material —o sea, jefes de los Departamentos en que se divide la Administración del Estado—, tienen *ex lege* la cualidad de pertenecer al Consejo de Ministros —sede de ejercicio de las competencias específicamente gubernamentales— y, en esa medida, son ministros en sentido formal; y ello, con independencia de que reciban o no esta denominación y de que tengan asignados concretos cometidos políticos —nunca administrativos, aunque tengan un pequeño aparato burocrático de apoyo— o no. En otras palabras, parece que la única interpretación viable radica en referir la posibilidad abierta por el artículo 98.1 *in fine* a la figura de los llamados *ministros sin cartera* —cuya virtualidad radica en dar asiento en el Consejo a personas sin responsabilidad de gestión, haciéndolas partícipes, no obstante, de la función de dirección política (50)— y a otros cargos cuya única diferencia con los primeros sería la de desempeñar, además, alguna misión específica, tal como la de *Portavoz del Gobierno*, *Secretario del Gobierno*, encargado de las relaciones con determinados organismos, etc. (51).

V. EL GOBIERNO COMO COLEGIO: LA TENSION CONSTITUCIONAL ENTRE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y EL CONSEJO DE MINISTROS

Como se acaba de comprobar, la composición pluripersonal del Gobierno no se traduce primariamente en la colegialidad, sino en la condición de órgano complejo. Esta última conlleva la coexistencia en el seno del Gobierno de varios órganos simples, unipersonales unos (Presidente, ministros) y pluripersonal el órgano plenario (Consejo de Ministros), en que han de ejercerse las competencias del Gobierno como tal. A la vista de esto, la calificación, como la que ha servido de punto de arranque del presente estudio, del Gobierno como *colegio* no deja de resultar sumamente problemática.

(49) En idéntico sentido se pronuncia L. MORRELL OCAÑA, «El estatuto...», cit., pp. 74-81.

(50) Vid. P. CALANDRA, *El Gobierno...*, cit., pp. 188-193.

(51) Vid. L. ORTEGA ALVAREZ, *La Administración central...*, cit., pp. 50-52.

La colegiabilidad, en efecto, como criterio de organización, no puede ser toscamente identificada con la mera pluripersonalidad, esto es, con la circunstancia de que un órgano haya de estar compuesto por varias personas, que deben actuar colectivamente a fin de formar la voluntad del mismo. Antes bien, la colegialidad exige bastante más. Al puro dato estructural reseñado, la verdadera colegialidad añade una característica funcional: los miembros del órgano deben hallarse en una posición, al menos tendencialmente, paritaria, que les permita satisfacer el objetivo perseguido al implantar una estructura colegial, 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 (52).

El examen de si el Gobierno puede ser correctamente calificado de colegio en el Derecho español requiere, por tanto, analizar en qué medida concurren las arriba indicadas características estructurales y, sobre todo, funcionales en el Consejo de Ministros, en cuanto sede de actuación de las atribuciones propiamente gubernamentales.

En este orden de ideas, no debe ofrecer dificultades insalvables afirmar que, desde un punto de vista estructural, el Consejo de Ministros es, a grandes rasgos, un órgano colegiado, en la medida en que para su constitución y funcionamiento ha de comparecer una pluralidad de personas, previamente convocadas al efecto (art. 2 LOACE). Más problemática, sin embargo, resulta la aplicabilidad al Consejo de Ministros de las reglas generales sobre órganos colegiados contenidas, con carácter supletorio general (art. 1.2 LPA), en los artículos 9 y siguientes LPA (53). Algunas de ellas, en cuanto exigencias ineludibles de la pura pluripersonalidad, rigen sin duda para el Consejo de Ministros. Así, el deber de levantar acta de los acuerdos (arts. 13 LPA y 12 LRJAE expresamente) o la facultad de hacer constar en la misma la disidencia (art. 14 LPA), como único medio —al que se tiene derecho en virtud del artículo 24.2 *in fine* CE— de salvar la eventual responsabilidad personal.

Otras de las reglas en cuestión, por el contrario, son de aplicación al Consejo de Ministros únicamente en cuanto principios rectores de organización, siendo dudoso que rijan plenamente en su concreta dicción literal, ya que esta última chocaría con el regular desarrollo de la función de dirección política encomendada al Gobierno. De este modo, es claro que el Consejo de Ministros debe ser convocado con antelación (art. 1 LOACE); pero, ¿se requiere la inserción en un determina-

(52) Sobre la colegialidad, *vid.* J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Órgano administrativo», cit., pp. 704-705; G. B. VERBARI, «Organi collegiali», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, cit., pp. 60 y ss.

(53) Cfr. M. ALBA NAVARRO, «Miembros...», cit., pp. 113-116. Debe tenerse presente que existen normas específicas sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros, dispersas en la LRJAE (art. 3 *in fine*), LPA (arts. 130 y 131) y la LOACE (arts. 2 y 4).

do orden del día para la validez de los acuerdos? (54). Es evidente que para la válida constitución del Consejo no basta la presencia tan sólo de algunos miembros del Gobierno; pero, ¿sería siempre, incluso en casos de emergencia, exigible el *quorum* del artículo 11 LPA? Parece que a estas preguntas hay que dar una respuesta negativa, porque, si bien el normal funcionamiento del Consejo de Ministros aconseja el cumplimiento de las reglas de convocatoria con debida antelación, orden del día, *quorum*, etc., la especificidad de las competencias gubernamentales no es compatible con una rigurosa exigencia de observancia de dichas reglas. Téngase presente, por otro lado, que el Consejo posee sus propias normas en cuanto a presidencia y sustitución de la misma (arts. 2 y 3 y D. A. 1.ª LOACE), que no son sino la lógica consecuencia del reconocimiento constitucional de las figuras del Presidente y los Vicepresidentes.

Hasta aquí, pues, está claro que los principios de organización de la colegialidad son predicables del Consejo de Ministros, de suerte que no hay inconveniente alguno en sostener que estructuralmente es un colegio. Ahora bien, entre las mencionadas reglas generales supletorias sobre órganos colegiados hay una sobre la que conviene reflexionar, cual es la recogida en el artículo 12.1 LPA: «los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de asistentes y dirimirá los empates el voto del Presidente». Este precepto, como es obvio, no hace ya referencia al aspecto estructural de la colegialidad, sino a su faceta funcional o, expresado con mayor propiedad, sustancial. En términos más generales —puesto que el artículo 12.1, en su concreta redacción, también contiene una norma supletoria—, ¿el principio colegial de adopción de acuerdos por mayoría rige para el Consejo de Ministros? Este, y no otro, es el interrogante medular a la hora de definir el modelo gubernamental vigente en el ordenamiento español.

Para obtener una solución satisfactoria, es preciso partir de una premisa incontestable: en el Gobierno existen, al menos, dos categorías de miembros cualitativamente diversas, como son el Presidente y los ministros. De aquí se desprende la necesidad de examinar la posición recíproca de ambas categorías, como único medio de esclarecer si existe un mínimo de paridad en el seno del Consejo y, por ende, si puede hablarse en algún sentido de auténtica colegialidad.

Comenzando, pues, por los ministros, conviene recordar que éstos poseen toda una serie de competencias que pueden calificarse de *dirección administrativa* (art. 14 LRJAE). Lo que ahora interesa poner de relieve es que los ministros, en el ejercicio de estas competencias específicamente ministeriales, *ponen fin a la vía administrativa* (art. 36.2 LRJAE). Ello significa que contra los actos de un ministro no cabe re-

(54) Piénsese, por ejemplo, en sesiones para hacer frente a situaciones de emergencia.

curso de alzada y, por consiguiente, que en sentido técnico-jurídico carecen de superior jerárquico alguno (art. 122.1 LPA). La relación de los ministros con el Presidente del Gobierno y con el propio Consejo de Ministros no puede reputarse, en puridad de conceptos, como jerarquía. Esta aseveración, por lo demás, resulta perfectamente coherente con el hecho, ya señalado, de que, en cuanto jefes de los Departamentos ministeriales, todo órgano de la Administración del Estado ha de depender de los ministros. Es en este sentido en el que son «órganos superiores de la Administración del Estado» (art. 2 LRJAE). Ello no obsta a que esta calificación también cuadre, en cuanto titulares de otras competencias administrativas cuyos actos de ejercicio ponen fin a la vía administrativa, al Consejo de Ministros y al Presidente, si bien este último carece hoy en día de competencias de esta índole (art. 7 LOACE).

Esta ausencia de relación jerárquica, empero, no implica que no exista una dependencia de otro tipo de los ministros con respecto al Presidente del Gobierno. A diferencia de lo que ocurría en el parlamentarismo clásico, en que el Presidente era un verdadero *primus inter pares*, el reconocimiento constitucional de esta figura ha conducido a asignarle una posición diferenciada y de preeminencia, que se condensa en la fórmula de la llamada *democracia de canciller* (55). Ahora bien, es inexcusable discriminar lo que son meras manifestaciones de una práctica política inspirada en dicha fórmula —particularmente intensa en España en los últimos tiempos (56), pero inevitablemente sujeta a cambios en las circunstancias históricas que impongan una práctica distinta— de lo que son las auténticas atribuciones presidenciales que permiten identificar, en un análisis jurídico-constitucional, una democracia de canciller.

Esta preeminencia del Presidente, como es notorio, se fundamenta en determinadas previsiones constitucionales que alejan el Gobierno español del modelo de Poder Ejecutivo propio de la forma de gobierno parlamentaria en su versión tradicional (57). Así, como principio básico, «el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión» (art. 98.2 CE). El inciso inicial del precepto transcrito define una clara posición cons-

(55) *Vid.*, por todos, K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución* (trad. esp.), Barcelona, 1982, pp. 113-115.

(56) *La interiorización* de la democracia de canciller en España ha llegado al punto de que normalmente se hable, en las elecciones generales, de *candidato a Presidente del Gobierno*, con tintes plebiscitarios.

(57) En el actual Derecho comparado, puede considerarse que el ordenamiento más próximo al modelo de parlamentarismo clásico es el italiano. Sobre el funcionamiento del Gobierno en Italia, como punto útil de comparación, *vid.* P. CALANDRA, *Il Governo...*, cit., pp. 49 y ss.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milán, 1981, pp. 79 y ss.

tucional de liderazgo político del Presidente; pero sería letra muerta de no ir acompañada de concretas facultades que aseguren el efectivo ejercicio de ese liderazgo. En este sentido, hay que recordar que en el Derecho español no es el gobierno quien recibe la confianza parlamentaria y es investido (58), sino su Presidente (art. 99 CE); y paralelamente es éste —previa deliberación del Consejo, que no puede ser entendida en sentido vinculante, sino como conocimiento previo en homenaje a la responsabilidad solidaria— el único *dominus* de la relación fiduciaria con el Parlamento, a través de la cuestión de confianza y la disolución (arts. 112 y 115 CE). De su cualidad de único depositario de la confianza parlamentaria emana, como consecuencia inevitable, la facultad presidencial de proponer al Rey el nombramiento y el cese de los demás miembros del Gobierno (art. 100 CE). Miembro del Gobierno es, por tanto, quien designa el Presidente y es capaz de conservar su confianza, por lo que entre cada ministro y el Presidente del Gobierno existe una, no siempre suficientemente subrayada, auténtica *relación de responsabilidad política individual* (59).

Esto quiere decir, lisa y llanamente, que si bien los actos de los ministros no son jurídicamente revisables en una instancia superior, han de guiarse de conformidad con las directrices políticas marcadas por el Presidente; y ello, so pena de afrontar el cese, sin que éste implique una *crisis de Gobierno* en sentido propio, ya que el mero recambio ministerial no requiere de renovación de la confianza parlamentaria. La democracia de canciller en el Derecho español, en suma, consiste en la facultad presidencial de fijar directrices políticas de cuyo cumplimiento depende la pertenencia al Gobierno. Ahora bien, esta verificación del significado normativo de la preeminencia del Presidente de ningún modo autoriza a afirmar que, en el ordenamiento español, los ministros —y el propio Gobierno en su conjunto— son simples vicarios de aquél; y que los miembros del Gobierno sólo gozan de un ámbito de discrecionalidad, o de libertad de decisión política, en cuanto a la selección de los medios más idóneos para la más perfecta consecución de los objetivos fijados por el Presidente (60). Antes bien, la cuota de participación en la función de dirección política constitucionalmente garantizada a los ministros es sencillamente más amplia.

En efecto, «el Gobierno dirige la política interior y exterior» (art. 97 CE), sin perjuicio de que la acción del Gobierno sea a su vez dirigida por el Presidente (art. 98.2 CE). Esta declaración constitucional obliga

(58) Se sigue el modelo del artículo 63 de la Ley Fundamental de Bonn. Cfr. las observaciones de A. BAR CENDÓN, *El Presidente...*, cit., pp. 133 y ss.

(59) Cfr. J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, 1984, pp. 192-199.

(60) En este sentido, que se critica en el texto, *vid.*, por ejemplo, L. LÓPEZ GUERRA, «La posición...», cit., *passim* y, en especial, pp. 31 y ss.

a situar el centro de dirección política en el Gobierno y, por consiguiente, en el conjunto de sus miembros, sin que ello signifique desconocer los elementos de democracia de canciller que se acaban de gloriar. Sucede, no obstante, que todo desarrollo de la posición preeminente del Presidente encuentra dos valladares insuperables en la Constitución, tendentes a asegurar precisamente que sea el Gobierno el centro de dirección política. El primero de dichos obstáculos constitucionales radica en el inciso final del artículo 98.2, donde se dispone que la dirección de la acción del Gobierno por parte del Presidente ha de entenderse «sin perjuicio de la competencia» de los ministros. Ello significa que la Constitución garantiza la existencia de una esfera de competencia ministerial, de manera que la democracia de canciller no puede ser llevada hasta el extremo de considerar a los ministros meros agentes colaboradores —*secretarios* en la expresiva terminología presidencialista norteamericana, que no es sino un trasplante democrático del modo de gestión absolutista (61)— con facultades vicarias concedidas por el Presidente, el cual sería así el único titular del Poder Ejecutivo. Antes al contrario, las atribuciones propias de este último pertenecen, sin duda, al Gobierno (art. 97 CE).

La existencia, por otra parte, de una esfera de competencias propias e insuprimibles conduce inexorablemente a que los ministros no puedan eludir su responsabilidad —política ni propiamente jurídica— escudándose en órdenes o directrices presidenciales, como certeramente señala el artículo 98.2 CE. Y es evidente que, si se es responsable, se tiene derecho a participar en aquellas decisiones que condicionan la propia responsabilidad. Es aquí donde aparece el segundo obstáculo constitucional arriba indicado: la supremacía del Presidente no puede jamás eliminar, como ya se ha subrayado en otro lugar, la sede de ejercicio de las competencias atribuidas al Gobierno como conjunto, que no es otra que el Consejo de Ministros. En él, los concretos miembros del Gobierno pueden hacer valer sus respectivos puntos de vista, contribuyendo así a la fijación de una política de la que son responsables.

Es claro que de aquí no se deriva que las decisiones del Consejo de Ministros —y, por tanto, del Gobierno como conjunto— hayan de reflejar el sentir de la mayoría, como requeriría un funcionamiento exquisitamente colegial. Pero ello no se debe tan sólo a la posición de preeminencia del Presidente, sino también a la responsabilidad solidaria (art. 108 CE) —que puede llevar a adoptar una decisión no querida por la mayoría del Gobierno, con tal de no poner en peligro la estabilidad del mismo— y a otro factor que no ha sido suficientemente

(61) Sobre los Secretarios en Estados Unidos, *vid.* F. D'ONOFRIO, *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Nápoles, 1966, *passim* y, en especial, pp. 184 y ss.

explorado: el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros, que hace aparecer *ad extra* como formalmente unánimes todos sus acuerdos. En otras palabras, aunque haya habido votación, ésta es jurídicamente irrelevante (62). Estas dos circunstancias, responsabilidad solidaria y secreto, ya nada tienen que ver, sin embargo, con la democracia de canciller.

El Gobierno, pues, en sentido sustancial no es un verdadero órgano colegiado, sin que ello pueda achacarse tan sólo al extraordinario relieve constitucional del Presidente. Mas esta ausencia de colegialidad no justifica caracterizaciones jurídico-constitucionales del Gobierno en clave monocrática. Más bien, la configuración que del Gobierno hace la Constitución responde a una tensión entre dos polos: uno tendencialmente monocrático y otro tendencialmente colegial, sin que pueda llegarse a eliminar o neutralizar ninguno de ellos, ya que existen límites constitucionales infranqueables en ambos sentidos (63). La prevalencia relativa en cada momento histórico del polo monocrático o del polo colegial depende de multitud de circunstancias, entre las que no son desdeñables la mayor o menor amplitud y cohesión de las mayorías parlamentarias o la fortaleza de carácter de las personas que ocupan cargos gubernamentales.

(62) La relación entre la quiebra de la decisión por mayoría y la regla del silencio —no formalmente consagrada en el Derecho español, salvo en su posible reflejo penal, hasta donde alcanza el conocimiento del autor de estas líneas, pero impuesta como práctica constitucional mediante la fórmula de juramento— es subrayada por E. C. S. WADE y G. G. PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, cit., pp. 250-252.

(63) En idéntico sentido, aunque con mayor intensidad colegial por referirse a un ordenamiento regido por un parlamentarismo más tradicional, se pronuncia A. RUGGERI, *Il Consiglio...*, cit., pp. 128 y ss.

