

# Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno \*

*SUMARIO:* 1. AGRADECIMIENTO Y PRESENTACIÓN. 2. ASPECTOS GENERALES. a) Continuidad. b) Flexibilidad. c) El problema del Gobierno en funciones. d) Falta de imposición de la Ley. e) Dirección presidencial del Gobierno. 3. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO. a) Forma de creación de Departamentos Ministeriales. b) Creación de Vicepresidencias y Ministerios sin cartera. c) Ministerios sin cartera: competencias. d) ¿Otras autoridades con rango ministerial? e) Comisión General de Subsecretarios y Secretarios de Estado. f) Comisiones Delegadas del Gobierno. g) Secretarios de Estado. h) Gabinete de crisis. i) Subsecretarios y Secretarios de Estado. 4. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO. a) La Presidencia del Gobierno. b) ¿Puede el Presidente del Gobierno asumir alguna cartera? c) Secretario del Gobierno. d) Secretariado del Gobierno. e) Portavoz del Gobierno. f) Relaciones con las Cortes. g) Directores de Gabinete. 5. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO. a) Suplencia. b) El orden de precedencia de los Ministerios. c) Ex Presidentes del Gobierno.

## 1. AGRADECIMIENTO Y PRESENTACIÓN

Quisiera comenzar reiterando a mi colega y amigo Luciano Parejo el agradecimiento, que ya le manifesté cuando me invitó, por permitirme participar en este acto y estar, una vez más, en la Universidad Carlos III.

---

\* Este trabajo ha sido realizado a partir del Proyecto de Ley del Gobierno remitido al Congreso de los Diputados (*BOCC. Congreso de los Diputados*, serie A, n.º 27-I, de 23 de enero de 1997); con posterioridad, ha sido revisado tras la aprobación por el Congreso de los Diputados del citado Proyecto de Ley (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, serie II, n.º 44 a, de 7 de julio de 1997).

Siguiendo las indicaciones que se me han hecho, me limitaré a apostillar, como complemento de la ponencia de Manuel Aragón, algunas cuestiones relativas a la composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno en el Proyecto de Ley que hoy discutimos. Estas apostillas, en unos casos, serán meros comentarios; en otros, consistirán en críticas más o menos puntuales (casi siempre estrictamente formales), y en algunos otros en la formulación de dudas en voz alta. En consecuencia, no pretendo agotar el tratamiento de los temas sino sugerir el debate sobre los mismos. Desde el punto de vista de los asuntos a tratar, comenzaré por hacer algunas reflexiones generales para pasar, después, a ocuparme de cada uno de los aspectos de esta ponencia: composición, organización y estatuto del Gobierno.

## 2. ASPECTOS GENERALES

### a) CONTINUIDAD

El primer comentario que quiero realizar es el de valorar positivamente la línea de continuidad que este Proyecto de Ley presenta respecto del Proyecto de 1980 y, sobre todo, del de 1995. Ciertamente, como más adelante se verá, el texto que ahora comentamos introduce modificaciones respecto de sus precedentes, pero es fácil contrastar que éstos han sido utilizados para su preparación, por más que, como es lógico, se haya intentado mejorarlo, lo que lleva a la existencia de puntuales diferencias y de mayores o menores «intensidades normativas». Este hecho, al margen de otras lecturas más o menos coyunturales, creo que pone de manifiesto que, contra lo que a menudo se piensa, existe una línea de continuidad en nuestro constitucionalismo que va, incluso, más allá de 1980, y que, saltando la dictadura, configura una Historia Constitucional propia con elementos de estabilidad, que, poco a poco, hay que ir destapando y presentando a una sociedad excesivamente despegada del pasado desde el punto de vista político-institucional.

### b) FLEXIBILIDAD

Entrando ya en el contenido del Proyecto de Ley objeto de discusión, el primer comentario consiste en destacar positivamente su carácter flexible y poco «reglamentista». La institución del Gobierno, junto con el Parlamento, configuran el ámbito insti-

tucional en el que la «política» se desarrolla en un estado casi puro; aunque, como es lógico, el Estado de Derecho extiende sus tentáculos a ese ámbito, su intervención debe ser la mínima imprescindible para hacer efectivos sus principios básicos, permitiendo que la acción política pueda desarrollarse sin excesivas trabas.

En este aspecto, el actual Proyecto contrasta con el anterior de 1995; un buen ejemplo de ello, aunque no el único, es la estricta regulación de los órganos de apoyo del Gobierno, evitando lo que respecto del Proyecto de 1995 Joaquín García Morillo calificara muy expresivamente de «recalentamiento administrativo».

### c) EL PROBLEMA DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Sin embargo, existe un terreno muy discutido en el que, en mi opinión, el Proyecto mantiene una voluntad reglamentista que, además de poco conveniente, puede resultar incluso de dudosa constitucionalidad; me refiero a la regulación que hace del Gobierno en funciones. En efecto, el Proyecto dedica su Título IV a regular la figura del Gobierno en funciones en el sentido, lógicamente, de limitar las facultades del ejecutivo cuando se encuentre en esas condiciones constitucionales por haberse celebrado unas elecciones, por haber perdido la confianza parlamentaria, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

La primera duda constitucional se plantea sobre la propia cobertura de esta regulación: no existe en la Norma Fundamental ninguna base normativa que permita restringir legalmente las competencias que la propia Constitución reconoce al Gobierno; es más, la figura del Gobierno cesante está expresamente recogida en el artículo 101.2 de la Constitución para señalar que sigue en funciones, pero sin recortar o limitar el alcance de esas funciones. Es cierto, y cualquier jurista o persona con sensibilidad política lo sabe, que en un régimen parlamentario, desaparecida la relación de confianza, el Gobierno en funciones debe moderar el alcance de su actuación para no subvertir los principios mismos del sistema parlamentario y democrático. Pero una cosa es la existencia de esta regla constitucional no escrita y otra que pretenda darse lectura normativa a la misma, como hace el Proyecto, especialmente en los apdos. 4 a 6 del artículo 21. Y ello, no sólo por el motivo formal de que no exista previsión constitucional, dato éste de por sí digno de tener en cuenta. La razón fundamental está en que la regulación del artículo 21 del Proyecto

introduce una gran rigidez difícilmente compatible con la flexibilidad que debe presidir la actuación del ejecutivo de cualquier Estado contemporáneo. Dicho de otra forma, es cierto que la lógica democrática conduce a que un Gobierno en funciones no realice, normalmente, ninguna de las funciones a las que alude el artículo 21 apdos. 4 a 6, y sobre todo, el apdo. 5. Pero la coyuntura política puede hacer que, excepcionalmente, sí deban llevarse a cabo actuaciones de ese tipo, encontrándose entonces el ejecutivo encorsetado en exceso por la previsión legal. Dos ejemplos pueden servir para ilustrar esa crítica. ¿Es totalmente impensable que las circunstancias políticas aconsejaran aprobar unos Presupuestos del Estado por amplio consenso parlamentario aunque se esté en una situación de *impasse* político como consecuencia de dificultades en la formación del Gobierno? Piénsese que la aprobación de unos Presupuestos puede resultar imprescindible para asentar la posición del Estado en una Europa progresivamente unida, especialmente si llega a hacerse realidad la unión monetaria. Un segundo ejemplo puede extraerse, también, de la realidad comunitaria; ¿sería constitucionalmente reprochable que un Gobierno en funciones presentara un proyecto de ley orgánica de autorización de un tratado de integración *ex* artículo 93 de la Constitución? Obsérvese que si no se hiciera, podría España tener bloqueada una reforma institucional comunitaria o una ampliación de la Unión Europea sencillamente por la inexistencia de un Gobierno con la relación fiduciaria definida. Es verdad que, en este caso, frente a lo que sucede en el anterior, no hay monopolio gubernamental de la iniciativa legislativa, por lo que el impulso podría venir de las propias Cámaras; sin embargo, ello no empece el que una excesiva limitación del Gobierno en funciones no pudiera llegar a plantear problemas.

En conclusión, pues, por comprensible y deseable que sea el que los gobiernos en funciones moderen el alcance de sus actuaciones, me parece que la falta de cobertura constitucional y la imprevisible evolución de la realidad política hacen más aconsejable que esa moderación sea el resultado de un autocontrol, impulsado en su caso por el Parlamento y por la opinión pública, que de una restricción legal como la que pretende imponerse.

#### d) FALTA DE IMPOSICIÓN DE LA LEY

Siguiendo en el terreno de las valoraciones generales, hay que constatar que este Proyecto de Ley que hoy discutimos no viene impuesto por la Constitución. Viene esto al hilo de la lectura de

la Exposición de Motivos del Proyecto, de la que parece deducirse una cierta obligación constitucional de regular mediante una ley específica el Gobierno, obligación que, como he dicho, no existe. Baste una prueba de ello; si el constituyente hubiera querido que se elaborara una ley de regulación del Gobierno, hubiera previsto, sin duda, que poseyera rango orgánico, tal y como ha hecho respecto de la regulación de todos los órganos constitucionales e incluso de algunos de simple relevancia constitucional (Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, etc.), excepción hecha de las Cortes Generales, que, como es obvio, se regulan mediante sus respectivos Reglamentos parlamentarios. Ahora bien, el hecho de que la Ley no venga impuesta por la Constitución, no significa que no sea posible su aprobación, e incluso deseable que los aspectos centrales de la regulación infraconstitucional del Gobierno se encuentren recopilados en un único texto normativo.

#### e) DIRECCIÓN PRESIDENCIAL DEL GOBIERNO

El último comentario general tiene por objeto constatar la posición central que la figura del Presidente del Gobierno tiene en el Proyecto de Ley, consagrando el principio de dirección presidencial que se deduce del propio diseño constitucional. A este respecto quisiera sólo destacar que, como ya ocurre en Comunidades Autónomas, se reconoce al Presidente el Gobierno una potestad reglamentaria propia [art. 25.b)], aunque no resulta claro cuál es el ámbito material de esa potestad, en especial por lo que respecta a los Reales Decretos del Presidente de naturaleza normativa.

### 3. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO

Entrando ya en los aspectos específicos que se refieren a la composición del Gobierno, el primer dato positivo a destacar es la flexibilidad que introduce la Ley a la hora de configurar el ejecutivo, rompiendo con las rigideces que introdujo la Ley 10/1983.

Dicho esto, a continuación van a realizarse algunas breves apostillas, unas para poner de manifiesto posibles problemas técnicos derivados del actual tenor del Proyecto, otras, en cambio, para constatar simplemente consecuencias de la previsión incluida en el Proyecto.

a) FORMA DE CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS  
MINISTERIALES

La primera observación es de carácter terminológico, y se refiere a la previsión del artículo 2.2.j); en él se atribuye al Presidente la facultad de «crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales...». Sin embargo, el artículo 25 establece que la forma que adoptan las disposiciones y actos cuya disposición venga atribuida al Presidente del Gobierno es la de Reales Decretos del Presidente del Gobierno, y no la de Reales Decretos, reservada para la obra del Consejo de Ministros. Se trata, seguramente, de una mera omisión lingüística.

b) CREACIÓN DE VICEPRESIDENCIAS Y MINISTERIOS  
SIN CARTERA

Una segunda observación al propio artículo 2.2.j) es el silencio que guarda respecto de la creación por el Presidente del Gobierno de Vicepresidencias y de Ministerios sin cartera; en efecto, se alude sólo a la facultad del Presidente del Gobierno de crear Departamentos Ministeriales, esto es, los que tienen cartera, en el segundo. Sin embargo, los artículos 3 y 4.2 del Proyecto sí prevén la posible existencia tanto de Vicepresidencias, en el primero, como de Ministros sin cartera. Lo lógico, pues, es que se establezca expresamente la potestad del Presidente de crear ambas figuras, máxime si se tiene en cuenta que sí se regula su cese y desaparición en el artículo 12.3.

c) MINISTERIOS SIN CARTERA: COMPETENCIAS

Del Proyecto parece desprenderse la conclusión de que los Ministros sin cartera no puedan coordinar sectores de la acción gubernamental, siendo tareas de este tipo las que, a menudo, en el Derecho Comparado justifican la existencia de Ministerios sin cartera. La coordinación, en efecto, se prevé expresamente como facultad del Presidente del Gobierno (art. 2), si bien puede encomendárselas a los Vicepresidentes, según lo dispuesto en el artículo 3. Ello parece excluir, pues, la figura de Ministros sin cartera con funciones meramente de coordinación. Por otra parte, el propio artículo 4.2, al referirse a los Ministros sin cartera, les reserva sólo «funciones gubernamentales», lo que parece abonar la tesis de que no pueden coordinar. No obstante, y a su vez,

el artículo 20.1.a) prevé la posibilidad de delegar competencias propias del Presidente tanto en Vicepresidentes como en Ministros, sin excluir a los Ministros sin cartera, por lo que cabe la duda de si por esta vía pudieran nombrarse Ministros sin cartera con funciones de coordinación delegadas por el Presidente del Gobierno. En todo caso, la posición que quien coordina debe ocupar respecto de los coordinados hace, en efecto, más adecuado que la tarea recaiga en un Vicepresidente que en un Ministro sin cartera, formalmente situado en idéntica posición respecto de la de los demás Ministros.

d) ¿OTRAS AUTORIDADES CON RANGO MINISTERIAL?

Del tenor del Proyecto parece desprenderse, también, que queda excluida la posibilidad de una práctica que, aunque excepcional, alguna vez se ha producido: se trata de la hipótesis de dar rango ministerial a determinados órganos de la Administración de manera más o menos coyuntural bien por la importancia de la tarea, bien por el *status* previamente alcanzado por quien la va a ejercer. La existencia de Ministros sin Departamento sólo está prevista, como se ha señalado, a través de la figura de los Ministros sin cartera; pero la creación de éstos, como también se ha indicado, debe producirse atribuyéndoles «determinadas funciones gubernamentales»; *a contrario*, hay que entender que si no se atribuyen funciones gubernamentales no cabe la existencia de autoridades con rango ministerial. Es cierto que, en ocasiones, no es fácil precisar hasta dónde llegan las funciones gubernamentales. Pero, en todo caso, hay supuestos en los que resulta claro que no podrán encargarse ciertas tareas a autoridades con rango ministerial. Un supuesto es el de competencias que en otros ámbitos territoriales son ejercidas por autoridades no ministeriales; concretando más, por ejemplo, no podría darse rango ministerial a un determinado Delegado del Gobierno en una Comunidad Autónoma ya que su tarea no es gubernamental, a menos que quisiera darse ese rango a todos los Delegados del Gobierno en Comunidades Autónomas, lo que parece desproporcionado.

e) COMISIÓN GENERAL DE SUBSECRETARIOS  
Y SECRETARIOS DE ESTADO

El siguiente objeto de análisis es la Comisión General de Subsecretarios y Secretarios de Estado. Este órgano ha evolucionado, en la práctica, hacia una estructura un tanto «informe», producto, a su vez, de la muy distinta estructura interna de cada Departamento, que hace que algunos Ministerios puedan estar representados sólo por una autoridad, mientras que otros pueden llevar a la Comisión hasta cinco o seis, con los problemas y riesgos que ello implica desde el punto de vista de la coordinación. Sin perjuicio de otras observaciones, alguna de las cuales se hará posteriormente, quizá podría haberse establecido alguna regla de funcionamiento mínima, tal como la obligatoriedad de presencia de un representante de cada Ministerio, por lo menos.

Por otra parte, la remisión al reglamento para determinar a quién ha de corresponder la Secretaría de la Comisión (art. 8.2 *in fine*) puede plantear algún problema funcional que se hubiera evitado vinculando la Secretaría, de una forma u otra, con el Secretariado del Gobierno, vinculación que, por otra parte, parece obvia, no sólo por la práctica sino por la propia naturaleza de las funciones a cumplir.

f) COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO

La regulación de las Comisiones Delegadas del Gobierno sigue dejando ver la tradicional confusión sobre la composición del Gobierno, sin que el apelar a la distinción entre el Gobierno como órgano y como organización sirva para aclarar esa confusión, sino, si cabe, para vestirla de categorías jurídicas. Las Comisiones Delegadas del Gobierno aparecen como órganos del Gobierno en el Proyecto, incluyéndose en el Título y Capítulo correspondiente. Según el propio Proyecto, sólo el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros son miembros del Gobierno (art. 1.2). Sin embargo, el artículo 6.2.b) prevé que los Secretarios de Estado pueden formar parte de dichas Comisiones, rompiendo la lógica de la composición del Gobierno. Es verdad que parece razonable e, incluso, necesario, que los Secretarios de Estado puedan asistir a las Comisiones Delegadas, pero, entonces, que se diga que pueden asistir aunque no sean miembros; lo que es contradictorio es afirmar que no son miembros del Gobierno pero que forman parte de órganos del Gobierno.



### g) SECRETARIOS DE ESTADO

En conexión con lo anterior, la clara opción del Proyecto por excluir a los Secretarios de Estado del Gobierno puede plantear algún problema técnico en el ámbito comunitario que convendría, quizá, salvar. Es una práctica habitual que sean los Secretarios de Estado los que representen a España de manera estable o circunstancial en distintos Consejos de Ministros de la Unión Europea; a este respecto, el artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea, según la redacción que le dio el Tratado de la Unión Europea, prevé que el representante de cada Estado miembro tenga «rango ministerial». Este rango ministerial parece difícilmente compatible con la clara exclusión de los Secretarios de Estado del Gobierno que establece el Proyecto. De alguna forma la Ley debería salvar esta contradicción.

### h) GABINETE DE CRISIS

Como es sabido, en años pasados tuvo un cierto protagonismo la institución denominada «Gabinete de crisis». Se trata de una institución de naturaleza imprecisa, que se mueve entre su caracterización como simple órgano informal de apoyo al Presidente y su consideración como Comisión Delegada. Lo que cabe deducir del Proyecto es que, ante la ausencia de cualquier referencia a una institución de esta naturaleza, sólo es posible que un gabinete de crisis adoptara decisiones del Consejo de Ministros si es creado previamente como Comisión Delegada del Gobierno; mientras sea un órgano más o menos informal sólo puede servir de «oráculo» del Presidente.

### i) SUBSECRETARIOS Y SECRETARIOS DE ESTADO

El Proyecto, puesto en conexión con la LOFAGE (art. 15), ha santificado la tendencia a administrativizar a los Subsecretarios, que han visto cedida buena parte de su vieja relevancia política a la figura de los Secretarios de Estado. Esta opción legislativa, final de una auténtica «muerte anunciada», sigue, sin embargo, planteando algunos problemas. Por una parte, y como ya se ha apuntado, hace de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios una especie de híbrido político-administrativo que, aunque útil para algunas cosas, puede resultar disfuncional para otras, en especial, para preparar decisiones de relevancia

política. Pero, el gran riesgo es el de falta de «segundos» del Ministro de naturaleza política. Ciertamente, ello no es consecuencia directa del cambio de naturaleza de los Subsecretarios sino de la desigual estructura interna de los Ministerios. Lo que sucede es que ese cambio de naturaleza queda puesto de manifiesto precisamente por esa consideración del Subsecretario ya que, allí donde no exista un Secretario de Estado, el Ministro no tiene un «segundo» de naturaleza política. En otros casos, en cambio, lo que puede ocurrir es que tenga «varios segundos» de naturaleza política por existir varias Secretarías de Estado, con los problemas que ello puede acarrear. En definitiva, la muy lógica, por muchas razones, «administrativización» de los Subsecretarios plantea nuevos problemas, en especial el de cómo compensar las ventajas que tenía antiguamente esta figura única por Departamento considerada como autoridad «política».

#### 4. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

El siguiente bloque de comentarios se refiere al tema de la organización del Gobierno, y, como en el apartado anterior, esos comentarios son en unos casos de contenido crítico y, en otros, puras reflexiones generales.

##### a) LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

El artículo 2.2.j) del Proyecto se refiere a la Presidencia del Gobierno al determinar que corresponde al Presidente aprobar su estructura orgánica. Ahora bien, contrasta esa referencia con el silencio que luego guarda el Proyecto al hablar de los órganos de apoyo al Gobierno, donde, posiblemente, hubiera que haber hecho alguna alusión a la Presidencia como órgano de apoyo del Presidente, determinando, por ejemplo, si en ella se incluyen órganos como el Ministerio de la Presidencia o, lo que parece obvio, el Gabinete del Presidente previsto en el artículo 10.

##### b) ¿PUEDE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO ASUMIR ALGUNA CARTERA?

De la actual redacción del Proyecto parece deducirse que el Presidente del Gobierno no puede asumir cartera alguna ya que el artículo 2.1 se refiere a las facultades de dirigir y coordinar a

los demás miembros del Gobierno; por otra parte, el artículo 2.2, al establecer las competencias concretas del Presidente del Gobierno, no prevé la posibilidad de que éste asuma alguna cartera. En consecuencia, el Proyecto no ha previsto la hipótesis, excepcional en el Derecho Comparado pero no insólita, de que el Presidente se reserve una cartera. Ciertamente, esta falta de previsión tiene una relevancia más formal que funcional puesto que la posición del Presidente asegura su capacidad de dirección no sólo sobre la política general, sino sobre cualquier sector concreto de la actividad gubernamental.

#### c) SECRETARIO DEL GOBIERNO

Es positivo que se confirme el rango ministerial del Secretario del Gobierno, rango perfectamente coherente con las funciones que cumple. Sin embargo, esa confirmación resulta técnicamente confusa. El artículo 18 del Proyecto dice que el Secretario del Gobierno será el Ministro de la Presidencia (único, por cierto, que se prevé con denominación concreta junto con el Ministro de Administraciones Públicas —art. 24.3—). Sin embargo, el artículo 9.1.a) se refiere a Ministro-Secretario del Consejo. Por coherencia, sería mejor definir la función, como hace el artículo 8, y establecer que debe ejercerla un Ministro, sin necesidad de darle una denominación específica.

#### d) SECRETARIADO DEL GOBIERNO

Un simple comentario lingüístico y estético respecto de la figura del Secretariado del Gobierno prevista en el artículo 9 del Proyecto. Dicho sea partiendo del carácter subjetivo que siempre tienen las apreciaciones estéticas, y mucho más en el mundo del Derecho, existe en castellano el término «Secretaría», cuyo uso cubriría plenamente desde el punto de vista subjetivo y objetivo los aspectos formales y funcionales de la institución; este término parece más adecuado que el de «Secretariado», que evoca actividades de menor trascendencia.

#### e) PORTAVOZ DEL GOBIERNO

La figura del portavoz del Gobierno ha adquirido como institución una importancia creciente en los últimos años, lo que resulta lógico en una «sociedad de medios de comunicación».

Resulta, pues, en cierto sentido contradictorio que un Proyecto de Ley del Gobierno ignore la institución que de forma regular informa de la actuación del Gobierno, manifestando y expresando las posiciones de éste, con el contenido político que esta tarea tiene. Posiblemente hubiera podido hacerse una referencia a quién puede ocupar esta institución (si debe o no ser Ministro), a quién designa a su titular, etc.

#### f) RELACIONES CON LAS CORTES

Otra carencia del Proyecto es la que deriva del silencio del Proyecto respecto de las relaciones con las Cortes. Ésta es una función gubernamental de creciente importancia, como demuestra el hecho de que se haya atribuido en los últimos años siempre a un Ministro. Quizá esta práctica hubiera sido conveniente elevarla a rango legal estableciendo la obligatoriedad de que las relaciones formales del Gobierno con las Cortes se encomiende a un Ministro, aunque no necesariamente como función exclusiva, dándole así a ésta la proyección formal que merece. Pero es que, además, téngase en cuenta que esa proyección formal de la función ya se ha recibido en los Reglamentos Parlamentarios, que en sus arts. 39 (Reglamento del Congreso de los Diputados) y 43.2 (Reglamento del Senado) se refieren a la representación del Gobierno ante las Juntas de Portavoces respectivas; no deja de resultar curioso que las normas parlamentarias se refieran a la relación entre el legislativo y el ejecutivo mientras la norma que regula el Gobierno omite cualquier alusión a la misma.

#### g) DIRECTORES DE GABINETE

Para concluir este bloque de apostillas, una breve referencia formal a los Directores de Gabinete. Dada la naturaleza de esta institución, basada en una relación de confianza mediata con el Gobierno e inmediata con el titular del órgano cuyo gabinete dirigen, hubiera resultado conveniente, quizá, señalar en el artículo 10 que el nombramiento de los Directores de Gabinete, en sus distintos niveles, se hará a propuesta del titular del órgano al que quedan adscrito, sin perjuicio de cuál sea el órgano del que emana el nombramiento; ello pondría más claramente de manifiesto esa relación de confianza personal básica en un cargo de esta naturaleza.

## 5. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

El último grupo de comentarios van a referirse al tema del estatuto de los miembros del Gobierno.

### a) SUPLENCIA

La suplencia de los distintos miembros del Gobierno y, especialmente, de su Presidente, es una cuestión muy difícil de regular. El Proyecto ha establecido un régimen jurídico uniforme para todos los supuestos de suplencia (art. 13), siendo así que las hipótesis de suplencia del Presidente del Gobierno son varias y de muy distinta naturaleza. El problema básico es el de si en todos esos supuestos de suplencia pueden ejercitarse todas las funciones atribuidas al Presidente; así, por ejemplo, una gripe puede justificar que no se presida un Consejo de Ministros, debiendo hacerlo entonces el Vicepresidente o Ministro, en su caso, que corresponda; sin embargo, no parece que una gripe justifique el ejercicio del derecho de disolución por quien suple al Presidente del Gobierno; pero, por seguir en la misma hipótesis, sí cabe imaginar algún supuesto en el que una enfermedad grave y duradera pudiera dar lugar a que la disolución pudiera decretarla quien suple al Presidente enfermo, por más que se trate de una posibilidad remota. Los viajes, por entrar en otro caso típico de suplencia, permiten la sustitución, pero, de nuevo, deberían existir algunos límites a las potestades que puede ejercer el suplente del Presidente del Gobierno. Posiblemente la regulación de la suplencia, ante la imposibilidad de prever todos los supuestos, podría completarse con alguna cláusula genérica que dejara constancia de que, en casos de ausencia o enfermedad, el suplente puede ejercer aquellas potestades que sean necesarias para el despacho ordinario de los asuntos; ello bastaría, quizás, para poder evitar excesos que, aunque improbables, no son absolutamente descartables. En el texto aprobado por el Congreso se ha introducido esta referencia al «despacho ordinario», pero sólo en relación con la suplencia de los Ministros (art. 13.2).

### b) EL ORDEN DE PRECEDENCIA DE LOS MINISTERIOS

El Proyecto se refiere en el artículo 13.1 al orden de precedencia de los Departamentos, si bien no determina cuál es ese orden. Parece lógico que sea el criterio histórico que viene

actuando como uso constitucional el que sirva para fijar ese orden. Ahora bien, tampoco sería descartable introducir un nuevo criterio de naturaleza funcional que depositara la suplencia, en caso de inexistencia de Vicepresidencias, en la Secretaría del Gobierno, correspondiendo éste, como ha de corresponder, a un Ministro. La ventaja de una solución de este tipo, hay que insistir en ello, sería puramente funcional, en detrimento del uso protocolario, y se justificaría por el hecho de que el único Ministerio con competencias horizontales es el que tiene atribuida la Secretaría del Gobierno, lo que facilitaría el ejercicio de la función de coordinación entre los distintos Departamentos Ministeriales.

### c) EX PRESIDENTES DEL GOBIERNO

Resulta acertado, en mi opinión, hacer una referencia en la Ley a la figura de los antiguos Presidentes del Gobierno. Ahora bien, la regulación incluida en el artículo 2.3 del Proyecto remitido por el Gobierno contenía un error técnico: calificar la denominación de Presidente del Gobierno como «título», cosa que no es. La referencia legal, unida a la remisión a la regulación reglamentaria del *status* de los antiguos Presidentes del Gobierno hubiera bastado para reconocer la importancia de esta institución. La innecesaria, además de equívoca, alusión a un supuesto «título» se ha mantenido, no obstante, en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, aunque ubicada en la Disposición Adicional, ubicación técnicamente más correcta para regular el *status* de los ex presidentes del Gobierno.

Hasta aquí estas breves apostillas, que como ya se adelantó, han pretendido sólo realizar alguna crítica puntual y que no afecta a elementos esenciales del Proyecto de Ley del Gobierno (excepción hecha, quizá, a la regulación del Gobierno en funciones), e ir adelantando alguna reflexión sobre las consecuencias que tendría su aprobación sobre distintos aspectos de la configuración del Poder Ejecutivo.