

**26. SOBRE UNA HIPOTÉTICA
REFORMA DEL TÍTULO IV
(«DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN»)
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

ANTONIO BAR CENDÓN

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Cantabria

SUMARIO

I. PRELIMINAR.—II. SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.—III. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL TÍTULO IV.—IV. LA POSIBLE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.—1. *Gobierno o «Consejo de Ministros»*. 2. *La regulación postconstitucional de esta materia*. 3. *Los Secretarios de Estado*. 4. *Cese del Gobierno y «Gobierno en funciones»*. 5. *Los demás preceptos*.

**26. SOBRE UNA HIPOTÉTICA REFORMA DEL TÍTULO IV
(«DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN»)
DE LA CONSTITUCIÓN de 1978**

POR

ANTONIO BAR CENDÓN

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Cantabria

I. PRELIMINAR

El Tít. IV de la Constitución como indica con toda claridad su enunciado, se dirige a regular dos contenidos materiales perfectamente diferenciables: por un lado, el Gobierno, al que se dedican los arts. 97 a 102; y, por otro, la Administración pública, a cuyo régimen se dedican los artículos 103 a 106. Mención separada merece el Consejo de Estado, previsto en el art. 107, el cual, si bien figura a continuación de los preceptos dedicados a la Administración, cerrando el Tít. IV, su carácter especial de «supremo órgano consultivo del Gobierno» le vincula más a éste último —por su participación en el proceso de adopción de decisiones gubernamentales—, que a aquélla —instrumento de realización de éstas—¹.

Siguiendo esta estructura constitucional, el estudio del Tít. IV ha sido dividido, a los efectos de este Congreso, en tres apartados diferentes:

¹ De hecho, en el proceso constituyente, el entonces Tít. V («Del Gobierno y de la Administración») del Anteproyecto de la Ponencia constitucional se dividía en dos capítulos, dedicado el primero al Gobierno y el segundo a la Administración. La división del Tít. IV desapareció en el Dictamen de la Comisión constitucional del Congreso, manteniéndose ya la unidad del apartado hasta el final del proceso.

el primero, dedicado al Gobierno en términos generales, es decir, su concepto, estructura interna, nombramiento y cese, función y responsabilidad criminal (arts. 97-102), es analizado en este trabajo; el segundo, dedicado al estatuto personal de los miembros del Gobierno (art. 98.3 y 4), es estudiado por Pedro HERNANDO GARCÍA; y el tercero, dedicado al régimen constitucional de la Administración y al Consejo de Estado (arts. 103-107), es analizado por Luis MARTÍN REBOLLO, en sus respectivos artículos.

En las líneas que siguen, pues, se estudia exclusivamente el apartado primero, dedicado al Gobierno en términos generales (arts. 97-102).

II. SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

El presente estudio requiere una precisión inicial, que permita comprender en sus justos términos el ejercicio intelectual que supone la propuesta de una nueva redacción para determinados preceptos constitucionales, lo cual es, en definitiva, lo que se trata de abordar en esta ponencia y en el Congreso en el que la misma se enmarca.

La precisión es que, analizado en profundidad el apartado en cuestión, la práctica que del mismo se ha realizado en los años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la Constitución, y aún la oportunidad o utilidad de una hipotética mejora de la redacción del Tít. IV, considero que ésta es innecesaria. Y es innecesaria por un doble motivo: primero, por razones de eficacia, y, segundo, por razones de sistemática.

En cuanto al primer motivo se refiere, la eficacia del conjunto normativo contenido en los artículos que aquí se analizan se ha revelado plenamente positiva. Positiva, en la medida en que no ha creado disfunciones reseñables y ha permitido, muy al contrario, una estructuración sólida y un funcionamiento fluido del Gobierno, hasta el punto de materializar en términos absolutos el papel preeminente que la Constitución le atribuye en el equilibrio de poderes. Esto es evidente en las últimas legislaturas, en las que la amplia mayoría del Partido Socialista ha contribuido además a ello. Pero lo ha sido también en la primera legislatura, en la que los problemas que entonces se plantearon lo fueron de índole exclusivamente política, y en ningún caso determinados por cuestiones estructurales de carácter constitucional. Cabría decir incluso que, dada la debilidad interna de la UCD y del grupo parlamentario que sostenía entonces al Gobierno, ha sido precisamente el diseño constitucional de este último lo que permi-

tió una gobernabilidad superior a lo que las condiciones políticas determinaban.

Con respecto al segundo motivo, al sistema constitucional, es evidente que la redacción que el constituyente ha dado a los artículos aquí analizados está en íntima conexión con el especial diseño de la forma de gobierno por la que se optó. De acuerdo con el art. 1.3, el Estado español es una *«monarquía parlamentaria»*, lo que supone que Gobierno y Cortes se encuentran entrelazados por un conjunto de relaciones de control y colaboración en el ejercicio de las respectivas funciones. Y este mutuo control y colaboración se manifiesta en el Tít. IV, tanto en el art. 97 (*«El Gobierno... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes»*), como en el art. 98.2 y 3 (responsabilidad de los Ministros en su gestión; compatibilidad del ejercicio de la función gubernamental con el mandato parlamentario), en el art. 99 (exigencia de la investidura de la confianza parlamentaria para la formación del Gobierno), y en el art. 101 (cese del Gobierno en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria).

Pero, aún dentro del esquema parlamentario, el diseño constitucional define un Gobierno con una posición claramente preeminente en sus relaciones con las Cortes y un Presidente del Gobierno preeminente, a su vez, en el seno de éste. Y esta diferente posición en el equilibrio orgánico constitucional, si bien se manifiesta con mayor contundencia en otros apartados de la Constitución en lo que se refiere a las relaciones Gobierno-Cortes (Cap. 2.º del Tít. III: *«De la elaboración de las leyes»*; Tít. V: *«De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes»*; Tít. VII: *«Economía y Hacienda»*; se manifiesta también en el Tít. IV, y tanto en lo que se refiere a las relaciones Gobierno-Cortes, como a las relaciones Presidente-Gobierno, específicamente en los artículos 98.2, 99 y 100.

Este último aspecto, las relaciones Presidente-Gobierno y la posición preeminente del primero en el seno del segundo, es precisamente el elemento que subyace como factor determinante del tipo de formulación que la Constitución hace del Gobierno. Así, como se verá más adelante —y es éste el aspecto que merece el centro de la atención de este análisis—, el texto constitucional delimita con detalle el conjunto de las funciones y competencias del Presidente del Gobierno, pero deja en una gran indeterminación lo que sea el Gobierno —órgano que, en todo caso, aparece como complejo— y, consiguientemente, quién dentro de él puede, o no, ejercer las funciones que la Constitución le atribuye en términos abstractos. En este sentido, es altamente llamativo el hecho de que el constituyente no hubiese regulado de forma específica el Consejo de Ministros, como órgano supremo de decisión gubernamental, pareciendo querer atribuir al Presidente en exclusiva el poder de decisión última.

Cualquier hipótesis sobre una reforma más que adjetiva del Tít. IV de la Constitución, por tanto, reclamaría inmediatamente una reforma de carácter similar de los otros apartados del texto constitucional vinculados con éste por razones de sistemática. De lo contrario, se incurriría en riesgo de disfuncionalidad, en una ruptura del equilibrio de relaciones que distingue el sistema constitucional.

En definitiva, pues, razones estructurales, de eficacia y de oportunidad, desaconsejan toda alteración de la presente forma parlamentaria de gobierno y el consiguiente rediseño de la estructura gubernamental.

Ello, sin embargo, no empece la reflexión sobre lo que, en términos de pura hipótesis, pudiera suponer una mejora de la presente redacción de algunos de los preceptos del Tít. IV, aún dentro del marco y diseño constitucional del Gobierno, perfeccionando la delimitación de éste. Y de esto se trata en las líneas que siguen.

III. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL TÍTULO IV

El mayor problema que plantea el texto constitucional en el Tít. IV, pues, es la no completa delimitación de lo que es el Gobierno y de lo que constituye el Consejo de Ministros.

La Constitución parece querer emplear un concepto orgánico, subjetivo, del Gobierno, al que atribuye una serie de competencias y funciones específicas, las cuales figuran detalladas en términos abstractos en el art. 97, que abre el Tít. IV, y en términos concretos en numerosos preceptos previstos en otros apartados del texto constitucional. Sin embargo, por un lado, la Constitución no precisa de forma exhaustiva quiénes forman esta entidad orgánica denominada Gobierno, dejando la puerta abierta a una delimitación posterior del órgano por parte del legislador ordinario. De esta manera, no sólo se desdibujan los contornos del Gobierno, sino que se desnaturaliza el carácter exclusivamente constitucional que éste debía tener. Así, el art. 98.1 establece que *«el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley»*.

Y, por otro lado, concebido el Gobierno como órgano complejo —en los términos del art. 98.1—, el texto constitucional no define con claridad cuáles de las múltiples funciones y competencias que se atribuyen al Gobierno lo son en verdad de éste, entendido como órgano colegiado, o lo

son de alguna de sus entidades componentes, unipersonales o pluripersonales. Efectivamente, la Constitución sólo atribuye funciones concretas, y de forma específica, al Gobierno —sin mayor precisión—² y a su Presidente³. Se ignora, por tanto, la competencia de los demás órganos individuales del Gobierno —Vicepresidente, Ministros, los demás que establezca la ley—, y, lo que es peor, no se precisa cuáles de las funciones o competencias gubernamentales pueden ser asumidas por cualquiera de los órganos individuales —que son Gobierno—,⁴ o han de ser necesariamente ejerci-

² La Constitución menciona al Gobierno unas cincuenta ocasiones a lo largo de su texto; de estas menciones suponen alusión a concretas funciones del mismo las siguientes: Art. 73.2 (convocatoria de sesiones extraordinarias de las Cámaras), Art. 77.2 (información sobre el derecho de petición), Arts. 82-85 (legislación delegada), Art. 86 (Decretos-Leyes), Art. 87.1 (iniciativa legislativa), Art. 90.3 (declarar urgentes los proyectos de ley), Art. 93 (garantizar el cumplimiento de tratados), Art. 95 (requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de un tratado), Art. 97 (función de dirección política, función ejecutiva y potestad reglamentaria), Art. 101.2 (Gobierno en funciones), Art. 104.1 (dirección de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad), Art. 107 (consulta al Consejo de Estado), Art. 108 (responsabilidad política solidaria), Art. 109 (información y ayuda a las Cortes), Art. 111.1 (contestar a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras), Art. 114 (presentar su dimisión al Rey en caso de retirada de confianza), Art. 116 (declarar los estados de alarma y de excepción, y proponer la declaración del estado de sitio), Art. 124.4 (nombrar al Fiscal General del Estado), Art. 131.2 (elaborar proyectos de planificación), Art. 134 (elaborar los Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público, disminución de los ingresos, así como expresar, o no, su conformidad a toda enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios), Art. 135.1 (emitir Deuda Pública del Estado o contraer crédito), Art. 153 (controlar la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas), Art. 154 (nombrar el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas), Art. 155 (adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones legales y constitucionales), Art. 159.1 (proponer el nombramiento de dos de los miembros del Tribunal Constitucional), Art. 161.2 (impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas), y Art. 166 (iniciativa para la reforma de la Constitución).

³ La Constitución atribuye al Presidente del Gobierno en concreto las siguientes funciones: Arts. 62.e y 100 (proponer al Rey el nombramiento y separación de los miembros del Gobierno), Art. 62.g (pedir al Rey que presida las sesiones del Consejo de Ministros), Art. 64.1 (refrendar los actos del Rey), Art. 92.2 (proponer al Rey la convocatoria de referéndum), Art. 98.2 (dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de los demás miembros del mismo), Art. 99.2 (proponer al Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno), Art. 112 (plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza), Art. 114 (presentar la dimisión al Rey en el caso de retirada de la confianza parlamentaria), Art. 115 (proponer al Rey la disolución de las Cámaras), Art. 162.1.a (interponer el recurso de inconstitucionalidad).

⁴ De los demás miembros individuales del Gobierno, la Constitución ignora completamente al Vicepresidente (excepción hecha de la mención del art. 98.1),

das por el órgano colegiado supremo del Gobierno, es decir, el Consejo de Ministros⁵. Todo ello, pues, se deja al arbitrio del legislador ordinario.

Así, el régimen jurídico del Gobierno viene hoy fijado, en sus aspectos sustanciales, no sólo por la parca normativa constitucional, sino también por la legislación ordinaria, principalmente por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957 (LRJ), en lo que permanece vigente; por la Ley de Organización de la Administración Central del Estado, de 1983 (LOACE); por la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, de 1983 (LIAC); y por la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958 (LPA), en aspectos funcionales y de menor importancia.

La conclusión de todo ello es una configuración del Gobierno de forma extraconstitucional, que relativiza los perfiles de un órgano sustancial del Estado, del órgano constitucional que es el principio dinámico de todo el sistema, sometiéndolo a los vaivenes de la vida política y de la legislación ordinaria. Ello plantea en la práctica serios problemas en una doble vertiente: en primer lugar, desde el punto de vista funcional, a la hora de determinar el alcance de la acción política, el ámbito orgánico con capacidad de decisión en este terreno y, consiguientemente, el ámbito protegido por la discrecionalidad que es propia de esta actividad. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista estructural, a la hora de delimitar la frontera entre el Gobierno y la Administración, el ámbito político-temporal, sustancialmente removible, que corresponde al Gobierno, y el ámbito profesional-permanente, inamovible, que corresponde a la Administración pública.

No es éste el marco más adecuado para entrar de lleno en el contenido material de esta problemática, que ha consumido y consume ríos de tinta y toneladas de papel en la doctrina, y que, por lo demás, ya he analizado en otra ocasión, a la cual me remito⁶; sino que lo que interesa

y en lo que a los Ministros, o a los «miembros del Gobierno» en general, se refiere, sólo les son atribuidas en concreto las siguientes funciones: Art. 64.1 (refrendo de los actos regios), Art. 70.1.b y 98.3 (compatibilidad con la función parlamentaria), Art. 98.1 (competencia y responsabilidad directa en su gestión), Art. 110 (acceso a las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones, y facultad de hacerse oír en ellas, así como deber de acudir a petición de éstas), Art. 111.1 (contestar a las interpelaciones y preguntas de las Cámaras).

⁵ El Consejo de Ministros sólo es mencionado, de forma casi indirecta, al atribuírsele las siguientes funciones: Art. 62.f (aprobar decretos que son expedidos por el Rey), Art. 62.g (informar al Rey de los asuntos de Estado), Art. 88 (aprobar los proyectos de ley), Art. 112 (deliberar sobre el planteamiento de la cuestión de confianza), Art. 115 (deliberar sobre la disolución de las Cámaras), Art. 116 (acordar la declaración del estado de alarma y del estado de excepción).

⁶ A. BAR CENDÓN, «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España:

aquí es señalar su existencia, a efectos de justificar, siquiera sea de forma teórica, la posible reforma de la Constitución que, con las advertencias anteriormente señaladas, a continuación se propone.

IV. LA POSIBLE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

1. Gobierno o «Consejo de Ministros»

Así planteados los términos de la cuestión, cabe decir que el proceso constituyente no ayuda demasiado en la búsqueda de argumentos que justifiquen plenamente la presente formulación constitucional del Gobierno, ni, por el contrario, que sirvan de base para contra argumentar una nueva formulación. El Tít. IV de la Constitución fue quizá uno de los menos debatidos en la mayoría de sus artículos, siendo muy amplio el consenso con respecto a las líneas maestras del apartado dibujadas por la ponencia redactora del proyecto.

Es en el Derecho comparado donde se encuentra la base, el punto de referencia para una reforma. Tratando de simplificar la diferente normativa, cabría decir que la regulación constitucional del Gobierno sigue en las democracias europeas cinco modelos:

1.º Constituciones que no regulan el Gobierno ni el Consejo de Ministros, sino que se limitan a establecer una serie de previsiones referentes sólo a los Ministros. Se trata del modelo más antiguo, perteneciente al primer constitucionalismo decimonónico, en el que el poder ejecutivo se atribuía exclusivamente al Rey, en cuyas manos reposaba de manera libérrima, en términos constitucionales. Los Ministros, pues, tienen en este modelo el carácter formal de secretarios, consejeros o ejecutores de la voluntad regia, de la cual se hacen responsables. Hoy en día sólo la Constitución de Bélgica, de 1831 (arts. 86-91), mantiene esta formulación, a pesar de las numerosas reformas posteriores⁷. La Constitución belga, empero, se refiere también de manera indirecta, al Consejo de Ministros, al establecer que en él deben estar presentes, además del Primer Ministro, tan-

Una aproximación analítica», en A. BAR *et al.*, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*. (Barcelona: Diputación, 1985) págs. 13-50.

⁷ En la Constitución belga no sólo «corresponde al Rey el poder ejecutivo» (art. 29), sino que le corresponde también el poder legislativo, de forma conjunta con la Cámara de Representantes y el Senado (art. 26).

tos Ministros de expresión francesa como de expresión neerlandesa (art. 86 *bis*).

2.º Constituciones que regulan sólo el Gobierno, pero que no delimitan con perfección su contenido. En estos casos el texto constitucional suele hacer una referencia al contenido mínimo del Gobierno, dejando la determinación de su composición definitiva bien al legislador ordinario, bien al Primer Ministro. Por otra parte, también se suelen hacer referencias indirectas al Consejo de Ministros —quien lo preside, etc.—, aunque no se establezca una regulación específica del mismo. Es el caso de las Constituciones de Francia, arts. 20-23; Irlanda, art. 28; y España, arts. 97-102, en la actualidad.

3.º Constituciones que regulan sólo el Gobierno, pero que delimitan perfectamente, de forma cerrada, su contenido. Así, la composición del Gobierno viene constituida generalmente por el Primer Ministro, el Viceprimer Ministro, cuando existe, y los demás Ministros. Es el caso de las Constituciones de Alemania, art. 62; Austria, art. 69; Liechtenstein, art. 79; y Luxemburgo, arts. 76, 77⁸.

4.º Constituciones que regulan el Gobierno y el Consejo de Ministros. Dentro de este bloque se incluyen tanto *a)* aquellas Constituciones que identifican Gobierno y Consejo de Ministros, como *b)* aquellas otras que atribuyen al primero una composición más extensa que al segundo:

a) Parte de las Constituciones de este bloque, pues, regulan el Gobierno y fijan su composición de forma exhaustiva, equiparándolo con el Consejo de Ministros, al que atribuyen la misma composición. Consejo de Ministros y Gobierno se constituyen así en base al Primer Ministro, al Viceprimer Ministro, si lo hay, y a los demás Ministros. Es el caso de las Constituciones de Grecia, art. 81; Holanda, arts. 42, 45; Italia, art. 92; y Suecia, art. 1 del Cap. 6⁹.

b) La Constitución portuguesa de 1976, en cambio, distingue y atribuye al Gobierno una configuración más amplia que al Consejo de Ministros¹⁰. Por lo demás, esta Constitución, más que ninguna otra hoy vigente

⁸ Así, por ejemplo, el art. 62 de la Ley Fundamental de Bonn: «*Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern*».

⁹ Así, por ejemplo, el artículo 92 de la Constitución italiana: «*Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri*».

¹⁰ El Gobierno está constituido por el Primer Ministro, el Viceprimer Ministro, si lo hubiere, los Ministros y los Secretarios y Subsecretarios de Estado (art.

en Europa, no sólo regula y distingue al Gobierno y al Consejo de Ministros con sus respectivas conformaciones, sino que diseña un cuadro perfectamente estructurado y exhaustivo con las funciones y competencias de cada uno (arts. 185-204).

5.º Constituciones que regulan sólo el Consejo de Ministros, sin hacer referencia alguna al Gobierno. Se trata aquí de la regulación concreta del órgano colegiado que adopta las decisiones gubernamentales, el cual recibe en los países nórdicos la denominación de «Consejo de Estado». Es el caso de las Constituciones de Finlandia, arts. 34-41; Malta, artículo 80; Mónaco, art. 43; y Noruega, arts. 12, 13 ¹¹.

Dentro de este bloque de Constituciones se incluyen también aquellas que, yendo un poco más allá en el detalle de su regulación, distinguen entre el «Consejo de Ministros» y el «Consejo de Gabinete». El primero es el órgano supremo de decisión gubernamental, en términos formales, y se distingue por estar presidido por el Jefe del Estado, además de por admitir la presencia en su seno de alguna otra autoridad estatal, como el príncipe heredero. El segundo es el órgano donde se adoptan materialmente las decisiones gubernamentales, y está formado sólo por el Primer Ministro y los demás Ministros. Es el caso de las Constituciones de Dinamarca, arts. 17, 18; y de Islandia, arts. 16, 17 ¹².

La Constitución Española de 1978, pues, siguió, en este concreto aspecto, uno de los peores modelos posibles, por su abstracción e imprecisión a la hora de regular el Gobierno; el modelo de la Constitución francesa de 1958 y de la irlandesa de 1937. En el extremo opuesto se encuentra la Constitución portuguesa de 1976, verdadero ejemplo de precisión y sistemática constitucional, la cual, si bien fue seguida por la española en su

186). El Consejo de Ministros, en cambio, está constituido sólo por el Primer Ministro, el Viceprimer Ministro y los Ministros, si bien se admite la posibilidad de que los Secretarios y Subsecretarios de Estado puedan igualmente ser convocados (art. 187). El Presidente de la República solamente puede presidir el Consejo de Ministros cuando se lo pida el Primer Ministro (art. 136.h).

¹¹ Así, por ejemplo, el art. 12 de la Constitución noruega: «El Rey elegirá personalmente un Consejo de ciudadanos noruegos, que deberán tener treinta años de edad cumplidos. El Consejo estará compuesto por un Primer Ministro y otros siete miembros, por lo menos...».

¹² Así, por ejemplo, los arts. 17 y 18 de la Constitución danesa: art. 17.1: «La reunión de Ministros constituye el Consejo de Ministros, en cuyo seno tendrá asiento el heredero al trono cuando sea mayor de edad. El Rey tendrá la presidencia del mismo...»; y art. 18: «Cuando el Rey esté impedido de celebrar Consejo de Ministros podrá hacer que se trate el asunto en Consejo de Gabinete, el cual estará compuesto por todos los Ministros, bajo la presidencia del Primer Ministro...».

regulación de los derechos sociales y económicos, no lo fue en absoluto en lo que se refiere al Gobierno.

Pues bien, sin necesidad de llegar a la exhaustividad de esta última, la fórmula correcta se encontraría —en mi opinión— dentro del cuarto bloque de Constituciones: aquellas que regulan el «Gobierno», como órgano depositario y director del poder ejecutivo, y el «Consejo de Ministros», como órgano colegiado supremo de decisión gubernamental.

En esta línea, y tratando de alterar lo menos posible la actual formulación constitucional, la reforma que aquí se propone consistiría en añadir al art. 98 un nuevo párrafo —que debería ser el segundo—, el cual rezaría de la siguiente manera:

«2. El Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los demás Ministros forman el Consejo de Ministros, el cual adoptará las decisiones principales que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al Gobierno».

Esta formulación permitiría mantener sin alteración alguna el esquema constitucional de la división de poderes y, en concreto, respetaría la enumeración de funciones y competencias que la Constitución atribuye al Gobierno y a su Presidente de manera separada. El Consejo de Ministros pasaría así a ser el verdadero órgano constitucional que debe ser, en el sentido técnico del concepto; pasaría a ser el sujeto principal de la acción gubernamental, como órgano colegiado supremo del Gobierno, junto con el Presidente y los demás Ministros, como órganos gubernamentales unipersonales también regulados en la Constitución.

El Gobierno se convertiría entonces, más que en un órgano constitucional, en un concepto abstracto, capaz de designar genéricamente y de comprender al conjunto de los órganos que componen la cabeza directora del poder ejecutivo, estén éstos previstos constitucionalmente o no —como permite el art. 98.1—. Mientras que el Consejo de Ministros dejaría de ser una mera forma de reunirse los miembros del Gobierno, como parece derivarse de la Constitución, y sólo para deliberar o adoptar determinadas decisiones, no las más abundantes, ni siquiera las más importantes —aunque no sea así en la práctica—¹³.

¹³ La concepción del Consejo de Ministros como una mera forma de reunirse determinados miembros del Gobierno es la que se recoge formalmente en el art. 4 de la LOACE.

Por lo demás, en esta línea de mínimos, constitucionalizado el Consejo de Ministros y relativizado el Gobierno, podría continuar abierta la estructura gubernamental, a efectos de que ésta pudiese ser adaptada a las necesidades de cada momento, bien por el legislador ordinario, bien por el propio Consejo de Ministros, en función de lo que la ley estableciese. Y ello, porque los posibles cambios estructurales no afectarían ya —como sí puede ocurrir ahora— al órgano constitucional al que están referidas las funciones gubernamentales previstas en la Constitución.

Al Consejo de Ministros, pues, vendrían atribuidas las principales funciones que la Constitución predica del Gobierno. De no modificar el resto del texto constitucional, sustituyendo en buena parte de los casos el término «Gobierno» por las palabras «Consejo de Ministros», el problema estaría, por tanto, en delimitar cuáles de esas funciones serían las «*principales*» y, por ello, de competencia exclusiva del Consejo. Este sería, empero, un problema menor que podría venir también resuelto por la legislación ordinaria, como de hecho ocurre ya en la actualidad, principalmente a través de las previsiones de la LRJ y de la LOACE.

Entiendo, sin embargo, que la ley que regulase el Gobierno y que previese aspectos tan importantes como éste habría de ser una ley orgánica, como se corresponde con el carácter de «órgano constitucional» que éste poseería, si bien tal exigencia —hoy en día no prevista— debería estar especificada en el texto constitucional. En esta línea, el propio Tribunal Constitucional conceptúa al Gobierno como una «institución básica del Estado», en orden a reservar a la ley la regulación del régimen general de esta materia (STC 60/1986, 20 mayo, f.j. 4.º). Carecería de sentido, pues, que el Gobierno y, más específicamente el Consejo de Ministros, órgano colegiado supremo del poder ejecutivo, fuesen regulados solamente por una ley ordinaria, siendo así que, por un lado, los órganos constitucionales titulares o de dirección de los demás poderes del Estado lo son por una ley orgánica (LO 6/1985: Consejo General del Poder Judicial), o norma de similar carácter formal (Reglamentos de las Cámaras legislativas), al igual que otros órganos de relevancia constitucional (LO 2/1979: Tribunal Constitucional; LO 3/1980: Consejo de Estado; LO 3/1981: Defensor del Pueblo); y que, por otro lado, muchas de sus funciones y competencias sólo pueden ser ejercidas o reguladas por ley orgánica (LO 6/1980: defensa nacional; LO 2/1986: fuerzas y cuerpos de seguridad; LO 12/1985: régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; LO 4/1981: estados excepcionales; LO seguridad ciudadana, etc.). De hecho, la primera vez que se intentó realizar una regulación del Gobierno con detalle, desarrollando y concretando las previsiones constitucionales, se hizo a través de la vía de ley orgánica, si bien el proyecto fue retirado de las Cortes poco después de haber sido presentado ¹⁴.

El funcionamiento interno del Consejo de Ministros, en caso de que se quisiese regularlo, puede, en cambio, quedar referido a su regulación por el propio Consejo, a través de una norma reglamentaria de carácter interno, sin rango formal público. No es necesario, pues, que la Constitución prevea la necesidad de este tipo de reglamentación —como ocurre en Alemania, art. 65, o en Finlandia, art. 38—, ni que, si ésta existe, vaya más allá de unas meras instrucciones internas, como ya ocurre en la actualidad ¹⁵.

De la misma manera, a los miembros del Consejo de Ministros en exclusiva —Presidente, Vicepresidente y Ministros— vendrían aplicados los preceptos constitucionales que hoy se refieren a «los miembros del Gobierno», en términos individuales; quedando los demás miembros del Gobierno que pudieran crearse por ley sometidos sólo al régimen establecido por la norma creadora, la cual no podría nunca atribuirles el mismo estatuto personal que el previsto para los miembros del Consejo de Ministros.

En realidad, ello no plantea gran dificultad; pues, paradójicamente, si se analiza detenidamente el conjunto de los preceptos que a lo largo de todo el texto constitucional se refieren al Gobierno, se observa cómo, en la práctica, la gran mayoría de las funciones y competencias previstas —exceptuadas las específicamente atribuidas al Presidente— sólo pueden ser ejercidas por el Consejo de Ministros, quedando un residuo mínimo ejercible por los miembros individuales del Gobierno ¹⁶.

¹⁴ Me refiero al «Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública», adaptado por acuerdo del Consejo de Ministros el 28 de septiembre de 1979. Sería publicado en el *BOCG:CD*, el 5 de febrero de 1980 y retirado del Congreso por el propio Gobierno el 10 de marzo de 1981.

¹⁵ En el momento de redactar estas líneas, el funcionamiento interno del Gobierno se encuentra regulado por las «Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno», texto refundido de anteriores normas, adoptado por el Consejo de Ministros el 29 de diciembre de 1980.

¹⁶ En mi opinión, han de ser ejercidas siempre por el Consejo de Ministros las siguientes funciones: Art. 62.f (aprobar decretos que son expedidos por el Rey), Art. 62.g (reunirse para informar al Rey de los asuntos de Estado), Art. 73.2 (convocatoria de sesiones extraordinarias de las Cámaras), Arts. 82-85 (legislación delegada), Art. 86 (Decretos-Leyes), Art. 87.1 (iniciativa legislativa), Art. 88 (aprobar los proyectos de ley), Art. 90.3 (declarar urgentes los proyectos de ley), Art. 93 (garantizar el cumplimiento de tratados), Art. 95 (requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de un tratado), Art. 97 (función de dirección política, función ejecutiva y potestad reglamentaria), Art.101.2 (Gobierno en funciones), Art. 112 (deliberar sobre el planteamiento de la cuestión de confianza), Art. 114 (presentar su dimisión al Rey en caso de retirada de confianza), Art. 115 (deliberar sobre la disolución de las Cámaras), Art. 116 (declarar los estados de alarma y de excepción, y proponer la declaración del estado de sitio), Art. 124.4 (nombrar al Fiscal General del Estado), Art. 131.2 (elaborar proyectos de planifica-

En conclusión, pues, si a esta reforma se añade la que, en congruencia, se propone en el trabajo del profesor HERNANDO GARCÍA, sobre el estatuto personal de los miembros del Gobierno en esta misma Revista, la redacción final del art. 98 de la Constitución quedaría de la siguiente manera:

«Art. 98

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.
2. El Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los demás Ministros forman el Consejo de Ministros, el cual adoptará las decisiones principales que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al Gobierno.
3. 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.
4. Los miembros del Consejo de Ministros no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.
5. La ley regulará el estatuto de los miembros del Gobierno».

ción), Art. 134 (elaborar los Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, así como expresar, o no, su conformidad a toda enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios), Art. 135.1 (emitir Deuda Pública del Estado o contraer crédito), Art. 153 (controlar la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas), Art. 154 (nombrar el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas), Art. 155 (adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones legales y constitucionales), Art. 159.1 (proponer el nombramiento de dos de los miembros del Tribunal Constitucional), Art. 161.2 (impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas), Art. 166 (iniciativa para la reforma de la Constitución).

En cambio, pueden ser ejercidas individualmente por cualquiera de los miembros del Gobierno las siguientes funciones: Art. 64.1 (refrendo de los actos regios), Arts. 70.1.b y 98.3 (compatibilidad con la función parlamentaria), Art. 77.2 (información sobre el derecho de petición), Art. 98.1 (competencia y responsabilidad directa en su gestión), Art. 104.1 (dirección de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad), Art. 107 (consulta al Consejo de Estado), Art. 109 (información y ayuda a las Cortes), Art. 110 (acceso a las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones, y facultad de hacerse oír en ellas, así como deber de acudir a petición de éstas), Art. 111.1 (contestar a las interpelaciones y preguntas de las Cámaras).

2. La regulación postconstitucional de esta materia

Con posterioridad a la aprobación de la Constitución solamente se ha emanado una norma con la finalidad de regular de forma general el Gobierno: la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (LOACE), y la verdad es que ésta no viene a solventar el problema aquí planteado. Pues, efectivamente, la LOACE no determina en términos explícitos cuál es la composición del Gobierno, limitándose más bien a regular la estructura de los órganos superiores de la Administración Central del Estado —en sus propios términos—. En todo caso, la LOACE, sí prevé el Consejo de Ministros, al que considera como una mera reunión del Presidente del Gobierno, del Vicepresidente y de los Ministros (art. 4); las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 4); la Comisión General de Subsecretarios, que, a partir del RD 1519/1986, es presidida por el Vicepresidente del Gobierno; los Gabinetes de apoyo (art. 10); y los Departamentos ministeriales y su estructura básica (arts. 1 y 9), la cual sólo podría ser alterada, a partir de entonces, por ley de Cortes (art. 11), si bien, como es conocido, la deslegalización periódica realizada cada año por la Ley de Presupuestos Generales, desde 1986, autoriza al Presidente del Gobierno a variar el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales mediante simple Decreto.

Sin embargo, ya antes de la LOACE se había producido un intento frustrado de regulación del Gobierno. Se trata del «Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública», adoptado por el Gobierno de la UCD en el Consejo de Ministros del 28 de septiembre de 1979. Este proyecto sería publicado en el *Boletín del Congreso de los Diputados* el 5 de febrero de 1980, pero sería retirado del Congreso por el propio Gobierno muy poco tiempo después, el 10 de marzo de 1981. En realidad, si la intención del proyecto era buena y su regulación, en lo que hace referencia a los aspectos puramente estructurales, era bastante oportuna, su ambición era excesiva y de aquí, quizá, el fracaso del mismo. Así, al lado de la regulación del Gobierno, en su estructura y funcionamiento, se introdujo también la regulación de la estructura superior de la Administración del Estado e, incluso, de los elementos básicos de la función pública.

En todo caso, el proyecto de regulación gubernamental de 1980 distinguía entre el Gobierno, como conjunto orgánico amplio en que se concreta el poder ejecutivo del Estado, y el Consejo de Ministros, como órgano colegiado supremo del mismo. Así, el Gobierno estaba compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y los Secretarios de Estado (art. 2.1); mientras que el Consejo de Ministros lo formaban solamente el Presidente, el o los Vicepresidentes, y los Ministros

(art. 3), si bien se permitía igualmente la asistencia de los Secretarios de Estado y de expertos, cuando fuesen expresamente convocados para informar sobre temas específicos. Por lo demás, en el ámbito orgánico, el proyecto preveía también las «Comisiones del Gobierno» —denominación atribuida a las actuales Comisiones Delegadas del Gobierno— (art. 5); los Gabinetes de apoyo (art. 13); el Ministro Secretario del Gobierno (art. 18); y los Secretarios de Estado (art. 14); además, claro está, del Presidente, del Vicepresidente y de los Ministros, con y sin cartera.

Otro de los aspectos interesantes previstos en el proyecto de 1980 era la reunión conjunta del Presidente del Gobierno con los Presidentes de las Comunidades Autónomas, a efectos de producir la coordinación y colaboración entre el aparato del Estado y éstas (art. 7 p). En similar sentido, por aquellas mismas fechas se ponía en práctica en Italia la «Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome», que más tarde regularía la Ley del Gobierno de 1988¹⁷. Es de lamentar, pues, que tal previsión novedosa y que tan buenos frutos ha dado en Italia, no sólo no llegase a materializarse, sino que ni siquiera fuera incluida en otro tipo de normativa posterior. De haberse producido así, es seguro que se hubiese evitado buena parte de la conflictividad en este terreno que agobia al Tribunal Constitucional.

Con posterioridad a la LOACE, se han producido varios intentos de emanar una nueva ley reguladora del Gobierno, ya con normas generales, que comprendiesen también la Administración —como en el proyecto de la UCD de 1980—, ya con normas más específicas, que se refiriesen sólo al Gobierno. En el momento de redactar estas líneas parece que es esta última la opción seguida. Así, en el programa legislativo del Gobierno del PSOE figuran en este momento, cuando menos, dos proyectos diferentes: uno sobre el Régimen Jurídico de la Administración, en el que se incluyen tanto aspectos estructurales como procedimentales, y otro sobre el «Gobierno de la Nación».

Este último, elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, con fecha 1 de junio de 1992, y no aprobado aún por el Consejo de Ministros, es menos extensivo que el de la UCD, pero está peor estructurado. En él se prevé de nuevo la distinción entre el Gobierno y el Consejo de Ministros. Al primero, compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y los Secretarios de Estado (art. 6),

¹⁷ La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tuvo su precedente en la «Commissione Interregionale», creada por ley en 1970, la cual formada por los Presidentes de las Regiones, tenía por finalidad sólo el reparto del fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo.

se le considera «titular del poder ejecutivo» (art. 1), y al segundo, compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros, se le considera «órgano supremo de expresión de la voluntad colegiada del Gobierno» (art. 9). Lo paradójico de esta regulación, en todo caso, es que, no sólo se autoriza igualmente la asistencia a las sesiones del Consejo de Ministros de los Secretarios de Estado, sino que tal autorización se extiende a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, a los que se viene a considerar como miembros del Gobierno (art. 31.2). Y ello es tanto o más llamativo, cuanto que la idea subyacente en este proyecto es producir una perfecta delimitación del Gobierno, como entidad «eminentemente política», capaz de producir actos de «valor y eficacia políticos» en términos exclusivos (art. 4.2).

Por lo demás, en el terreno orgánico, el anteproyecto de 1992 regula también el funcionamiento de los órganos gubernamentales: el Consejo de Ministros, en el que las decisiones se adoptarán mediante deliberación y sin votación (el Presidente del Gobierno —se dice en el art. 31— «expresará el resultado de la misma [de la deliberación]»); las Comisiones Delegadas de Gobierno (art. 34); la Comisión General de Secretarios de Estado (art. 33); la Secretaría General del Gobierno (art. 16); los Gabinetes de apoyo (art. 16); los Secretarios de Estado (art. 13); y los Delegados del Gobierno (art. 17); además del Presidente, del Vicepresidente y de los Ministros, con y sin cartera. Otros temas regulados en este proyecto son el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno; la función normativa, y el control de los actos gubernamentales.

3. Los Secretarios de Estado

Los Secretarios de Estado son una figura que ha ido adquiriendo, a partir de la segunda guerra mundial, una importancia creciente en el seno de la estructura gubernamental de prácticamente todas las democracias europeas, bien como colaboradores directos del Ministro en la gestión general del Departamento y en sus relaciones con otros órganos, bien como directores de una rama determinada del Departamento, caracterizada por su relevancia y especificidad, que justifica una atención diferenciada.

Tal es su importancia, que más de una Constitución ha pasado a regular esta figura, cuando no simplemente a preverla como uno de los elementos componentes del Gobierno. Así, en concreto, los Secretarios de Estado son regulados, con más o menos extensión, por las Constituciones de Austria, arts. 75, 78; de Bélgica, art. 91 *bis*; de Grecia, arts. 81, 83; de Holanda, art. 86; y de Portugal, arts. 186, 187.3, 188.2, 189.3, 194.3.

En España, los Secretarios de Estado fueron introducidos por la disposición final 1.^a del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se estructuraba el segundo Gobierno de Adolfo Suárez, y en la actualidad están recogidos también en la LOACE, arts. 8, 9 y 12. Sin embargo, si bien la estructura abierta del Gobierno que formalizó el art. 98.1 de la Constitución se previó así pensando precisamente en los Secretarios de Estado, que acababan de ser creados en aquel momento ¹⁸, lo cierto es que el texto constitucional no reguló expresamente esta figura.

Pues bien, dada la estructura abierta del Gobierno por la que optó el constituyente español, y dentro de la idea básica de producir los menores cambios posibles dentro del texto constitucional, entiendo que no es estrictamente necesario que la Constitución pase a regular esta figura.

Ahora bien, debe quedar claro que los Secretarios de Estado no son miembros del Consejo de Ministros y, por ello, no deben de gozar del mismo estatuto jurídico del que gozan aquéllos, en términos constitucionales. En este sentido, si bien es admisible que los Secretarios de Estado puedan acudir a las sesiones del Consejo de Ministros para informar de su gestión —como establece la propia norma creadora de la figura—, y que tengan acceso a las Cámaras, con similar finalidad, lo que no cabe de ninguna manera es que se les atribuya la compatibilidad de su función ejecutiva con el mandato parlamentario, como hizo primero el art. 4 de la LIAC, y como hacen en la actualidad los arts. 6.1.f y 155 de la LOREG (por defecto). Pues ello supera con mucho el significado interno de la compatibilidad establecida por el art. 70.1.b de la Constitución —si se entiende éste desde la perspectiva de este trabajo, como referido no tanto a los miembros del Gobierno en general, sino sólo a los del Consejo de Ministros—.

4. Cese del Gobierno y «Gobierno en funciones»

El art. 101 establece las causas de cese del Gobierno y prevé que «el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».

En principio, los dos aspectos regulados por el precepto no parecen encerrar problemática alguna. Quizá el constituyente debió ser un poco más preciso y exhaustivo a la hora de regular el cese del Gobierno, e in-

¹⁸ En este sentido se pronunció el diputado G. Peces-Barba en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso durante el debate del art. 98 (DSCD, 81, 6 junio 1978, pág. 2953).

cluir entre las causas mencionadas de cese la inhabilitación y la incapacitación del Presidente, o, incluso —como previo a todo ello—, la aprobación por la Cámara correspondiente de una autorización para poder enjuiciarle criminalmente, a súplica de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; de cuya aprobación podría decirse que es toda una manifestación de desconfianza en el Presidente, cuando no una censura implícita. (A ello me he referido ya en anterior ocasión, a la que me remito) ¹⁹.

Quizá se debió también precisar más en cuanto a la capacidad de actuación del Gobierno cesante, o «en funciones». En este sentido, me parecen modélicas las formulaciones del art. 15.2 de la Constitución de Dinamarca —«los Ministros en funciones interinas no pueden tomar en el ejercicio de su ministerio más que las medidas necesarias para asegurar la continuidad de las funciones a su cargo»—, o del art. 189.5 de la Constitución de Portugal —«tras su dimisión el Gobierno se limitará a la realización de las actuaciones estrictamente necesarias para asegurar la gestión de los negocios públicos»— ²⁰.

Sin embargo, y sin perjuicio de que formulaciones como éstas podrían ser, o no, incluidas en el texto constitucional, sin que ello supusiese un cambio sustancial en la regulación actual, creo que la reforma que introduciría una significativa modificación sería aquella que precisase la situación del Gobierno que decreta la disolución de las Cámaras y tras haberse producido ésta.

De acuerdo con lo previsto en el art. 101.1 —y en lo que a este tema respecta—, el Gobierno sólo cesa «tras la celebración de elecciones generales», con lo que, en contra de lo que es una práctica común en el Derecho comparado, la disolución no produce por sí misma el cese de la actividad ordinaria del Gobierno que disuelve y su entrada «en funciones», o en mero despacho de los asuntos de trámite. Ello, en términos puramente formales, coloca al Gobierno en una situación privilegiada, de neta superioridad sobre las Cámaras, dado que él permanece en la absoluta integridad de sus poderes, mientras que las Cámaras disueltas quedan en situación de práctico vacío, hasta la celebración de las elecciones y la constitución de las nuevas Cámaras.

Es evidente que no nos encontramos en una situación de abuso de

¹⁹ Vid. A. BAR. *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*. (Madrid: Civitas, 1983), págs. 174 ss.

²⁰ La conversión del Gobierno en un órgano de trámite de los asuntos corrientes tras su dimisión, o tras la disolución de las Cámaras, y hasta la formación del nuevo, está expresamente prevista en Alemania (art. 69.3), Dinamarca (artículo 15), Irlanda (art. 28.11.2.º) y Portugal (art. 189.5).

poder, ni que ésta pueda prolongarse de manera indefinida, como ocurría en remotas etapas históricas. El instituto de la disolución está perfectamente delimitado en el texto constitucional, y la obligación de convocar elecciones en el mismo decreto de disolución, así como la fijación tasada de los plazos para todo este proceso, convierten a la disolución en una mera convocatoria anticipada de elecciones. Por otra parte, las Cámaras no desaparecen sino que sus respectivas Diputaciones Permanentes «velan por sus poderes» durante ese tiempo, en los términos del art. 78.2 de la Constitución.

Sin embargo, por una parte, también es verdad que el control parlamentario no puede ser el mismo tras la disolución y, cuando menos, las Cortes pierden el efecto de caja de resonancia de las actuaciones gubernamentales, lo que impide que las mismas lleguen al conocimiento de la opinión pública con la facilidad que llegarían si las Cámaras pudiesen actuar en pleno. Y, por otra parte, no puede olvidarse que, si las elecciones deben tener lugar entre los treinta y los sesenta días desde la terminación del mandato de las Cámaras —como establece el art. 68.6—, el Gobierno puede encontrarse con un plazo de hasta sesenta días de pleno ejercicio de sus poderes sin control parlamentario eficaz. A los cuales habría que añadir los veinticinco días de plazo que el mismo precepto da para la convocatoria y constitución de las nuevas Cámaras tras la celebración de las elecciones. En total, pues, casi tres meses sin Parlamento, dos de los cuales con plena capacidad de actuación gubernamental.

De aquí, pues, que sea necesario el que se limite la capacidad de actuar del Gobierno que realiza la disolución desde el mismo momento en que ésta se decreta, y no sólo tras la celebración de las elecciones que le siguen. En este sentido, el art. 101.1 debería ser modificado, cuando menos, en este aspecto, introduciendo la disolución de las Cámaras como una de las causas de cese del Gobierno.

Así, manteniendo la «celebración de elecciones generales» como una de las causas de cese —la cual haría referencia a la finalización natural del mandato parlamentario, por el transcurso de los cuatro años previstos en los arts. 68.4 y 69.6—, y excluyendo al Senado de la posibilidad de disolución —por pasar esta Cámara a ser propiamente de representación territorial, como se sostiene en otro artículo en esta misma Revista—, el apartado 1 del art. 101 rezaría de la siguiente manera:

«1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de disolución del Congreso de los Diputados, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, y por dimisión o fallecimiento de su Presidente».

Por otra parte, en línea con lo dicho anteriormente, y aun teniendo ello menor importancia, el apartado 2 del art. 101 podría ser también modificado a efectos de precisar más la capacidad de actuación del Gobierno cesante y tomando como modelo el precepto mencionado de la Constitución portuguesa. Así, quedaría de la siguiente manera:

«2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Durante este tiempo el Gobierno se limitará a la realización de las actuaciones estrictamente necesarias para asegurar la gestión de los negocios públicos».

En esta línea, aunque sin prever como causa del cese del Gobierno la disolución del Congreso, el proyecto de regulación del Gobierno de 1992 —al que antes se hacía referencia— establece una completa regulación del «Gobierno cesante» y de sus competencias. Así, se establece que el Gobierno cesa cuando cese su Presidente y continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente del Gobierno (art. 20). En esta situación, las competencias del Gobierno quedan notablemente restringidas, impidiéndosele en concreto: desarrollar el programa gubernamental, someterse a la cuestión de confianza, disolver las Cámaras, ser objeto de moción de censura, y, si el cese fuese como consecuencia de la celebración de elecciones generales, le queda prohibido, además, aprobar el proyecto de Presupuestos Generales, convocar referéndum y remitir al Congreso proyectos de ley. Por otra parte, se establece también que en caso de Gobierno cesante las delegaciones legislativas quedarán en suspenso, debiendo, además, ser expresamente ratificadas cuando la causa del cese hubiese sido la celebración de elecciones (art. 21).

5. Los demás preceptos

Con respecto a los demás preceptos del Tít. IV sometidos a análisis en este trabajo, si bien es verdad que cabría la realización de alguna precisión mayor en lo que se refiere a aspectos tales como el régimen interno del consejo de Ministros, las causas de cese del Presidente del Gobierno, etcétera, la verdad es que ello no es en absoluto imprescindible y, por el contrario, sólo contribuiría a hacer aún más extenso y prolijo el texto constitucional.

Mención especial merece, sin embargo, la previsión de disolución automática de ambas Cámaras, para cuando no se logre el nombramiento de un nuevo Presidente del Gobierno al cabo de dos meses desde la

primera votación de investidura; previsión establecida en el art. 99.5 de la Constitución.

Estando en principio de acuerdo con esta norma constitucional, mecanismo contundente y eficaz —tanto en potencia, por su fuerza disuasora, como en acto— para resolver posibles situaciones de bloqueo producidas por una excesiva fragmentación política del Congreso, entiendo, sin embargo, que el hecho de que afecte también al Senado debe estar en función del tipo de Senado por el que se opte.

Así, si el Senado que se pretende es el hoy en día previsto —Cámara de segunda lectura, de representación popular similar a la del Congreso, bien que obtenida a través de diferente procedimiento electoral—, no hay razón suficiente para excluirlo de esta disolución automática, aunque en el proceso designatorio del Presidente participe sólo el Congreso. La unidad de las Cortes Generales, la similitud de la representación, la participación también del Senado en el control político del Gobierno, y la economía que supone la simultaneidad de los procesos electorales, entre otras razones, vendrían a justificar su inclusión dentro de la disolución automática en este supuesto.

En cambio, si el Senado que se establece es una Cámara de auténtica representación territorial, con un proceso de elección diferente y funciones específicas en esta línea, es evidente que debería ser excluido de esta disolución automática. Y ello, porque su representación lo sería de los elementos estables de la estructura territorial del Estado —las Comunidades Autónomas—, y no de la población en general, sometida a los cambios y variaciones de los intereses políticos particulares.

Consiguientemente, el nuevo párrafo 5 del art. 99 debería rezar de la siguiente manera:

«5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey lo disolverá y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente de la Cámara».