

I. ESPAÑA

FUNCION DE DIRECCION POLITICA Y POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, DE ACUERDO CON LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE

Por
JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

SUMARIO.—1. *La función de gobierno o de dirección política en la Constitución.*—2. *Las competencias de dirección y coordinación presidenciales (art. 98.2 CE).*—3. *Manifestaciones funcionales y organizativas en el ordenamiento español. Los Reales Decretos del Presidente del Gobierno.*

1. LA FUNCIÓN DE GOBIERNO O DE DIRECCIÓN POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN

El proceso de reducción normativa de las específicas funciones y competencias gubernamentales, iniciado de modo paralelo al de racionalización de las actividades y atribuciones parlamentarias durante el período de entreguerras, y en buena medida proseguido, aun sin llegar a culminarse, al estar todavía abierto, en la etapa del constitucionalismo europeo comenzada tras la Segunda Guerra Mundial (1), alcanza una de sus expresiones más características, dado el esfuerzo realizado de síntesis, con ocasión de la redacción del artículo 97 de la Constitución española. Tal precepto, si bien no resulta exhaustivo (no hay en él, por ejemplo, referencia alguna a la potestad normativa que el Gobierno desarrolla, permitiéndole la producción de las fuentes con valor de ley que los arts. 82 a 86 del propio texto constitucional prevén), sí se hace cuando menos eco de las principales transformaciones experimentadas en la concepción funcional del órgano en cuestión.

De ahí que la mencionada norma sea quien al definir la posición gubernamental lo haga refiriéndose preferentemente no al restringido concepto, tradicional en el constitucionalismo liberal, de ejecución (que, con

(1) Vid., al respecto, E. FRIESENHANN, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, «VVDStRL», 16 (1958), págs. 9 y ss.; U. SCHEUNER, «Der Bereich der Regierung», en *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften* (Hrsg: J. Listl & W. Rűfner), Berlín, 1978, págs. 455 y ss.

todo, se mantiene, si bien en parte redefinido, adjetivando de modo genérico a la «función» instrumental que enuncia la frase segunda del indicado artículo), sino a la actividad directiva que el mismo lleva a cabo por medio del ejercicio de competencias de naturaleza distinta, consciente de que es ésta la función que, por su más relevante carácter, impregna, en buena medida, el contenido todo de su actuación, calificándola, al erigirlo en el centro efectivo de orientación e impulso de la acción estatal (2).

Esta función, llamada con propiedad «de gobierno», permite concebir a su titular no ya como el mero aplicador de decisiones ajenas, sino como el portador originario de una facultad general de dirección política, que desarrolla siempre a iniciativa propia, con referencia a determinadas actividades y entes, como son, respectivamente, «la política interior y exterior» y «la defensa del Estado», de un lado; y «la Administración civil y militar», de otro (3). Se trata, pues, de un campo de la acción gubernamental que se viene a caracterizar esencialmente porque en él el órgano de referencia se mueve y actúa conforme a fines que crea o determina libremente, sin sujeción, cuando menos a este respecto, a condicionamiento jurídico alguno.

Ello no obsta para que al materializarse tales medidas o directrices hayan éstas de ajustarse a los cauces y procedimientos reglados al efecto, lo que no altera su naturaleza y condición genérica de actos de dirección política que están llamados a incidir, de modo relacional, en la organización y el funcionamiento constitucionales (4). Es, pues, su elemento teleológico o causal, esto es, el móvil que los inspira, quien los define y califica, dado que el ejercicio de las competencias que dan lugar a los mismos se rige por criterios de apreciación que no son de estricta legalidad, sino de pura oportunidad, lo que motiva que no hayan sido determinados ni previstos por el ordenamiento (5); constatándose, además, en ocasiones, su ineptitud para engendrar auténticas relaciones jurídico-administrativas, al no afectar de modo directo a las situaciones jurídicas subjetivas de los particulares, ni ser reconducibles a la esfera de la potestad autoorganizatoria de la Administración Pública,

(2) I. DE OTTO Y PARDO, *La posición constitucional del Gobierno*, en «Documentación Administrativa», núm. 188, 1980, págs. 139-180. En especial, págs. 176 y ss. También, L. LÓPEZ GUERRA, *Funciones del Gobierno y dirección política*, en «Documentación Administrativa», núm. 215, 1988, págs. 15-40. Y L. PAREJO ALFONSO, *¿Existe una reserva constitucional de «ejecución»? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales*, en «Cuadernos de Derecho Público», núm. 1, 1997, págs. 13-42.

(3) I. DE OTTO Y PARDO, *La posición...*, págs. 175-176.

(4) Cfr., entre otros, E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983-1990; G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico*, Giuffrè, Milano, 1984.

(5) E. ALONSO GARCÍA, «El ámbito de decisión política y técnica del Gobierno exento de control jurisdiccional», en VV.AA., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Ed. de la Diputación, Barcelona, 1985, págs. 51 y ss. En especial: págs. 52 y ss. También: L. M.^o DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La estructura del Gobierno en el Derecho español*, en «Documentación Administrativa», núm. 215, 1988, págs. 41-65. En especial, págs. 46-47.

excediendo, pues, del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (6).

Tan peculiar función se convierte en fuente autónoma de competencias en su favor, traducándose en la adopción de iniciativas de naturaleza estrictamente política, esto es, de libre estimación de su conveniencia, en relación con áreas de actuación genéricamente determinadas por la norma constitucional, o con referencia a entes dispuestos mediáticamente para el desarrollo y ejecución de esas tareas. Todo ello expresa la garantía de un contenido material o sustantivo característico de esa función, configuradora de una esfera de acción propia, que se resume en la actividad de impulso originario o de creación e iniciativa, sin subordinación a directrices externas, vedándose, por consiguiente, a la injerencia de los restantes órganos constitucionales (7).

La misma suele tener por referentes o destinatarios, ya a todos los ciudadanos, ya a los órganos del Estado ajenos al Poder Ejecutivo o, incluso, a otros entes públicos, lo que la hace resultar susceptible, en proporción, al inspirarse en criterios de mera oportunidad, tanto de control político, esto es, parlamentario, respecto de la dimensión constitutiva o esencial de los actos en que se materializa; como jurídico, en relación, inicialmente, a la vertiente reglada que presenten, esto es, al examen de su regularidad formal o ajuste a la legalidad (arts. 26.2 y 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Eso hace que esta segunda suerte de control afecte, pues, a cuanto atañe a la revisión de la adecuación de los mismos a los supuestos habilitantes que condicionan su producción, a la inicial calificación de esos actos y al control de cuantos otros elementos separables, de carácter externo, específicamente reglados y, en consecuencia, susceptibles de ser examinados de acuerdo con «criterios judicialmente asequibles» (STS de 24 de junio de 1994, sobre el nombramiento del Fiscal General del Estado), se aprecien integrándolos (8).

Además, tal control jurisdiccional cubrirá el conocimiento de cuantas infracciones hayan podido generarse, de resultados de su existencia y aplicación, afectando a «derechos e intereses legítimos», necesitados de reparación, dada la inexcusable exigencia de satisfacer toda demanda de tutela

(6) L. M.^o DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La estructura del Gobierno...*, op. cit., pág. 46. Y también: R. URIARTE TORREALDAY, *La reciente jurisprudencia constitucional en materia de actos del Gobierno no controlables judicialmente*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 30, 1991, págs. 213-224. Con todo, un sector de la doctrina asimila a tales actos, a fin de lograr su efectivo control jurisdiccional, a los actos administrativos discrecionales de conformación o determinación. De este modo se busca facultar al juez ordinario para que pueda entrar a conocer los parámetros de adecuación que conforman el sentido de la decisión final, los cuales se encuentran impuestos, en tanto que expresos límites jurídicos, por el ordenamiento. Cfr. ampliamente la argumentación en J. LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 117 y ss.

(7) Vid., extensamente, J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 121 y ss. También, L. PAREJO ALFONSO, *¿Existe una reserva constitucional de «ejecución»...*, ibidem, pág. 30.

(8) Vid., a modo de balance, A. SAIZ ARNAIZ, *Los actos políticos del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en el núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 229 y ss.

judicial efectiva, según prevé el artículo 24.1 CE. Esta circunstancia podrá, además, facultar la intervención extraordinaria en amparo del Tribunal Constitucional «en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo» (arts. 26.4 de la Ley 50/1997 y 43 LOTC), «siempre y cuando la lesión de los derechos fundamentales que el actor invoque se haya producido por un acto que *ratione materiae* pueda ser conocido y enjuiciado por la correspondiente jurisdicción» (STC 196/1991) (9). Aun así, tal control, como se requiere también de los órganos judiciales ordinarios, deberá ceñirse a la realización del que es estrictamente su cometido propio, esto es, a la ponderación de los intereses constitucionales enfrentados, evitando inmiscuirse en la valoración de la dimensión política o material, del fondo de la decisión de gobierno, al verse tentado a subrogarse en la posición de su autor legítimo, a fin de no alterar con ello la división de poderes, los pilares mismos del orden constitucional del que aquél es máximo guardián (10).

2. LAS COMPETENCIAS DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN PRESIDENCIALES (ART. 98.2 CE)

a) La condición dinámica ínsita a este «momento directivo» de la actuación gubernamental justifica el protagonismo que en su desarrollo tiene reconocido el Presidente del Gobierno. La unidad de acción y de propósito requeridas para conseguir articular las decisiones de alcance político que se estimen pertinentes explican esta preeminencia (11). De ahí que la Constitución destaque su posición, atribuyéndole competencias propias, en consonancia, por lo demás, con el reconocimiento que en ella se hace de su papel director de la acción del Gobierno y de su capacidad para coordinar las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2 CE) (12), precepto éste que, si bien se inspira de manera harto evidente en el tenor literal del artículo 95.1 de la Constitución italiana, interpretado sistemáticamente, esto es, puesto en relación de sentido con las restantes disposiciones normativas a él conexas, alcanza una trascendencia muy superior a la que su modelo referencial consigue (13).

(9) Vid. E. COBREROS MENDAZONA, *Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 31, 1991, págs. 161-178.

(10) A. EMBID IREJO, *La justiciabilidad de los actos de Gobierno (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)*, en «Documentación Administrativa», núm. 220, 1989, págs. 19-66. En especial, págs. 46-47.

(11) Cfr. C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, París, 1976, págs. 237 y ss.

(12) Subraya la ruptura producida con respecto a la época del «parlamentarismo clásico»: A. BAR CENDÓN, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Cívitas, Madrid, 1983, págs. 239 y ss.

(13) El artículo 95.1 de la Constitución italiana dispone: «El Presidente del Consejo de Ministros dirigirá la política general del Gobierno, siendo responsable de ella. Mantendrá la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los Ministros.» Cfr., como primera aproximación, S. LABRIOLA, *Il Governo della Re-*

La sanción de tal primacía de orden funcional, en relación con las atribuciones que se confieren al colegio del que es parte integrante y a los miembros individualizados que junto a él lo componen, se añade así al reforzado *status* orgánico de que goza en su seno, en consideración al *plus* de legitimidad que le otorga el hecho de ser el único de sus miembros investido en el Congreso de los Diputados, lo que hace que sea el nexo a través del cual se extiende al resto del Gobierno la confianza parlamentaria que, desde que se manifestara en su favor, tiene depositada (14).

Sin embargo, esa primacía ha de entenderse en sus justos términos, esto es, no implicando la exclusión del reconocimiento de capacidad alguna para participar en la adopción de decisiones de naturaleza política, ya sea al pleno del órgano gubernamental, en su configuración colegial, ya a los Ministros individualmente considerados (15). Postular ese impedimento, aparte de venir a negar uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario, atentaría contra la dicción misma, respectivamente, de los artículos 97, que asigna de modo genérico la función indicada al Gobierno; y 98.2, en su inciso final, que atribuye a los titulares de los departamentos que lo integran un ámbito propio de actuación. En este sentido, además, la proclamación de la responsabilidad, tanto solidaria del Gabinete (art. 108) como individual de los Ministros (art. 98.2), se erige en obstáculo al completo despliegue funcional de la posición, sin duda cualificada, del Presidente del Gobierno, al revelar la existencia de una cuota de poder de orientación política atribuida necesariamente a los mismos (16).

Tales límites resultan fácticamente más evidentes e intensos en los supuestos en que se hace necesario articular un Gobierno de coalición que, por su propia naturaleza, ha de acoger intereses u opciones diferenciadas,

pubblica. Organi e poteri. Commento alla Legge 23 agosto 1988, n.º 400, Maggioli editore, Rimini, 1989, págs. 40 y ss., y 103 y ss.

(14) El Presidente ocupa así una posición central en la estructura no sólo del Gobierno, al haberse reinterpretado en torno al polo monocrático de la estructura gubernamental la concepción misma del órgano y del sistema parlamentario en el que se integra, sino, y lo que es más importante, de todos los poderes del Estado, hecho éste característico de lo que se ha venido en llamar, en Alemania, *Kanzlerdemokratie*, o, en el Reino Unido, *Prime Minister system*. Para una sintética referencia a los rasgos básicos del sistema alemán, en buena medida imitado en España: H. P. SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del Poder Ejecutivo en la República Federal de Alemania», en VV.AA., *El Gobierno...*, op. cit., págs. 349-364. Para un vívido contraste con el modelo italiano, cualitativamente distinto, vid. A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, págs. 79-117.

(15) La Ley Fundamental de Bonn es el texto constitucional que, de forma más acabada, expresa la aspiración de conjugar los principios de dirección presidencial, colegial y ministerial, evitando la completa absorción por el primero de los restantes. Cfr. los sintéticos comentarios que del artículo 65.2 GG. hacen K. HESSE, *Gründzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heildelberg, 1993, págs. 254-256, y, también, P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986, págs. 339-340 y 346.

(16) L. M.^a DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La estructura...* op. cit., págs. 63-65, también M. ARAGÓN REYES, *Composición y organización del Gobierno y estatuto de sus miembros*, en «Documentación Administrativa», núm. 246-247, 1996-1997, págs. 99-108, en especial, págs. 101-102.

expuestas por representantes de distinto signo político. En estos casos, el principio colegial puede llegar a primar sobre el presidencial en el seno del Gobierno, no debiendo descartarse que del acuerdo de formación del órgano se deduzca, además, una potenciación del principio ministerial, resultado tanto de la distribución de las carteras entre los diferentes partidos o grupos coaligados como del acuerdo de conceder a sus titulares, en coherencia con la lógica que inspira ese reparto, un grado de autonomía en la gestión política departamental superior al que es habitual en Gobiernos homogéneos (17). Por lo demás, no es redundante insistir en que es el Consejo de Ministros quien constitucionalmente se encuentra legitimado, al atribuírsele al efecto las competencias respectivas, para adoptar ciertas decisiones que sólo al Gobierno en pleno le competen —arts. 62.f), 87, 88, 116.3, 134 CE...—. Así pues, cabe concluir diciendo que, pese a la indudable primacía política del Presidente en este ámbito de actuación del órgano, lo cierto es que el polo monocrático del mismo ha de conciliarse necesariamente con los elementos colegial, sobre todo, y ministerial, que inciden también, aunque normalmente en menor medida, en la determinación del funcionamiento político de la institución de referencia (18).

Establecida esta precisión, que no intenta sino completar el perfil de los límites que, para su expansión, halla la posición presidencial en la estructura del Gobierno, interesa seguidamente proceder a comentar la función esencial a la que aquí se quiere hacer particular mención, la cual no es otra que la de dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2 CE). Se trata de una actividad tan trascendente como compleja, necesitada, en todo caso, de oportuna definición, siendo de advertir la insuficiente referencia que a la misma se hace a la hora de concretarla, ya en el propio texto constitucional, ya en las leyes de desarrollo, determinando su fundamento, naturaleza, extensión y límites, esto es, su razón existencial, los caracteres estructurales que la configuran, las formas a través de las cuales se expresa, los medios de los que se vale y, finalmente, los frenos que encuentra en el momento de su ejercicio.

Tal competencia asignada al Presidente para dirigir y, en consecuencia, unificar la acción del Gobierno deriva o trae causa inicialmente de su investidura parlamentaria (art. 99), momento en el cual expone ante el Congreso el programa político del Gobierno que pretende formar, el plan de

(17) J. NICOLAS MUÑIZ, *Programa político y legislativo. Pactos de coalición y contrato de legislatura*, en «Documentación Administrativa», núm. 188, 1980, págs. 385-413. En especial, págs. 401-410. Del mismo autor: «Coalizioni e Costituzione», en G. ROLLA (ed.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, págs. 111-124.

(18) Una referencia comparada a esta exigencia constitucional de armonización, aun subrayando el creciente predominio de la posición presidencial, puede hallarse en E. SPAGNA MUSSO, «Tendenze costituzionali contemporanee nella organizzazione del Governo dello Stato di democrazia parlamentare», en la obra colectiva, coordinada por este mismo autor, *Costituzione e struttura del Governo*, vol. II: «L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare», Cedam, Padova, 1982, págs. 573-599. En especial, págs. 576-586.

actuación básico que se propone ejecutar, solicitando en su virtud la confianza de la Cámara (art. 99.2) (19). Su existencia revela que el Presidente ordena racionalmente el funcionamiento del Gobierno, fijando una selección de opciones, unas pautas coherentes y articuladas de conducta que afirma estar dispuesto a hacer seguir al mismo, en aras de la consecución de unos objetivos precisos y determinados, de carácter general (20). De ahí deriva, de manera lógica, la competencia que al Presidente se le presume para concretar los medios que aseguren tanto la ejecución como la permanente actualización de tal programa, dictando a ese efecto las directrices de actuación política, de carácter igualmente general, que estime oportunas, a efectos de acomodarlo a las necesidades cambiantes que se susciten, con lo que se posibilita así su permanente vigencia y dinamicidad (21).

Las mismas, aun dejando un margen para su especificación a la autonomía ministerial, por la exigencia, ya comentada, del inciso final del artículo 98.2 CE, deberán ser acatadas y llevadas a efecto por los restantes miembros del Gabinete, al redundar en la unidad de acción del mismo. La vinculación solidaria de éstos a aquéllas, así como al programa de gobierno que las fundamenta, justifica la posibilidad de su cese cuando el Presidente estime en peligro esa convergencia en las actuaciones y, en definitiva, el funcionamiento armónico del órgano al que representa (22).

Tal manifestación de la genérica competencia directiva que al mismo se atribuye, por sorprendente que resultara, sólo aparecía referida explícitamente en nuestro ordenamiento, hasta el momento de la entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el artículo 13.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957. Este precepto, si bien seguía muy de cerca, a este respecto, el tenor del artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn (a su vez, copia casi literal del art. 56 de la Constitución de Weimar, inspirado por H. PREUSS), rebajaba su significación y trascendencia, al hallarse la norma española, anterior a la Constitución, enmarcada en un contexto institucional bien distinto: aquel que llevaba a la consideración del Presidente del Gobierno como un mero *primus inter pares*, supeditado al principio de gabinete o colegial (23). De ahí que no dedujera las mismas radicales conse-

(19) El artículo 191 de la Constitución portuguesa especifica al respecto que: «El programa del Gobierno contendrá las principales medidas políticas y legislativas que se vayan a adoptar o proponer en las diversas esferas de la política gubernamental.»

(20) A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH, «Artículo 97: funciones del Gobierno», en VV.AA., *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Ederesa, Madrid, 1985, tomo VIII: artículos 97-112, págs. 25-93. En especial, págs. 44-46.

(21) Cfr., para una referencia clásica inexcusable al respecto, W. HENNIS, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik* (1964). (Trad. esp.: *La competencia para determinar las directrices de la política y técnica del Gobierno*, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1972, *passim*.)

(22) En general, vid. M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 9 y ss.

(23) El citado precepto de la LRJAE dispone que corresponde al Presidente del Gobierno «dirigir las tareas del Gobierno, proponer su plan general de actuación y las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Departamentos ministeriales».

cuencias (en lo que a directa vinculatoriedad se refiere y a correspondiente exigencia de responsabilidad por su incumplimiento, aseguradora de la disciplina del Gabinete) que los preceptos de desarrollo del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal alusivos a la *Richli-nienkompetenz* del Canciller, prevén con relación a quien, desde la óptica del modelo alemán, es el auténtico director del Ejecutivo, por ocupar una posición de preeminencia efectiva, dado su muy cualificado *status*, respecto de los demás miembros integrantes del órgano gubernamental (24).

La norma española de referencia, reemplazada tras estar vigente durante nada menos que diecinueve años desde que se elaborara la Constitución, se asimilaba así, más bien, por concepción y propósito, a la que con el tiempo sería su correspondiente italiana —recogida en el art. 5.2.a) de la Ley núm. 400, de 23 de agosto de 1988, reguladora de la actividad del Gobierno y de ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros— (25), fiel aún también, pese a los avances experimentados, al entendimiento del Jefe del Gobierno como *primus inter pares*, en el contexto, además, de un Ejecutivo de estructura dualista o bicéfala (26). Poco que ver, pues, con la intención que anima a la Constitución española, demandante, en consecuencia, de una regulación de desarrollo acorde tanto con el distinto modelo adoptado, el cual no es otro que el alemán, configurado de acuerdo con el criterio de la preeminencia del Canciller, como, en buena lógica, con la trascendencia autónoma otorgada a la competencia de referencia atribuida al cabeza del Ejecutivo. Ha tenido así que ser la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la que ha venido, por fin, a atribuir al Presidente la competencia para «establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior, y velar por su cumplimiento» —art. 2.b)—, además de a racionalizar su conexas facultad para «impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno» —art. 2.m)—.

Y es que en tal competencia directora encuentran su fundamento las diferentes expresiones del criterio político del Presidente, que se erigen en límites frente a cualquier pretensión de expandir la autonomía de actuación política ministerial. Su acatamiento no se deberá, pues, al hecho de contener obligaciones jurídicas referidas a los restantes miembros del Gobierno. Estos, tal y como el artículo 4 de la Ley 50/1997 subraya, reiterando lo ya dispuesto en el artículo 12 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado, son los responsables máximos y directos de los departamentos puestos a su cargo, auténticos órganos superiores de la Administración del Estado, dotados de enti-

(24) H. P. SCHNEIDER, *El Gobierno...*, op. cit., pág. 352, y S. F. THAUERO, *Il ruolo del Cancelliere Federale secondo la Legge Fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1994, pág. 65.

(25) Esta disposición establece, de acuerdo con el artículo 95.1 de la Constitución, la previsión de que el Presidente del Consejo de Ministros sea el que «da a los Ministros las directrices políticas y administrativas que han de seguir para la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros, así como de todas aquellas que se deriven de su propia responsabilidad de dirección de la política general del Gobierno».

(26) Cfr., para su exhaustivo comentario, G. PITRUZZELLA, M. VILLONE, P. CIARLO y L. CARLASSARE, «Commentario arts. 92-96: Il Consiglio dei Ministri», en G. BRANCA y A. PIZZORUSSO (eds.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994, *passim*.

dad organizativa y funcional propia. De ahí que puedan desarrollar autónomamente su gestión al no ejercitar facultades vicarias concedidas por aquél, sino competencias a título propio, que los hace vincularse, en consecuencia, a este respecto, únicamente, al Derecho administrativo. En consecuencia, las razones de su sometimiento a las mismas serán, pues, exclusivamente, de índole política, por mostrar las relaciones de los Ministros con el Presidente esta sola naturaleza. Eso explica su condición ajena al principio de la jerarquía, comprensivo siempre de un poder disciplinario sancionador en caso de incumplimiento (27).

Nos hallamos, pues, en presencia, dada su naturaleza, de auténticos actos de dirección política, de eficacia intragubernamental, imputables exclusivamente al Presidente e insusceptibles, en la mayoría de los supuestos, de definición formal, que suelen carecer, por tanto, de efectos jurídicos inmediatos y de toda posibilidad de control que no sea, en proporción, de carácter parlamentario. Su contenido y límites resultan indeterminables *a priori*, variando por lo demás su alcance de acuerdo con la voluntad de su autor, capacitado autónomamente para fijar su extensión, en función de las necesidades que contemple o se represente, esto es, según la coyuntura suscitada y los objetivos que estime oportuno satisfacer, en virtud de su criterio político. De ahí su extraordinaria flexibilidad y contingencia. En todo caso, y valga lo que se indica de expreso límite jurídico, al dictar tales directrices orientadas al mantenimiento de la coherencia en la acción del Gobierno en su conjunto, y de los Ministros, individualmente considerados, no deberá, como ya se ha indicado, ejercitar las atribuciones expresamente reguladas al efecto que sean propias de aquél o de éstos (28).

El Presidente habrá, por tanto, de ceñirse a la definición del marco general de actuación política de los Ministros, excediendo a su cometido director la adopción de medidas de carácter particular, competencia ésta de consecuencias concretizadoras que asiste autónomamente a los titulares de los diferentes departamentos ministeriales dentro del ámbito funcional que les ha sido fijado previamente por aquél. No obstante, la cada vez más frecuente apelación al «interés general del Gobierno», unida a su conocido poder de organización, formalizado por medio de reglamentos —arts. 2.j) y 23.3.1.º de la Ley 50/1997—, puede llevar al Presidente, cuya voluntad de expandir sus competencias se advierte creciente, a pretender avocar la disciplina y el desarrollo de determinados asuntos que, alegando su trascendencia a la estricta competencia particular de aquéllos, se incluyen así en el que estima que es su ámbito propio de actuación, en supuesto beneficio

(27) Como certeramente aprecia J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «la posición de primacía del Presidente se plasma en la posibilidad de condicionar la actividad de los Ministros en la consecución de determinados fines, mediante directrices; de controlar los resultados de su gestión, y de coordinar la actuación de todo el equipo gubernamental». Cfr. *Fundamentos de Derecho administrativo*, Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 981-982.

(28) A este respecto, acerca del paradigma alemán, vid. U. SCHEUNER, *Der Bereich der Regierung*, op. cit., págs. 479 y ss., y J. AMPHOUX, *Le Chancellerie Fédérale dans le Régime Constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, París, 1962, págs. 253-274. Sobre el análogo referente español, cfr. L. M.^a DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, *La estructura...*, op. cit., págs. 53-54.

de la unidad y eficacia gubernamentales (29). De ahí la necesidad, en buena medida satisfecha por la regulación legislativa reciente, de que, a efectos de promover tanto la seguridad jurídica como de facilitar el control, se determine, aun siquiera sea flexiblemente, el alcance de las competencias respectivas al configurar la estructura organizativa y los distintos ámbitos funcionales existentes en el seno del órgano (30).

b) Lo expuesto evidencia que la competencia directora atribuida al Presidente del Gobierno queda incompleta si no se la acompaña o pone en relación de sentido, viniendo con ello a asegurar su ejecución, con la que es su necesario correlato e instrumento obligado: la que lo faculta, a su vez, para coordinar las funciones de los demás miembros del Gobierno (art. 98.2 CE, igualmente). Y es que la relación necesaria que media entre las potestades de dirección y de coordinación se debe al hecho de que ésta sólo cabe ejercerla mediante los instrumentos derivados de una posición de supremacía institucional respecto del ámbito de actuación a coordinar (31); y de que, a su vez, toda facultad de dirección implica siempre una función de coordinación, particularmente cuando se ocupa una posición central en el seno de un órgano complejo u órgano de órganos, como le ocurre al Presidente respecto del Gobierno (32).

Semejante cometido, orientado al logro de la concordancia y la armonización de las distintas políticas sectoriales emprendidas por los diferentes departamentos, en aras del mantenimiento de la unidad de acción del órgano, justifica, en fin, la atribución a su Presidente de diversas facultades de intervención, correctoras de la autonomía ministerial, que le permiten reconducir el obrar individual respecto de la política genéricamente trazada (33). De ahí que halle justificación facultarlo, habilitando al mismo competencialmente al efecto, para fijar medios y articular técnicas de relación que, garantizando la información recíproca, promuevan la integración y la acción conjunta, al tiempo que vigila su observancia y ejecución (34). De este modo se hace posible aludir a la existencia de una autén-

(29) Con todo, esta posibilidad, congruente con su relevante *status* constitucional, sólo en tiempos muy recientes se ha comenzado a explorar en España, pues, tal y como observara, tiempo atrás, el profesor F. RUBIO LLORENTE, en un comentario que conserva aún buena parte de su vigencia: «apenas se han producido en la estructura del Gobierno las modificaciones que la concentración de poderes del Presidente parecía hacer inevitables...». Cfr. «Los poderes del Estado», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 193-219. En especial, págs. 212 y ss.

(30) De flexible «Ley de mínimos» habla certeramente A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *Funciones constitucionales y actos del Gobierno en la Ley*, en «Documentación Administrativa», núm. 246-247, 1996-1997, pág. 223.

(31) Ya dice la STC 214/1989 que «la potestad de coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

(32) Cfr., extensamente, L. ORTEGA ALVAREZ, *La coordinación de la Administración del Estado*, en «Documentación Administrativa», núms. 230-231, 1992, págs. 31-47. En especial, pág. 37.

(33) M. A. GARCÍA HERRERA, «La coordinación del Presidente del Gobierno», en *VV.AA., El Gobierno en la Constitución...*, op. cit., págs. 63-81. En especial, pág. 77.

(34) M. SÁNCHEZ MORÓN, *La coordinación administrativa como concepto jurídico*, en

tica organización, ya que la exigencia de coherencia estructural y funcional precisa una racionalidad en la construcción y una armonía en el actuar que hagan posible la consecución homogénea de los fines propuestos (35).

Sin embargo, pese a la relevancia de la función indicada y a la constatación de su indudable trascendencia práctica, resulta significativo comprobar la exigua atención que el legislador le ha prestado a la misma durante largo tiempo, principalmente por no existir hasta 1997 el marco básico de una norma reguladora de la organización y el funcionamiento del Gobierno, adecuada plenamente a la Constitución, que se detuviera no sólo en el desarrollo de las atribuciones asignadas al Presidente por aquélla, sino también a las competencias referidas al Consejo de Ministros, a los Ministros individualmente considerados, a las Comisiones Delegadas y a otros altos cargos, en particular los Secretarios de Estado, susceptibles de ser asimilados al Gobierno, además de a las relaciones existentes entre los mismos y a su estatuto jurídico específico, aprovechando la remisión expresa que el artículo 98.1 CE hace en su favor, interpretado extensivamente, esto es, no sólo a los meros efectos de fijar su composición o planta. Al haberse, por fin, colmado tan significativa laguna resulta posible contar hoy con una referencia normativa unitaria eficaz, similar, cuando menos, a la existente en otros países de nuestro entorno cultural (36), ya que la tan dispersa como asistemática y fragmentaria regulación con que se contaba, de vigencia, como se ha resaltado, en parte preconstitucional, no venía sino a constituir un llamamiento permanente a la disciplina coherente y unitaria del régimen y actividades de un órgano del Estado de la importancia del que se considera, labor ésta sucesivas veces pospuesta, pese al hecho de haber sido anunciada en repetidas ocasiones (37).

«Documentación Administrativa», núms. 230-231, 1992, págs. 11-30. Por lo demás, para una definición global del concepto de coordinación, vid. la STC 32/1983, de 28 de abril.

(35) Vid., J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *La coordinación intragubernamental como principio de Derecho constitucional del Gobierno*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 43, 1992, págs. 45-65. En especial, págs. 47-48.

(36) Así, la Ley Fundamental de Bonn remite su desarrollo a este respecto, según señala el inciso final de su artículo 65, a un reglamento interno. El Reglamento de referencia, acordado por el propio órgano y expedido por el Jefe del Estado, es el ya aludido de «Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal» que inicia así una práctica seguida igualmente por los diversos *Länder*. En Francia, el «Reglamento interno de funcionamiento del Gobierno» cumple un cometido similar; del mismo modo que lo hace, en Italia, la también mencionada Ley núm. 400, de 23 de agosto de 1988, «reguladora de la actividad del Gobierno y de ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros», desarrollada también por un «Reglamento interno del Consejo de Ministros».

(37) Vid., a modo de balance crítico, L. PAREJO ALFONSO: *La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia*, en «Documentación Administrativa», núm. 246-247, 1996-1997, págs. 11-76. Vid. también el comentario colectivo del proyecto de Ley de 1995, en, *Ibidem* (ed.), *Estudios sobre el Gobierno*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996.

3. MANIFESTACIONES FUNCIONALES Y ORGANIZATIVAS
 EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.
 LOS REALES DECRETOS DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

La normativa existente referida a la competencia coordinadora presidencial permite disponer al Presidente del Gobierno de un conjunto de medios, que hasta 1997, además de resultar insuficientes, se hacían derivar, en buena medida, no de una capacidad propia, como sería lógico considerar y la nueva legislación ha, por fin, reconocido, sino esencialmente de su condición de Presidente del Consejo de Ministros. Estos se articulan en el ejercicio de una potestad reglamentaria instrumental (art. 17.a) de la Ley), a efectos de permitirle la consecución de sus propósitos, que no son otros que los de hacer efectiva la unidad de acción de la institución a cuyo frente se halla (38).

Así, en primer lugar, pese a la existencia de un expreso llamamiento a la ley en lo que afecta a la determinación de la composición y estructura del órgano gubernamental (art. 98.1), que, por lo demás, responde a la genérica exigencia del artículo 103.2 CE, según el cual «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley», lo cierto es que tales disposiciones no deben entenderse en el sentido extremo de venir a cerrar el paso a toda posibilidad de desarrollo de un poder de organización atribuido al Presidente del Gobierno dentro del marco constitucional y legalmente establecido (39). Debe estimarse, en cambio, que lo que la Constitución en realidad pretende no es sino incitar al legislador para que fije, con la intensidad que crea más oportuna, los perfiles organizativos de la institución de referencia, determinando así el ámbito de actuación y los límites que hallará la potestad reglamentaria de desarrollo (40). Hecho esto, se presume que dejará al Gobierno, tal y como por lo demás hace en favor de otros entes públicos dotados de autonomía funcional, el goce de una amplia capacidad de disposición dentro de ese marco, habilitándolo para emanar a tal efecto las normas de autoorganización que estime más convenientes, en orden a satisfacer el cumplimiento tanto del programa de actuación que se ha marcado como de las directrices políticas dictadas para ejecutarlo (41).

(38) También tales medios se orientan al dictado de disposiciones organizativas internas de funcionamiento y actuación (auténticas *interna corporis acta*) —art. 17.b) de la Ley— en desarrollo de los Reglamentos del Presidente. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno*, en «Documentación Administrativa», núm. 246-247, 1996-1997, págs. 123-144.

(39) Cfr., a este respecto: R. GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 178 y ss.; y, sobre todo, J. M.^a BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria. (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 135 y ss.

(40) Vid., F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 104 y ss.

(41) Sostienen así que la expresión «de acuerdo con la ley» de la norma constitucional, «permite afirmar que en materia organizativa no estamos ante una vinculación capi-

Esta posibilidad abierta de efectuar una remisión normativa del calibre de llegar a concretarla en extensos términos se fundamenta en el entendimiento de que, al ser el Gobierno quien dirige la Administración y quien tiene atribuida la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 CE), resulta coherente inferir que es el sujeto más idóneo para determinar autónomamente su propia y particular conformación orgánica y funcional, con sujeción expresa a la ley. La cualificada legitimación de su Presidente, y la especial posición que el mismo ocupa, justifican así que se pueda deducir instrumentalmente de la genérica competencia de coordinación atribuida al mismo (art. 98.2 CE) la facultad de desarrollo de una potestad reglamentaria orientada a la consecución de tal fin (42).

Obviamente, nada impide al legislador para que, al tiempo que efectúa esa remisión, adopte las decisiones que crea necesarias, sustrayéndolas a la libre determinación del Ejecutivo, aun a costa de restringir con ello, vaciando en parte de potencial contenido y, en consecuencia, de eficacia y flexibilidad operativas, a la potestad de autodisposición del órgano, de carácter esencialmente estatutario y de ejercicio en este caso, por razón de la materia, fundamentalmente presidencial (43). Tal cosa fue lo que hizo, llegando a extremos que pronto se revelarían disfuncionales, la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (LOACE), que, en virtud de su artículo 11, atribuyó a la competencia del legislador, efectuando así una específica autorreserva, la creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales; estableciendo de partida una lista cerrada de quince ministerios, enumerados en el artículo 1.2 (44). En cambio, conforme a su artículo 12, la LOACE remitía al ámbito de la potestad reglamentaria del Consejo de Ministros, por medio de Real Decreto,

lar a la ley, sino que ésta ha de limitarse o puede limitarse a establecer las grandes líneas del esquema organizativo estatal, dejando a la potestad reglamentaria todo el resto, esto es, su desarrollo concreto y específico», J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución*, en «Documentación Administrativa», núm. 188, 1980, págs. 183-231. En especial: pág.

(42) Así, J. M.^o BAÑO LEÓN, *Los límites de la potestad reglamentaria...*, op. cit., pág. 136.

(43) Vid., genéricamente: R. BASSOLS COMA, «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en VV.AA.: *La Constitución y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, volumen I, págs. 311-361. En especial: págs. 333-334; también: P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Observaciones en torno a los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno», en VV.AA.: *El Gobierno...*, op. cit., págs. 163-184. En especial: pág. 182.

(44) El punto de partida se encuentra en el artículo 3 LRJAE, que enumeraba los departamentos ministeriales, estableciendo una específica reserva de ley para lo que afectara a la modificación del número, denominación y competencias de los mismos. Sin embargo, el Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas, rompe con esa tradición, atribuyendo al Gobierno, en su artículo 26, con el fin de reducir gastos y de dar mayor eficacia a la gestión de los servicios, la facultad de suprimir, refundir o reestructurar tales departamentos. Esa norma permitió la emanación de sucesivos Reales Decretos que procedieron en tal sentido, haciendo un uso considerado unánimemente abusivo e improvisado de la habilitación legal, debordando, en todo caso, sus previsiones originales. Por ello, a modo de reacción, el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, de medidas urgentes de reforma administrativa, vino a restaurar la originaria concepción defendida en la LRJAE, que asumiría, poco tiempo después, el referido artículo 11 de la LOACE.

la disposición de cuanto concierne a la creación, modificación, refundición y supresión de los órganos inmediatamente inferiores (Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, etc.); señalando finalmente, en su Disposición Final Segunda, la competencia de los Ministros para, por Orden, crear, modificar, refundir o suprimir Servicios, Secciones, Negociados y niveles asimilados de los Departamentos puestos a su cargo (45).

Tal planteamiento original de la distribución de la potestad normativa referida a la conformación de la estructura interna del Gobierno se vio, sin embargo, sustancialmente alterado, permitiéndose la completa extensión de las posibilidades de acción del reglamento en semejante ámbito organizativo, al suspenderse la eficacia del artículo 11 de referencia por determinación del artículo 70 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, precepto éste que vino reiterándose hasta 1994 en las disposiciones finales de las sucesivas y homónimas leyes financieras, dada su limitación en el tiempo al período anual de vigencia que les es propio a las mismas, so pena de ver restaurada automáticamente la efectividad de la norma originaria que se considera.

De este modo se logró posibilitar una efectiva remisión normativa en favor del Presidente del Gobierno en lo que se refiere al ejercicio de tal competencia de creación, modificación y supresión de los diferentes Ministerios, con el fin de asegurar una más directa conexión con el programa de actuación gubernamental por él establecido. Se inició así una práctica por la que, mediante sucesivas disposiciones expedidas por el Rey a propuesta exclusivamente de aquél, con un carácter y una finalidad semejantes, se llegaban incluso a trasladar determinadas funciones de un Ministerio a otro, interpretando extensivamente la habilitación hecha en su favor por el precepto de la norma presupuestaria del año correspondiente (46).

Tal remisión normativa se ajustaba perfectamente a la Constitución, aun con independencia de la negativa valoración que merece tanto el recurso al medio en el pasado utilizado para efectuarla como el que, posteriormente y hasta la promulgación de las Leyes 6/1997 (art. 8.2) y 50/1997 —art. 2.j)—, la llevaba a cabo, con carácter ya permanente, el artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, «de medidas fiscales, administrativas y de orden social». Y es que no existe impedimento alguno para proscribir que el legislador remita al Gobierno, o más particularmente a su Presidente, tales facultades de organización. Razones de eficacia operativa y de lógica funcional, además, así lo avalan, a fin de permitir adaptar flexiblemente, y en breve plazo, la estructura del Gobierno a las necesidades derivadas de la distribución de las tareas del órgano conforme a los planes directores establecidos, circunstancias éstas que quien en mejores condi-

(45) Sobre la titularidad de la potestad reglamentaria en el ordenamiento español, subrayando el hecho de su creciente dispersión subjetiva, resultan de inexcusable referencia: I. DE OTTO Y PARDO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, op. cit., págs. 223 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, op. cit., págs. 755 y ss., y F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, op. cit., págs. 100 y ss.

(46) Para su oportuna valoración, cfr., J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El Gobierno en acción...*, op. cit., págs. 178 y ss.

ciones se halla para apreciarlas, vinculándolas a los fines que persigue, es, sin duda, su Presidente (47). De ahí que se haya considerado necesario, tal y como finalmente se ha acabado haciendo, dotar por ley al mismo, con el carácter instrumental apuntado, de una amplia potestad reglamentaria de cometido organizatorio y de ejercicio a título propio, esto es, al margen o sin necesidad de contar con la autorización delegante del Consejo de Ministros (48).

Sin embargo, ha de estimarse que persiste, como límite infranqueable fijado por el despliegue del principio de legalidad materializado en el artículo 98.1 CE, de acuerdo con el 103.2 CE, la obligación de entender que la creación de categorías de miembros del Gobierno distintas del Presidente, Vicepresidente o Ministros, posibilidad factible constitucionalmente pero no desarrollada hasta la fecha, escapa a la regulación primaria del reglamento, quedando reservada a la ley, al afectar a las grandes líneas organizativas de la institución. Con todo, debe aceptarse que puedan ser las disposiciones de rango infralegal dictadas por el Ejecutivo, esto es, básicamente, tal y como se ha indicado, por su Presidente, quienes concreten el perfil de las mismas, contando con un amplio margen de autonomía al respecto.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha avalado genéricamente la acción reglamentaria en el ámbito organizativo que se considera a través de la STC 60/1986, de 20 de mayo, que resuelve las dudas planteadas acerca de la constitucionalidad del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, de medidas urgentes de reforma administrativa (derogado por la Ley 10/1983, de 16 de agosto, que mantiene básicamente su mismo contenido), al determinar implícitamente la constitucionalidad de la remisión normativa en materia organizatoria. Se precisa así el alcance de la que llama, a la manera italiana, «reserva relativa de ley», a su juicio contenida en el artículo 103.2 CE, la cual, según el parecer de los recurrentes, había sido vulnerada por tal disposición, viniendo, en suma, a estimar que la misma permite la regulación reglamentaria «de acuerdo con la ley», esto es, conjuntamente o en colaboración con ésta (FJ 2.^o) (49).

Y es que no existe, pese a lo que a primera vista pudiera parecer, tensión alguna en la configuración de la estructura gubernamental entre ley y reglamento, al haberse convenido en entender, de manera prácticamente unánime, que la remisión normativa efectuada por aquélla en favor de éste, en la materia que se considera, es la solución más conveniente y lógi-

(47) J. M.^o BAÑO LEÓN, *Los límites...*, op. cit., pág. 137.

(48) Y es que, como apunta L. M.^o DIEZ-PICAZO, «constituiría un notable obstáculo el hecho de que el Presidente tuviera que ejercer la iniciativa legislativa para formar o modificar el Gobierno...». Cfr., *La estructura...*, op. cit., pág. 57.

(49) Un comentario crítico del dudoso concepto de «reserva relativa de ley» empleado en esta Sentencia puede encontrarse en: F. RUBIO LLORENTE, «El principio de legalidad», en *La forma del poder*, op. cit., pág. 347 (en nota a pie de página), que rechaza la aplicación, a este respecto, de la noción misma de reserva para cuanto se refiere a la creación de órganos administrativos. Este autor prefiere aludir, en estos casos, al «libre juego del principio de legalidad», por considerar que en este ámbito la potestad reglamentaria actúa con notable autonomía dentro del marco legal.

ca, por razón del objeto y del sujeto a quien se le asigna la facultad de regulación. Facultad que al establecerse en una cláusula de apoderamiento no es, en modo alguno, de mero complemento, colaboración o ejecución de la ley previa, sino que puede llegar a ser, en el ámbito objeto de genérica habilitación, de normación propia de la materia de referencia (50).

En definitiva, lo que ocurre es que no existen razones de peso que avalen la exigencia de que haya de ser el legislador quien regule por sí mismo, de forma exhaustiva, completa y total, el régimen jurídico de la estructura interna del Gobierno, cerrando el paso al despliegue de un Derecho estatutario, de desarrollo reglamentario, manifestación normativa de la potestad de autodisposición del órgano constitucional al que se hace alusión (51). De ahí que la ley, tras manifestar su primacía de orden formal en desarrollo de la Constitución, se constriña a fijar los criterios y directrices básicos en que se va a desenvolver la actuación reglamentaria, limitando así al Gobierno su facultad de normación sobre la materia indicada, en lo que respecta a la posibilidad de estatuir libremente su propia estructura orgánica y funcional. Además sucede, y sirva lo que se dice de argumento adicional a no desdeñar, que nos hallamos ante uno de los ámbitos que tradicionalmente han sido estimados característicos del reglamento, el de la organización, razón ésta que, aunque en el ordenamiento español no implique la posibilidad de que el mismo se vea facultado para regular primaria u originariamente la materia de referencia, al poseer siempre tal fuente el carácter de norma secundaria o derivada, en tanto que subordinada a la ley previa, es claro que ello no obliga a que ésta tenga que regular por sí misma, y a título exclusivo, toda la materia, al poder muy bien habilitar al reglamento para que, en el ámbito cualificado que se considera, alcance la intensa posibilidad de desenvolvimiento propia de la circunstancia (52).

No es de extrañar, pues, que en ejercicio de ese amplio aunque tasado poder de organización, materializado a través de Reales Decretos, se llegue a considerar al Presidente del Gobierno plenamente capacitado para que, dentro del ámbito objeto de la habilitación, extienda su acción normadora a otras áreas en las que entiendo oportuno plasmar su genérica competencia coordinadora, sin precisar hacerlo, de manera indirecta o derivada, proponiéndoselo al Consejo de Ministros o por medio del Ministerio de la Presidencia (53).

Así, por citar un ejemplo digno de ser destacado, su decisión ya puesta

(50) Así lo reconoce, incluso, R. GARCÍA MACHO, *Reserva de ley...*, op. cit., págs. 178-179.

(51) Cfr., extensamente, insistiendo en la necesidad de proceder a una distinción no excluyente de lo que es estrictamente Derecho reglamentario y lo que propiamente se considera Derecho estatutario: F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, vol. II, op. cit., págs. 99 y ss. Sobre las peculiaridades que reviste la atribución de potestad reglamentaria a los órganos constitucionales del Estado, vid., J. M.^o PORRAS RAMÍREZ, *Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 87, 1995, págs. 239-257.

(52) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, op. cit., págs. 784 y ss.

(53) J. LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, op. cit., págs. 374-375.

en práctica con anterioridad de crear imprevistas Comisiones Delegadas del Gobierno, a fin de armonizar la acción de los diferentes Ministerios interesados en la gestión de áreas comunes de actuación política y administrativa (54), resulta cuando menos reveladora de la voluntad de extensión manifestada por ese poder. A esos efectos, el Presidente se ha venido viendo obligado hasta 1997 a avocar una competencia atribuida formalmente por la LOACE al Consejo de Ministros (art. 4.2), por lo que se presume que ha instituido tales órganos contando con la expresa autorización delegante del colegio gubernamental, en tanto que titular efectivo de la potestad de referencia.

Esta utilización indebida de atribuciones ajenas, llevada a cabo por el mismo con manifiesto desamparo normativo, por no decir en abierta contradicción con lo dispuesto en la LOACE, revela la necesidad durante largo tiempo sentida de racionalizar las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, confiriendo al mismo un ámbito propio de actuación normativa, acorde con la cualificada posición constitucional que ocupa (55). En este sentido, debería entenderse que el Presidente, en uso de su genérica competencia de coordinación intragubernamental, especificada en el referido poder de organización, *habría de encontrarse expresamente facultado para reglamentar* por medio de Reales Decretos no sólo cuanto concierne a la creación, modificación o supresión de los Departamentos ministeriales y demás altos organismos de la Administración del Estado de clara significación y cometido políticos —en particular, las Secretarías de Estado y las Comisiones Delegadas del Gobierno (56)—, sin tener que precisar para ello delegación o habilitación alguna, explícita o implícita, del Consejo de Ministros; sino, además, cuanto se refiere a la directa conformación de sus órganos de apoyo, cometido éste que desempeñaba, si bien a propuesta suya, formalmente, el Gobierno en pleno (art. 10.1 LOACE), y que, por fin, hoy el artículo 2.j) de la Ley 50/1997 le permite a él directamente realizar (57).

Así pues, haciendo particular alusión a los que se instituyen bajo su exclusiva y directa dependencia, esto es, no hallándose bajo la responsabili-

(54) Real Decreto 423/1990, de 30 de marzo, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para la preparación de los Juegos Olímpicos de Barcelona y Real Decreto 285/1997, de 28 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.

(55) A. M. GARCÍA CUADRADO, *Las disposiciones del Gobierno y la Administración*, En: «Revista de Derecho Político», UNED, núm. 37, 1992, págs. 93-107.

(56) Sin embargo, el artículo 6 de la Ley 50/1997 persiste en atribuir la creación, modificación y supresión de tales Comisiones al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, por lo que el Presidente sólo tiene atribuida la facultad de propuesta de la acción normativa correspondiente al plenario del órgano gubernamental. Creo que, al igual que se hace respecto de las Secretarías de Estado, y, si cabe, con mayor lógica aún, debería ser el Presidente quien, por sí mismo, acordara mediante Real Decreto cuanto afecte a aquéllas.

(57) Acerca de la posibilidad de atribuir el ejercicio de la potestad reglamentaria a órganos del Gobierno diferentes del Consejo de Ministros, se ha pronunciado favorablemente la STC 13/1988, de 4 de febrero.

dad del Ministerio de la Presidencia (58), conviene mencionar sus repetidas propuestas de acción normativa, instrumentadas con la manifiesta intención de determinar por sí mismo la planta institucional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (59). Tal órgano auxiliar, orientado a la realización de funciones de asistencia política y técnica, aparecía previsto formalmente en el artículo 10.1 LOACE, que, al tiempo que se limitaba a señalar la obligación de que su estructura, como la de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado, hubiera de ser «determinada por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias», indicaba únicamente respecto a su personal integrante la obligación de cesar «al producirse el fin de las funciones» del titular al que aparecía vinculado (art. 10.3) (60). De este modo, se remitía su regulación normativa a las disposiciones de rango infralegal que el Ejecutivo dictara, las cuales, de hecho, venía siendo el Presidente del Gobierno quien las proponía, por razón de su mayor cercanía e interés con relación al objeto (61). Hoy es el artículo 10 de la Ley 50/1997 quien, en relación con el 2.º) de la misma, atribuye directamente al mismo la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

Lo cierto es que no estamos en presencia de un auténtico órgano administrativo, ni, por supuesto, gubernamental, sino ante un mero órgano de apoyo político y técnico, creado de acuerdo con el principio *staff und line* (62), directamente dependiente del Presidente, que tiene encomendadas tareas que no inciden jurídicamente en el ámbito propiamente decisorio o de gestión de los servicios públicos, sino que se orientan al ejercicio

(58) Instrumento orgánico previsto expresamente en los artículos 6 y 7 LOACE, creándose en auxilio tanto de las funciones de dirección política y de coordinación del cabeza del Ejecutivo, como de las que derivan de su presidencia del Consejo de Ministros, al tiempo que asume, distribuyéndoselas con el de Administraciones Públicas, las competencias de índole administrativa que las leyes atribuyen formalmente a la Presidencia del Gobierno, haciendo así carecer a su titular, «per se», de funciones de tal naturaleza. El Ministerio de la Presidencia es pues, el fundamental centro de coordinación horizontal de las tareas del Gobierno, de cara tanto al interior como al exterior del órgano. A través suyo se aplican las directrices presidenciales, se organizan los trabajos del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y se mantiene una comunicación directa con una amplia selección de organismos institucionales, de acuerdo con las decisiones adoptadas respecto de los mismos por el Consejo de Ministros del que su titular es Secretario, destacando a estos efectos su relación con las Cortes Generales y, a través de la Portavocía del Gobierno, de él también dependiente, con los medios de comunicación.

(59) Cfr., el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.

(60) Vid., genéricamente: R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Política y Administración: puestos de designación política en las Administraciones Públicas*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 32, 1992, págs. 73-101, también R. BLANCO VALDÉS, *Acción del Gobierno, política de nombramientos y control parlamentario*, en «Documentación Administrativa», núm. 246-247, 1996-1997, págs. 145-189.

(61) Vid., Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre y Real Decreto 1.481/1989, de 15 de diciembre.

(62) Sobre los rasgos esenciales de esta singular técnica organizativa, cfr., E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estructura orgánica y Administración consultiva*, en «La Administración española. Estudios de Ciencia administrativa» (1961), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972, págs. 65-81.

de un cometido esencialmente auxiliar y preparatorio en lo que al desarrollo de las competencias presidenciales de dirección política y de coordinación intragubernamental se refiere (63).

De ahí que, revelando su extraordinaria importancia política, tal Gabinete se muestre como el principal filtro e instancia de supervisión de las iniciativas y planes adoptados en los distintos Ministerios, encargándose de contrastarlos con el programa de gobierno y con las directrices políticas presidenciales, al ponderar su oportunidad y conveniencia, efectuando con este fin una labor continuada de documentación, asesoría y seguimiento (64). Esa singularidad funcional, unida a lo peculiar de su composición (aparece integrado por un extenso número de asesores de estricta confianza política, nombrados a tal efecto a propuesta del Presidente mediante Real Decreto), hace que su régimen jurídico escape a toda consideración originaria de rango legal, mostrándose, por contra, como expresión cualificada del poder de organización que antes ejercía, en nombre del Presidente, ya el Consejo de Ministros, ya el Ministerio de la Presidencia, y que la Ley 50/1997, con buen criterio, ha entendido que debe ser lógicamente aquél y no éstos quien lo protagonizara autónomamente (65). Tal modificación se ha producido en el marco de una expresa regulación legal que, además, establece los límites que constriñen la actuación de tales asesores, prohibiéndose fundamentalmente que «puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella» (art. 10.1), a fin de evitar que, al ser sus ámbitos funcionales, *ratione materiae*, coincidentes con los de los Ministros, pudieran generarse solapamientos o colisiones indebidas con las decisiones adoptadas por éstos, al tiempo que, de este modo, se viene a favorecer el mejor conocimiento y control de sus actuaciones (66).

Lo dicho revela, en fin, lo necesario y oportuno de haber procedido a una racionalización y sistematización legal de las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, confiriéndole al

(63) L. ORTEGA ALVAREZ, *El Gabinete del Presidente del Gobierno*, en «Documentación Administrativa», núm. 226, 1991, págs. 218-243.

(64) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos...*, op. cit., pág. 1007. Genéricamente: P. SANTOLAYA MACHETTI, *La experiencia de los Gabinetes políticos en el Derecho comparado*, en «Documentación Administrativa», núm. 226, 1991.

(65) Igual sucede, por lo demás, a la hora de configurar la estructura institucional de la Presidencia del Gobierno, en lo referente a la configuración de las Secretarías del Presidente y de los Vicepresidentes, y la Secretaría General Técnica de la Presidencia. Vid., por lo demás, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Altos cargos y directivos públicos. (Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España)*, IVAP, Oñate, 1996.

(66) La exigencia impuesta terminantemente por el artículo 98.2 «in fine», de la existencia de lo que se ha venido en llamar un «Gobierno por Ministerios», implica así que, aunque se dote al Presidente de un Gabinete de asesores, no podrán solaparse sus competencias, materializándose en decisiones ejecutivas jurídicamente eficaces, tal y como sucede de forma harto característica en los sistemas de gobierno presidencialistas. Cfr., a este respecto: L. TRIBE, *American Constitutional Law*, The Foundation Press Inc., Mineola, Nueva York, 1988, págs. 209-296; entre nosotros: E. VIRGALA FORURIA, *La organización interna del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos: el Presidente, el Gabinete y la Presidencia institucionalizada*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 83, 1994, págs. 137-189.

mismo un ámbito propio y expreso de actuación normativa, en consonancia con su cualificada posición constitucional. De este modo se ha logrado superar la consideración marginal que en este ámbito poseía hasta reciente fecha el mismo, viniendo así a acomodarla instrumentalmente al desarrollo de su relevante *status* orgánico y funcional. Dicha normalización, acometida con éxito por el legislador, al tiempo que procedía a arrumbar la persistente concepción del mismo, a estos efectos, por inercia de la regulación histórica, como *primus inter pares* en el seno del órgano colegial, no pretende sino intensificar y centralizar el desarrollo de la competencia de coordinación intragubernamental, facilitando a un tiempo el más directo y eficaz control de una tarea que el artículo 98.2 CE le asigna al Presidente y que habitualmente, en buena medida, ha venido desarrollando, en lo principal, tanto el Consejo de Ministros como los Ministerios de la Presidencia (67) y de Administraciones Públicas, ocultando o pretiriendo a quien la Constitución quiere consecuentemente que sea su más genuino protagonista.

(67) Ministerio cuya estructura orgánica básica ni siquiera el Presidente determina, realizando este cometido el Ministerio para las Administraciones Públicas.