

ESQUEMA DEL TEMA 5

EL GOBIERNO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

1.- LA DISTINCIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para realizar las tareas que tiene encomendadas, el Gobierno cuenta con la Administración, que es el conjunto de funcionarios y empleados públicos que trabaja para el Estado en los distintos Ministerios. Por eso se suele decir que la Administración forma parte del poder ejecutivo. Sin embargo, ambas tienen una distinta posición constitucional. El Gobierno responde al principio democrático, es decir, que sus componentes entran y salen del Gobierno en función de los resultados de las elecciones y de la confianza que le haya otorgado el Parlamento y, además, como hemos dicho más arriba, tiene iniciativa política propia. Los componentes de la Administración, por el contrario, ingresan en ella mediante la realización de unas pruebas objetivas (que se denominan oposiciones o concursos) y mantienen una relación profesional estable por tiempo indefinido y, en cambio, carecen de iniciativa política, debiendo obedecer en este terreno las órdenes y las decisiones adoptadas por el Gobierno.

Existe, sin embargo, un conjunto de cargos de la Administración que no están cubiertos por funcionarios o que son designados libremente por el Gobierno, son los que se conocen por los cargos políticos. A ellos acceden personas de la confianza de quienes les nombra, y normalmente cesan cuando cesa quien les nombró. Además, como veremos con más detalle más adelante, la cúpula de la Administración está formada por los Ministros que, además de dirigir un Ministerio, forman parte del Gobierno y comparten sus decisiones adoptadas en el Consejo de Ministros.

En definitiva, dentro del poder ejecutivo se distingue el Gobierno, que actúa respaldado por una mayoría parlamentaria y cuyos componentes los designa libremente el Presidente del Gobierno y la Administración que es un instrumento puesto en manos del Gobierno para cumplir las decisiones que este adopte y hacer cumplir las leyes del Parlamento.

2.- LA COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO Y SU FORMA DE ELECCIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El Gobierno encuentra su regulación constitucional en el artículo 98 de la Constitución y ha sido desarrollado por la Ley 60/1997, de 27 de noviembre, que ha sido modificada sustancialmente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Conforme al artículo 98, el Gobierno está compuesto por tres tipos de figuras:

- El Presidente del Gobierno.

- Los Vicepresidentes, si así lo decide el Presidente del Gobierno.
- Los Ministros.

Presidente

El Presidente es quien dirige el Gobierno (art.98 CE), presidiendo las reuniones del Consejo de Ministros y nombrando y cesando al resto de los Vicepresidentes y Ministros (art. 100 CE). Además, es quien personaliza las relaciones del Gobierno con otros órganos constitucionales. Así en quien le trasmite al Rey toda la información sobre los asuntos de Estado (art 62, g) CE), quien puede disolver las Cortes (art.115 CE) o plantear una cuestión de confianza (art.112 CE), quien decide someter un asunto a referéndum del electorado (art. 92 CE), o quien en nombre del Gobierno puede interponer un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 161,1,a) CE).

El Presidente es nombrado por el Rey tras haber obtenido la confianza del Congreso de los Diputados (art. 99 CE). Para ello, tras las elecciones, y en función de los resultados electorales, el Rey, tras consultar a los representantes de los partidos políticos y a través del Presidente del Congreso, propone un candidato. Este debe exponer su programa político y solicitar la confianza para formar Gobierno. Dicha confianza se entiende otorgada si los Diputados le votan a favor por mayoría absoluta, es decir, por, al menos, la mayoría más uno de los miembros del Congreso, no de los que voten, sino del número que compone el Congreso que, al ser en estos momentos de 350, exige el voto favorable de 176 Diputados. Si en una primera votación no obtuviese ese resultado, se produce una segunda votación a las 48 horas de la anterior y en esta segunda votación sólo se exige una mayoría simple, es decir, que haya más votos favorables que contrarios, no contando ni las abstenciones, ni las ausencias ni los posibles votos nulos o en blanco.

Si en esta segunda votación tampoco se obtuviese dicha mayoría simple, el Rey podría proponer nuevos candidatos, que deberán pasar por las votaciones antes señaladas y si pasasen dos meses desde el día de la primera votación de investidura y ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso, el Rey debe disolver las Cortes, tanto el Congreso como el Senado, y convocar nuevas elecciones.

La elección del Presidente, además de producirse a causa de la convocatoria de unas elecciones, puede producirse por la dimisión o fallecimiento del Presidente (art. 101 CE), por la pérdida de una cuestión de confianza (art.112 CE) o de una moción de censura (art.113).

Si el Presidente dimite voluntariamente o fallece, el Rey propondrá candidato a nuevo Presidente al líder del partido político que pueda asegurar la confianza del Congreso, ya sea por sí mismo o por apoyos de otros partidos

Políticos. Su elección se realiza a través del mismo procedimiento que hemos visto para el supuesto de elecciones parlamentarias.

Si el Presidente decide plantear ante el Congreso una cuestión de confianza, es decir, la ratificación de su programa o de una decisión política de especial trascendencia, debe obtener del Congreso un voto a favor por mayoría simple (más votos con el “sí” que con el “no”). Si pierde esta votación, el Presidente debe presentar obligatoriamente su dimisión al Rey, procediéndose a elegir al nuevo Presidente en los términos ya vistos para el caso de las elecciones parlamentarias (art. 114,1).

Una décima parte de los Diputados (35) puede proponer una moción de censura al Presidente (art.113 CE), debiendo incluir en dicha propuesta un candidato a la Presidencia. Si tras los oportunos debates la moción es votada favorablemente, el candidato incluido en la propuesta se entiende investido de la confianza de la Cámara y el Rey le nombra Presidente del Gobierno (art. 114,2 CE).

Una vez elegido Presidente, este procede a formar Gobierno proponiendo al Rey el nombramiento de los Vicepresidentes y Ministros que tenga por conveniente. Es decir, así como el Presidente es elegido por votación en el Congreso, los Vicepresidente y los Ministros son nombrados y cesados libremente a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 100 CE).

Vicepresidente/s

Si el Presidente así lo decide cuando nombra su Gobierno, puede existir la figura del Vicepresidente, pero la Constitución no lo exige (art. 98,1). Esta figura es muy flexible, dado que puede haber uno o varios Vicepresidentes, que, á su vez, pueden tener encomendada o no la dirección de un Ministerio. Normalmente se trata de personas de especial confianza política del Presidente a las que encomienda la coordinación de una parte del Gobierno, como suele suceder en el área económica. Su principal tarea política es la de asumir las funciones del Presidente en casi de vacante, ausencia no enfermedad de éste.

Ministros

Los Ministros son un elemento necesario del Gobierno (art.98,1 CE) y su número varía en función de la composición del Gobierno que decida el Presidente. La principal función de los Ministros es dirigir un área de la actuación del Gobierno, que puede ser estrictamente política, y en este caso se les denomina Ministros sin cartera, o también administrativa, que es lo más común, estando entonces a cargo de un Ministerio. El Ministro tiene, por tanto, en la generalidad de los casos, una doble dimensión, la dimensión política como miembro del Gobierno e integrante del Consejo de Ministros y la dimensión administrativa, como cabeza del Ministerio que preside.

Tanto el Presidente, como los Vicepresidentes y los Ministros, tienen un campo de actuación individualizado en el cual actúan separadamente en el ámbito de sus competencias, es decir, en relación a las decisiones que pueden adoptar en función de los sectores de gobierno que cada uno tienen encomendado. Pero también pueden actuar colegiadamente, es decir, que se reúnen para adoptar conjuntamente una serie de acuerdos. Los órganos colegiados en los que se reúne el Gobierno son el Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Consejo de Ministros

Se suele hablar indistintamente de una decisión adoptada por el Gobierno o por el Consejo de Ministros. Este es como su propio nombre indica la reunión de todos los miembros del Gobierno: el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros. Su existencia se debe a que, tanto la Constitución como las leyes, quieren que determinadas decisiones no se tomen individualmente, sino contando con el acuerdo y participación de todos los componentes del Gobierno. Así sucede, por ejemplo, con la aprobación de los Proyectos de Ley (art.88) CE, la negociación y firma de los Tratados Internacionales (art.94 CE), o la declaración de los estados de alarma y sitio (art. 116 CE) o el nombramiento de los Secretarios de Estado. Tradicionalmente se reúne todos los viernes por la mañana en la sede de la presidencia del Gobierno y, ocasionalmente, a petición expresa del Presidente del Gobierno, puede estar presidida por el Rey (art. 62,g) CE).

Comisiones Delegadas del Gobierno

En las Comisiones Delegadas se reúnen sólo una parte de los miembros del Gobierno que están relacionados más directamente con la materia a la que esta dedicada cada Comisión. Normalmente las más comunes han sido la de Asuntos Económicos o de Asuntos relacionados con la Unión Europea. Su función es la de resolver por delegación asuntos que inicialmente corresponderían al Consejo de Ministros, para descargar a éste de una excesiva acumulación de trabajo.

3.- EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO.

Se entiende por “Estatuto” los requisitos que se exigen para ser miembros del Gobierno y las especialidades de que sufren o gozan con relación al resto de los ciudadanos por ser miembros del Gobierno.

Su nombramiento corresponde al Rey, ya sea en caso de la elección del Presidente, ya lo sea en el caso de la designación por el Presidente de los Vicepresidente y Ministros (arts.99 y 100 CE). Se requiere, en todo caso, que sean españoles, mayores de edad, , disfrutar de los derechos de sufragio activo o pasivo, y no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

También hemos visto que su cese puede ser individual, por decisión del Presidente, o colectiva, en los casos de celebración de elecciones generales, pérdida de la confianza parlamentaria, o dimisión o fallecimiento del Presidente (art. 101 CE).

La Constitución les prohíbe expresamente el ejercicio de otra función pública que no derive de su cargo y de cualquier otra actividad profesional o mercantil (art.98. 3 CE). A ello hay que añadir los que la ley ha dispuesto respecto de las incompatibilidades de altos cargos. En términos generales, les está sólo permitido, siempre que no quede comprometida su imparcialidad o independencia, la administración de su patrimonio personal y familiar, la realización de actividades artísticas, literarias, científicas o técnicas y la participación en entidades benéficas o culturales sin ánimo de lucro.

Si fuesen acusados de haber cometido delitos, el Tribunal que se hace cargo del caso es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Si la acusación fuese la de haber cometido traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado, solo podrán ser perseguidos si así lo propone la cuarta parte de los miembros del Congreso y lo aprueba la mayoría absoluta del mismo. Si fuesen condenados, no podrían ser indultados (art. 102 CE).

4.- LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Aunque normalmente son las leyes las que regulan el funcionamiento de las Administraciones Públicas, la Constitución ha querido reflejar en los artículos 103 a 106 una serie de principios sobre distintos aspectos de las Administraciones públicas, por la importancia que tienen respecto del funcionamiento de un Estado social y democrático de Derecho. Estos principios no están referidos únicamente a la Administración General del Estado, sino también a las de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

Un primer principio (art.103.1) atiende a cual debe ser la finalidad esencial de la Administración, que se concreta en “servir con objetividad los intereses generales”. Este principio hace alusión a la neutralidad de la Administración y su fidelidad a los intereses generales definidos por la Constitución y las Leyes, lo que se traduce en señalar que los funcionarios por sí mismos no son quienes para tomar decisiones en base a su propia voluntad, sino que lo que hagan o decidan, debe haber sido previamente aprobado por las Cortes o por el Gobierno, que son quienes responden ante la soberanía del pueblo español, el cual cada cuatro años expresa su opinión mediante las elecciones. De esta forma indirecta, la Administración está sometida finalmente a la voluntad de los ciudadanos.

A continuación (arts. 103, 1, 2 y 3) se manifiestan distintos aspectos de lo que hemos dicho anteriormente, a través del denominado principio de legalidad, con arreglo al cual, la Administración sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, sin que ella sea una fuente propia de poder político. Así, la Constitución exige que sea una ley la que

regula la organización de la administración y los aspectos más importantes de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, que es lo que en términos jurídicos se llama “reserva de ley”, es decir, los casos en los que la propia Constitución dice que se el legislador quien deba regular una materia, un asunto o un problema.

También en materia de funcionarios (art.103,3 CE), la Constitución ha establecido algunos principios que son obligatorios para el legislador, como el de mérito y capacidad para ingresar en la función pública, que significa que deben de tenerse en cuenta sólo las cualidades profesionales y los conocimientos de los opositores para obtener la plaza. La Constitución reconoce, asimismo, expresamente el derecho de sindicación de los funcionarios, que les estaba anteriormente prohibido, y se preocupa porque se les garantice su imparcialidad cuando realicen su trabajo, lo que debe impedir, por ejemplo, que admitan recomendaciones.

Dando un respaldo al concepto de participación ciudadana derivado del Estado social, el artículo 105 CE exige que la ley regule la presencia y participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas que hace la Administración, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos y la necesidad de que se oiga a cada ciudadano antes de decidir sobre un asunto que le afecte personalmente.

Como garantía del Estado de Derecho, el artículo 106 indica que todo lo que haga y decida la Administración podrá ser recurrido ante los Tribunales y que los ciudadanos deben ser indemnizados por los daños que sufran como consecuencia de la actuación de la Administración, incluso cuando provengan de actos legítimos, como los derivados de apagar un incendio o de salvar una víctima.

5.- La composición de la Administración General del Estado.

La denominación de “Administración General del Estado” deriva de la necesidad de diferenciarla de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Provincias y Ayuntamientos, ya que dentro de nuestro modelo de Estado de las Autonomías, estas Administraciones también constituyen el Estado. Por ello el calificativo de “General” se asigna a la Administración que depende del Gobierno de la Nación. La regulación de la misma se encuentra en numerosas leyes que van desde la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, etc.

Esta Administración se divide en Administración Central y Periférica, en función de la dimensión territorial sobre la que mandan sus autoridades. De este modo, las autoridades de la Administración Central, compuesta esencialmente por los Ministerios, extienden sus competencias a todo el territorio nacional. Las autoridades

de la Administración Periférica, en cambio, lo hacen sólo a una parte del territorio, así los Delegados del Gobierno actúan en el territorio de las Comunidades Autónomas (art. 154 CE) y los Subdelegados del Gobierno en el de las Provincias.

A) La Administración Central: los Ministerios

Los Ministerios son unas organizaciones complejas que tienen atribuida la gestión de un sector de los asuntos públicos. Su número y denominación corresponde al Presidente del Gobierno. Sin embargo, cabe señalar como su evolución se corresponde en gran medida con la aparición de nuevos centros de interés o de atención por parte de la sociedad. Junto a los Ministerios clásicos que se refieren a las funciones básicas del Estado como el del Justicia, Asuntos Exteriores, Hacienda, Defensa e Interior, fueron surgiendo los Ministerios relacionados con la aparición de funciones del Estado en la vida socio-económica, como los de Obras Públicas, Agricultura e Industria, o los de prestación de servicios como Educación, Sanidad y Transportes.

Igualmente determinados acontecimientos sociales dieron lugar a la aparición de determinados Ministerios, así ocurrió con el Ministerio de Trabajo, en relación a la creciente importancia del movimiento obrero y de los conflictos sociales, al Ministerio de la Vivienda motivado por el proceso de urbanización que se produjo en los años cincuenta y sesenta, el de Administración Territorial que surge con la aparición del Estado de las Autonomías, o los más recientes de Consumo y Medio Ambiente que quieren dar respuesta a nuevas preocupaciones de los ciudadanos.

Dentro de un Ministerio existen muchas organizaciones internas cuyos titulares, o personas que están a su mando, se relacionan de forma jerárquicamente escalonada, de forma que el de más arriba puede dar órdenes e instrucciones al de más abajo.

Esta estructura organizada se compone del:

- Ministro.
- Secretario de Estado.
- Subsecretario.
- Secretario General
- Director General.
- Secretario General Técnico
- Subdirector General.

De estos los dos primeros se denominan órganos superiores y el resto órganos ejecutivos. Los primeros tienen como función general la de establecer los planes de actuación, mientras que a los segundos les corresponde su desarrollo y ejecución.

Ministro

Es la cabeza del Ministerio y el encargado de transmitir en el seno del mismo las instrucciones que sobre sus actuaciones adopte el Gobierno o su Presidente. Posee un amplio número de competencias, aunque muchas de ellas las delega en cargos inferiores. Estas competencias abarcan muchos aspectos como son, por ejemplo, los relativos a la fijación de objetivos del Departamento y la dirección de los órganos inferiores; a la elaboración del organigrama del Ministerio y la propuesta de nombramientos de los cargos directivos; a la resolución de recursos administrativos interpuestos por los ciudadanos contra los actos de los Directores Generales; a las relaciones con los Consejeros de los Gobiernos autonómicos del mismo sector de actividades; a la elaboración de los presupuestos del Ministerio y a la autorización de gastos y contratos; a la convocatoria de las pruebas de acceso a las vacantes del Ministerio; y a la imposición de sanciones disciplinarias a los empleados del Ministerio.

Secretario de Estado

Los Secretarios de Estado están encargados de una de las grandes divisiones de un Ministerio, por ejemplo, en el de Educación existen Secretarios de Estado de Educación, de Universidades y de Cultura. Dentro de su esfera, el Secretario sustituye al Ministro en el ejercicio de las funciones administrativas e, incluso, nombra y cesa él mismo a las Subdirectores Generales de su Secretaría.

Subsecretario

El Subsecretario ha sido siempre el segundo de a bordo del Ministerio, hasta la aparición de los Secretarios de Estado. No tiene atribuida un área específica del Ministerio, sino que sus funciones son de tipo horizontal con relación a todo el Ministerio. Su misión principal tiene como cometido la organización y el funcionamiento interno del Ministerio, estando encargado especialmente de la jefatura de personal, de la inspección de servicios, y del asesoramiento jurídico. Aunque su nombramiento es de designación política, el Subsecretario debe pertenecer a uno de los altos cuerpos de funcionarios.

B) La Administración periférica: Delegados y Subdelegados del Gobierno

Ya hemos indicado que por Administración periférica se entiende aquella que sólo actúa en una parte del territorio. En el caso de la Administración General del Estado, está compuesta actualmente por los Delegados y los Subdelegados del Gobierno.

Anteriormente, la figura tradicional de la Administración periférica estatal había sido el Gobernador Civil, que era el representante político del Gobierno en cada Provincia.



Con la Constitución y la aparición de las Comunidades Autónomas, se hace necesaria una nueva figura, la del Delegado del Gobierno.

Delegados del Gobierno

Los Delegados del Gobierno representan al Gobierno de la Nación en el territorio de cada Comunidad Autónoma (art.154 CE), su nombramiento lo realiza el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno y tienen su sede en la capital de la Comunidad Autónoma.

Como funciones esenciales tiene atribuida la dirección de la Administración estatal existente en el territorio de la Comunidad Autónoma, coordinando y supervisando la actuación de todos los organismos públicos existentes en su territorio y de forma especial ejerce el mando de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Policía Nacional y Guardia Civil). Igualmente es el encargado de coordinar la actividad del Estado con la Administración de la Comunidad Autónoma donde reside. Con relación a los entes locales, tiene la potestad de suspender las actuaciones que atentasen gravemente al interés general del España y la de adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.