

Tema 3

EL GOBIERNO. SU COMPOSICIÓN.
NOMBRAMIENTO Y CESE. LAS FUNCIONES
DEL GOBIERNO. RELACIONES ENTRE EL
GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES.
LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.
EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y
BUEN GOBIERNO: FUNCIONES.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- *Constitución española de 1978.*
- *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*
- *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

Guion-resumen

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">1. El Gobierno2. Su composición<ul style="list-style-type: none">2.1. El Presidente2.2. Los Vicepresidentes2.3. Los Ministros2.4. El Consejo de Ministros2.5. Comisiones Delegadas del Gobierno2.6. Órganos de colaboración y apoyo del Gobierno3. Nombramiento y cese. Responsabilidad del Gobierno<ul style="list-style-type: none">3.1. Designación3.2. Cese3.3. Responsabilidad del Gobierno4. Las funciones del Gobierno<ul style="list-style-type: none">4.1. La dirección de la política interior y exterior4.2. La dirección de la Administración civil y militar | <ul style="list-style-type: none">4.3. La defensa del Estado4.4. La función ejecutiva4.5. La potestad reglamentaria4.6. Otras funciones5. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales<ul style="list-style-type: none">5.1. Introducción5.2. Responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento5.3. Disolución de las Cortes6. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno7. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: funciones |
|--|--|



1. El Gobierno

En nuestra vigente **Constitución**, el Gobierno aparece en el **Título IV** bajo la rúbrica “**El Gobierno y la Administración**”. Dicho Título se encuentra desarrollado por la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno** (en adelante LG).

2. Su composición

Según el artículo 98 de la Constitución, el Gobierno está compuesto por:

- El **Presidente**.
- Los **Vicepresidentes**, en su caso: ello implica que puede existir un Vicepresidente, varios o incluso ninguno. En la actualidad existe una Vicepresidencia.
- Los **Ministros**.
- Y por **los demás miembros** que establezca la ley (Ley 50/1997, de 27 de noviembre). Según la legislación actual, ninguna otra Autoridad puede formar parte del Consejo de Ministros. En tal sentido debe tenerse en cuenta que el Rey puede presidir, a efectos de ser informado de los asuntos de Estado, las reuniones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. Ahora bien, el Rey no forma parte del Consejo de Ministros, no pudiendo votar para adoptar decisiones en tales reuniones. Lo mismo ocurre con los **Secretarios de Estado**, los cuales pueden asistir a las sesiones del Consejo, pero únicamente para informar acerca de asuntos de su competencia.

Para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

2.1. El Presidente

2.1.1. Concepto

El Presidente del Gobierno es, según la Constitución (artículo 98), uno de los miembros del Gobierno, pero tiene especiales características que le confieren el carácter no de “un primero entre iguales”, sino de un **verdadero Jefe de Gobierno**. En efecto, el Presidente del Gobierno, según la misma Constitución, “**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**”.

Esta calificación del Presidente como Jefe del Gobierno se confirma, si tenemos en cuenta que es él quien propone al Rey el nombramiento y separación de los demás miembros del Gobierno (artículo 100), por otra parte, asume personalmente, el planteamiento ante el Congreso de la cuestión de confianza, previa deliberación del Consejo de Ministros (artículo 112) o la propuesta para la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes (artículo 115).



2.1.2. Funciones

La Ley 50/1997 hace una enumeración de las funciones del Presidente, que son:

- a) Representar el Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- f) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- g) Convocar, presidir y fijar el orden del día del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución.
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás leyes con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como la Secretaría de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.
- l) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- m) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- n) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes.

2.1.3. Incompatibilidades

Como miembro del Gobierno que es, no puede 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 (artículo 98 de la Constitución).



La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, regula el régimen de incompatibilidades.

2.1.4. Sustituciones

En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos.

2.1.5. Estatuto de los Ex-Presidentes del Gobierno

El Real Decreto 405/1992, de 24 de abril, desarrolla el Estatuto de los Ex-Presidentes del Gobierno, disponiendo que los Ex-Presidente del Gobierno gozarán del tratamiento de “Presidente” y podrán disponer de los medios y prerrogativas siguientes:

- Dos puestos de trabajo, uno de nivel 30 y otro de nivel 18, que se adscribirán a su servicio y que serán cubiertos, a su propuesta, mediante el sistema de libre designación; dichos puestos se incluirán en la relación de puestos de trabajo correspondientes a la Presidencia del Gobierno prevista en la del Ministerio de la Presidencia, teniendo dicho “personal la consideración de personal eventual de gabinete” y, si fueran funcionarios pasarán a la situación de servicios especiales.
- Una dotación para gastos de oficina, atenciones de carácter social y, en su caso, alquileres de inmuebles, en la cuantía que se consigue en los Presupuestos Generales del Estado.
- Se pondrá a su disposición un automóvil de representación con conductores de la Administración del Estado.
- Servicios de seguridad que las autoridades del Ministerio del Interior estimen necesarios.
- Libre pase en las Compañías de transportes terrestres, marítimos y aéreos regulares del Estado.
- Causarán en su favor y en el de sus familiares los derechos pasivos previstos en la legislación sobre Clases Pasivas del Estado.

En caso de fallecimiento, su cónyuge supérstite o persona unida con análoga relación de afectividad podrá disponer de automóvil de representación con conductor de la Administración del Estado y del servicio de seguridad que se estime necesario.



EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO			
NOMBRAMIENTO	Rey		
ELECCIÓN	Ordinaria	Congreso	<ul style="list-style-type: none">• Mayoría absoluta (1ª votación).• Mayoría simple (2ª votacion).
	Extraordinaria	Por triunfo de una moción de censura	
SUSTITUCIÓN	Vicepresidente Primero del Gobierno		
FUNCIONES	Representar y dirigir el Gobierno. Convocar y presidir reuniones del Consejo de Ministros. Plantear cuestión de confianza. Proponer la celebración de referéndum. Proponer disolución de las Cámaras. Interponer recurso de inconstitucionalidad.		
INCOMPATIBILIDADES	No ejercer otras funciones representativas, salvo la parlamentaria. No ejercer actividad pública o profesional.		
RESPONSABILIDAD	Tribunal Supremo (Sala Penal o Civil).		
CESE	Dimisión. Pérdida de la confianza parlamentaria. Renovación del Congreso. Fallecimiento.		

2.2. Los Vicepresidentes

Ya sabemos que la Constitución, en su artículo 98, se refiere a la figura de los Vicepresidentes como miembros del Gobierno. Se trata, pues, de un órgano constitucional, al que no se le asignan funciones y que no ha de existir necesariamente, ya que se dice “en su caso”. Pueden ser uno o varios.

Según la Ley del Gobierno, al Vicepresidente o Vicepresidentes, cuando existan, les corresponderá el ejercicio de las funciones que les encomiende el Presidente.

El Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial, ostentará, además, la condición de Ministro.

Su **nombramiento** es por el Rey, lo mismo que su **separación**, a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 100 de la Constitución). Presta juramento o promesa, ante el Rey, extendiéndolo a la obligación de guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros (Real Decreto 707/1979).

2.3. Los Ministros

Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:



- a) Desarrollar la acción de Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente de Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan la leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

En caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que quedan adscritos al mismo.

Por otro lado, tanto el Presidente como los demás miembros del Gobierno están exentos de concurrir al llamamiento del Juez pero no de declarar, pudiendo informar por escrito sobre los hechos de que tengan conocimiento por razón de su cargo el Presidente y los demás miembros del Gobierno; si las cuestiones a que se refiere la declaración no han llegado a su conocimiento por razón de su cargo, se tomará la misma en su domicilio o despacho oficial.

2.4. El Consejo de Ministros

2.4.1. Naturaleza

La Ley del Gobierno define al Consejo de Ministros como un órgano colegiado del Gobierno.

2.4.2. Funcionamiento

La **composición** del Consejo de Ministros viene integrada por todos los miembros del Gobierno (Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Ministros), salvo en los casos de ausencia de alguno de ellos. No forman parte del mismo los Secretarios de Estado, aunque pueden ser convocados al mismo. También podrán asistir, excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello.

La **Presidencia** del Consejo de Ministros corresponde al Presidente del Gobierno, o al Vicepresidente, en los casos previstos por la Ley. Ya hemos señalado que el Rey cuando asiste al Consejo, a petición del Presidente del Gobierno, para ser informado de los asuntos de Estado, lo preside.

La **Secretaría** del Consejo viene desempeñada por el Ministro de la Presidencia.



La **convocatoria** del Consejo corresponde al Presidente del Gobierno, según la Ley 50/1997. La preparación de las sesiones del Consejo de Ministros se encomienda a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

De las deliberaciones del Consejo se levanta el correspondiente acta y su convocatoria tiene lugar bajo el orden del día pertinente. Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

2.4.3. Funciones

A) Enumeración

Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una ley.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
- i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
- j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
- k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.



B) La aprobación de proyectos de ley

El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Título VI de la Ley 50/1997.

2.5. Comisiones Delegadas del Gobierno

2.5.1. Generalidades

La Ley 50/1997 dice que el Presidente, Vicepresidente y los Ministros se reunirán en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno. A estas Comisiones Delegadas se refiere al crearlas la Ley del Gobierno, con unas funciones generales de estudio, coordinación, deliberación y acuerdos sobre cuestiones que afectan a varios Departamentos. La Constitución no se refiere a este órgano, en el que hemos de ver también la naturaleza política (es una forma de reunión del Gobierno) y administrativa.

2.5.2. Creación

Según la Ley 50/1997, a propuesta del Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros acordará por Real Decreto la creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno, así como la delegación en estas funciones específicas del Consejo de Ministros.

2.5.3. Enumeración

Según el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre (modificado por Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo), además de las que se constituyan por ley, los órganos colegiados del Gobierno con categoría de Comisión Delegada del Gobierno son las siguientes:

- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional.
- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (creada por Ley 11/2002, de 6 de mayo).
- Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica y Tecnológica.
- Comisión Delegada del Gobierno para Política de Igualdad.
- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.

2.5.4. Composición, Presidencia y Secretaría

El Real Decreto de creación de una Comisión Delegada deberá especificar, en todo caso:



- a) El miembro del Gobierno que asume la presidencia de la Comisión.
- b) Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran.
- c) Las funciones que se atribuyen a la Comisión.
- d) El miembro de la Comisión al que corresponde la Secretaría de la misma.
- e) El régimen interno de funcionamiento y en particular el de convocatorias y suplencias.

No obstante, podrán ser convocados a las reuniones de estas Comisiones los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

El Secretariado del Gobierno colaborará con las Secretarías Técnicas de cada Comisión Delegada, remitirá las convocatorias a los diferentes miembros y archivará y custodiará las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.

Las deliberaciones de las Comisiones Delegadas son secretas. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa en todo caso. Revestirán la forma de órdenes acordadas por las Comisiones Delegadas cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general.

2.5.5. Funciones y competencias

Las funciones pueden ser deliberantes o ejecutivas y de naturaleza política o administrativa. Corresponde a las Comisiones Delegadas, como órganos colegiados del Gobierno:

- Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.
- Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el Ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.



COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO		
CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN	COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO	ATRIBUCIONES
Por el Consejo de Ministros, mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.	<p>El Real Decreto de creación de una Comisión deberá especificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> — El miembro del Gobierno que la presidirá. — Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran. — El miembro de la Comisión al que le corresponderá la Secretaría. — El régimen interno de funcionamiento y en particular el de convocatorias y suplencias. — Las funciones que se le atribuyen a tal Comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> — Examinar cuestiones de carácter general que tengan relación con los Departamentos que integran la Comisión. — Estudiar asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros. — Resolver asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros. — Cualquier otra función que les delegue el Consejo de Ministros o que les confiere el Ordenamiento jurídico.

2.6. Órganos de colaboración y apoyo del Gobierno

La Ley 50/1997 establece que dichos órganos son:

- Los Secretarios de Estado.
- La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- El Secretariado del Gobierno.
- Los Gabinetes.

Vamos a analizar a continuación estos órganos, excepto los Secretarios de Estado, que se estudian en el tema siguiente.

2.6.1. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios

A) Naturaleza y composición

El funcionamiento del Gobierno en Consejo de Ministros debe atenerse al principio de flexibilidad, ya que la toma de decisiones importantes no puede estar sometida a criterios formales. En este sentido, es imprescindible efectuar reuniones preparatorias del Consejo, correspondiendo tal misión a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, como órgano de colaboración y apoyo.

“La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos Ministeriales.



Asistirá igualmente el Abogado General del Estado y aquellos altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente por razón de la materia de que se trate.

La Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia. En caso de ausencia del Presidente de la Comisión, la presidencia recaerá en el Ministro que corresponda según el orden de precedencia de los Departamentos ministeriales. No se entenderá por ausencia la interrupción transitoria en la asistencia a la reunión de la Comisión. En ese caso, las funciones que pudieran corresponder al Presidente serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente, de conformidad con el orden de precedencia de los distintos Departamentos ministeriales.

La Secretaría de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios será ejercida por el Subsecretario de la Presidencia. En caso de ausencia, vacante o enfermedad, actuará como Secretario el Director del Secretariado del Gobierno.

Las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios serán reservadas. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

B) Funciones

Corresponde a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios:

- El examen de todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, excepto los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros.
- El análisis o discusión de aquellos asuntos que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, afecten a varios Ministerios y sean sometidos a la Comisión por su Presidente.

2.6.2. El Secretariado del Gobierno

El Secretariado del Gobierno, como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ejercerá las siguientes funciones:

- a) La asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros.
- b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.
- c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.



- d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- e) Velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno.
- f) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el "Boletín Oficial del Estado".

Asimismo, el Secretariado del Gobierno, como órgano de asistencia al Ministro de la Presidencia, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Los trámites relativos a la sanción y promulgación real de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y la expedición de los Reales Decretos.
- b) La tramitación de los actos y disposiciones del Rey cuyo refrendo corresponde al Presidente del Gobierno.
- c) La tramitación de los actos y disposiciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la competencia del Presidente del Gobierno.

El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tal como se prevea en el Real Decreto de estructura de ese Ministerio. El Director del Secretariado del Gobierno ejercerá la secretaría adjunta de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

De conformidad con las funciones que tiene atribuidas y de acuerdo con las normas que rigen la elaboración de las disposiciones de carácter general, el Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la aprobación de las instrucciones que han de seguirse para la tramitación de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno y los demás previstos en el apartado segundo de este artículo. Las instrucciones preverán expresamente la forma de documentar las propuestas y acuerdos adoptados por medios electrónicos, que deberán asegurar la identidad de los órganos intervinientes y la fehaciencia del contenido.

2.6.3. Los Gabinetes

A) Composición y atribuciones (artículo 10 de la Ley 50/1997)

Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella, sin perjuicio de su asistencia o pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas. Asimismo, los directores de los gabinetes podrán dictar los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad que dirigen.



Particularmente, los Gabinetes prestan su apoyo a los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno se regulará por Real Decreto del Presidente en el que se determinará, entre otros aspectos, su estructura y funciones. El resto de Gabinetes se regulará por lo dispuesto en esta Ley.

Los Directores de Gabinete tendrán el nivel orgánico que se determine reglamentariamente. El resto de miembros del Gabinete tendrán la situación y grado administrativo que les corresponda en virtud de la legislación correspondiente.

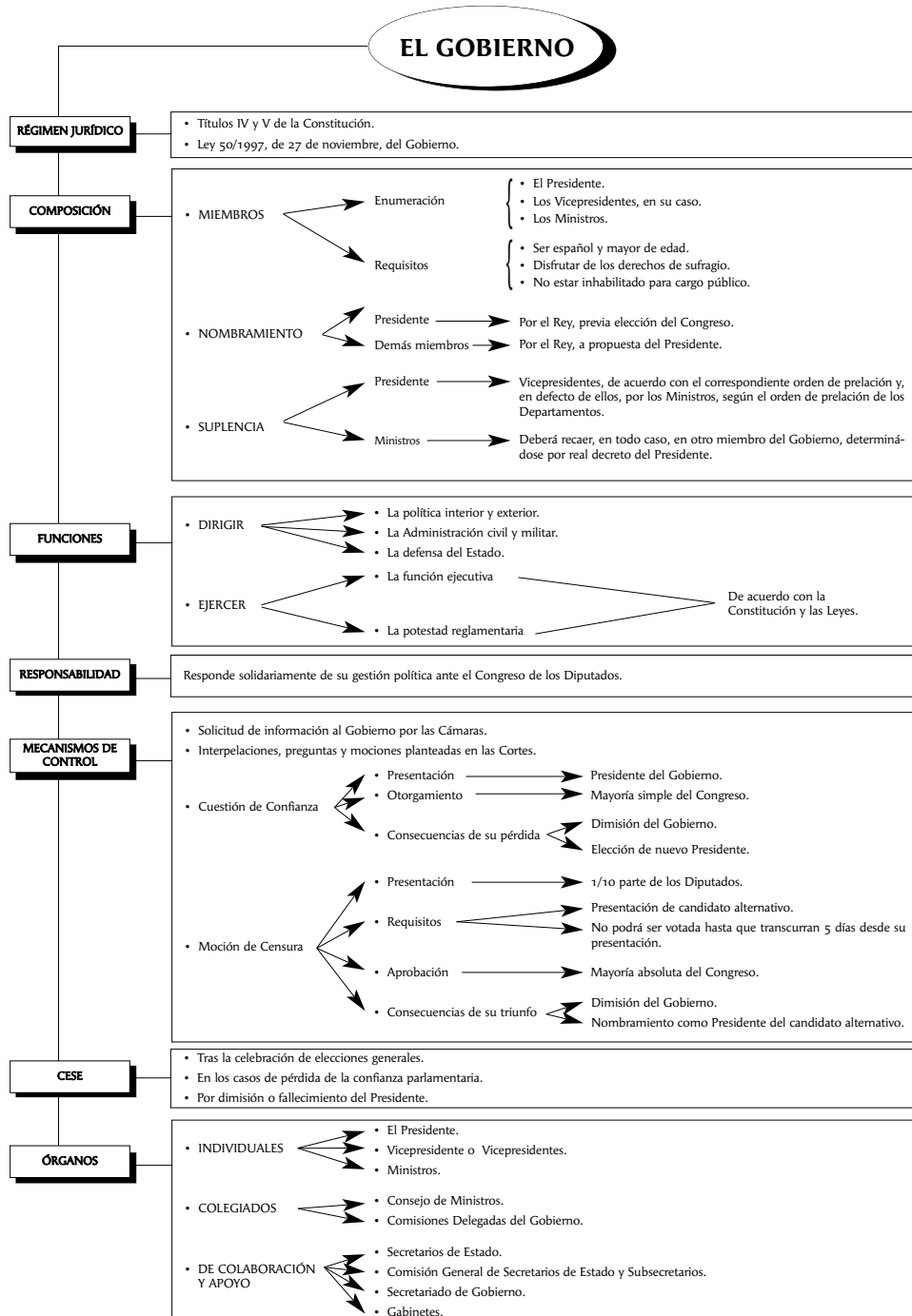
Las retribuciones de los miembros de los Gabinetes se determinan por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias establecidas al efecto adecuándose, en todo caso, a las retribuciones de la Administración General del Estado.

B) Nombramiento y cese de los Directores de los Gabinetes

Concluye el artículo 16 estableciendo que los funcionarios que se incorporen a los Gabinetes a que se refiere este artículo pasarán a la situación de servicios especiales, salvo que opten por permanecer en la situación de servicio activo en su Administración de origen.

Del mismo modo, el personal no funcionario que se incorpore a estos Gabinetes tendrá derecho a la reserva del puesto y antigüedad, conforme a lo dispuesto en su legislación específica.





3. Nombramiento y cese. Responsabilidad del Gobierno

3.1. Designación

Estudiar la designación del Gobierno equivale a considerar las reglas especiales que nuestro derecho positivo dedica al nombramiento y designación de cada uno de los miembros que lo integran, por lo cual nos ocuparemos a continuación de sistematizar estas disposiciones relativas a los integrantes del Gobierno: Presidente, Vicepresidentes, Ministros.

3.1.1. Intervención del Congreso de los Diputados en la constitución del Gobierno

El primer paso para la constitución del Gobierno es, efectivamente, la designación del Presidente, mediante candidato propuesto por el Rey, a través del Presidente del Congreso (artículo 99 de la Constitución), o mediante el mecanismo de la moción de censura (artículo 114 de la Constitución). Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente (artículo 100 de la Constitución).

3.1.2. Designación y nombramiento del Presidente

A) Formas de designación

• Ordinaria o procedimiento de investidura

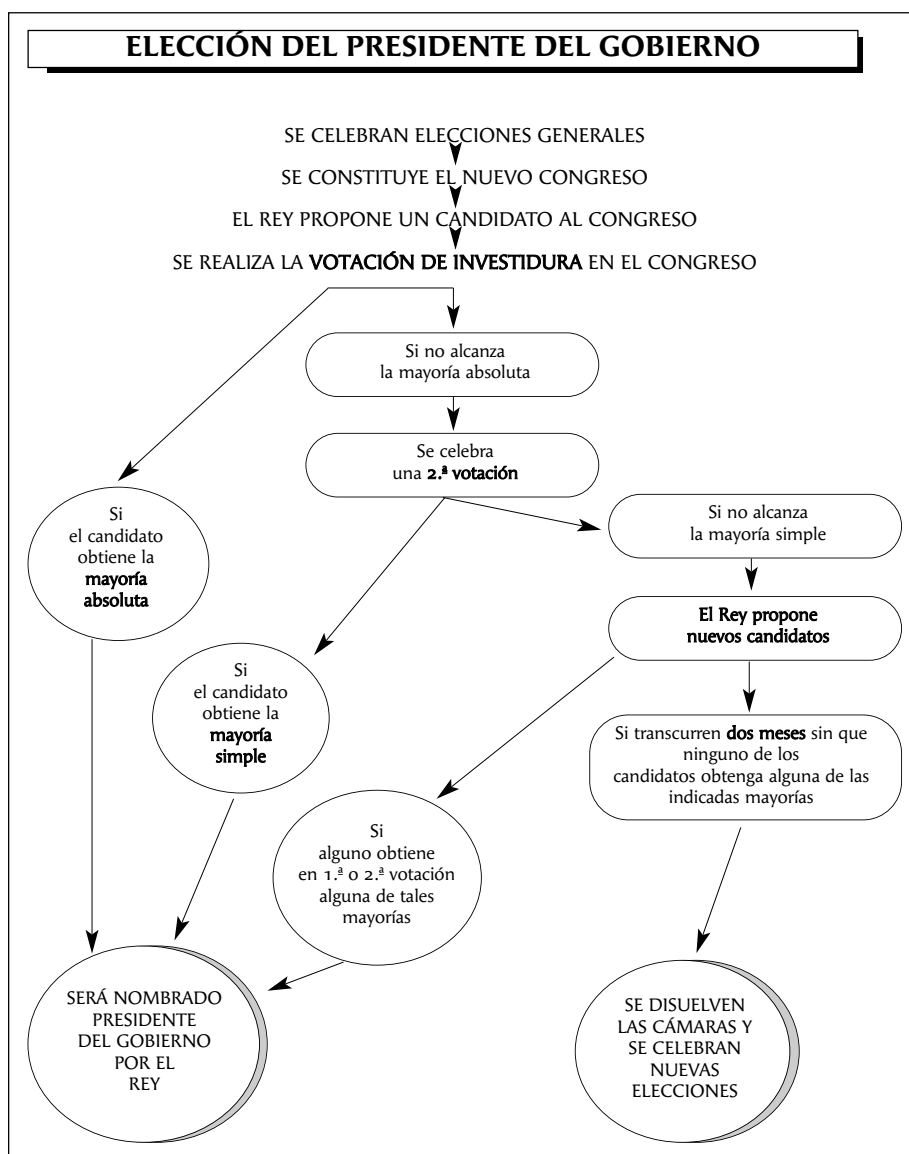
Es la que procede después de cada renovación del Congreso de los Diputados y también en los casos de dimisión voluntaria o en el de no haber obtenido el respaldo del Congreso en la cuestión de confianza, o fallecimiento (artículos 99 y 101 de la Constitución). El procedimiento de nombramiento se resume en las siguientes fases:

- **Propuesta por el Rey de un candidato**, a través del Presidente del Congreso, previa consulta con los representantes designados por los Grupos Políticos con representación parlamentaria.
- **Exposición del programa político del Gobierno** por el candidato ante el Congreso de los Diputados y solicitud de la confianza de la Cámara.
- **Votación de investidura**, que se obtiene por mayoría absoluta, o bien por mayoría simple, transcurridas 48 horas de la votación anterior.
- **Nombramiento por el Rey**, con refrendo del Presidente del Congreso.
- **Votación de sucesivas propuestas**, si no se obtiene la confianza y, si transcurren dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato haya obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso (artículo 99).



- **Extraordinaria o por moción de censura**

Tiene lugar mediante la aprobación de la moción de censura, ya que en ésta ha de incluirse un candidato (moción de censura constructiva), que queda automáticamente investido de la confianza de la Cámara, y el Rey le nombrará Presidente del Gobierno si prospera la moción de censura. La moción de censura debe ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso (artículos 113 y 114).



B) Nombramiento y juramento

Hemos visto que el nombramiento del Presidente del Gobierno tiene lugar en ambos casos por el Rey, mediante refrendo del Presidente del Congreso. El juramento tiene lugar ante la presencia del Rey, según la fórmula del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, jurando o prometiendo cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

3.1.3. Designación y nombramiento del Vicepresidente

Su **designación** tiene lugar por el Presidente del Gobierno. Es **nombrado** por el Rey, precisamente a propuesta del Presidente del Gobierno. Ha de **prestar juramento o promesa** ante el Rey, en los mismos términos que hemos visto para el Presidente del Gobierno, haciendo extensivo el compromiso a la obligación de guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

En la actualidad, el Real Decreto 1824/2011, de 21 de diciembre, regula la Vicepresidencia del Gobierno, estableciendo que le corresponde a ésta la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, así como aquellas otras funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

3.1.4. Designación y nombramiento de los Ministros

Su **designación** tiene lugar por el Presidente del Gobierno.

Los Ministros son **nombrados** y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 100 de la Constitución). La forma es mediante Real Decreto, firmado por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno.

Según el Real Decreto 707/1979, los Ministros y demás miembros del Gobierno prestarán ante el Rey el juramento o promesa de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado, refiriéndolo también (el juramento o promesa) a la obligación de mantener secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

En conclusión, podemos decir que la designación del Gobierno resulta de un proceso y no de un acto único. El primer acto de este proceso lo constituye el nombramiento del Presidente del Gobierno que, a continuación, propondrá al Rey a sus Ministros, y una vez presten juramento o promesa ante el Rey, quedará constituido el nuevo Gobierno.

3.2. Cese

La duración del Gobierno no puede identificarse con la de cada uno de los miembros que lo integran. Puede haber cambios parciales en su composición, (crisis) sin que pueda decirse que haya terminado la duración del Gobierno anterior.



Sí puede decirse que el Gobierno, legalmente, dura lo que dura el cargo de Presidente, pues, como veremos, los casos de cese de Presidente acarrear el cese automático de todos los Ministros y de los Vicepresidentes.

En este epígrafe consideraremos: la duración de los cargos o miembros que integran el Gobierno, los casos de cese del Gobierno propiamente dicho y el Gobierno en funciones.

3.2.1. Cese de los miembros integrantes del Gobierno

A) El Presidente del Gobierno

Los supuestos de cese del Presidente son:

- **Dimisión voluntaria** del Presidente.
- **Dimisión obligatoria**, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria (aprobación de la moción de censura o negación de la confianza planteada en una cuestión de confianza); en ambos supuestos el Gobierno ha de presentar su dimisión al Rey (artículo 114).
- **Renovación del Congreso de los Diputados** (artículo 99).
- **Fallecimiento**. En este caso, según la Ley 50/1997, el Vicepresidente asume las funciones del Presidente del Gobierno. No obstante, el Gobierno en bloque cesa, aunque continúa en funciones hasta la toma de posesión de nuevo Gobierno.

B) El Vicepresidente del Gobierno

Tiene lugar su cese o separación a propuesta del Presidente del Gobierno, mediante Real Decreto, expedido por el Rey, con refrendo del Presidente del Gobierno.

Cesa también, en los casos de cese del Presidente del Gobierno.

C) De los Ministros

Tiene lugar su separación o cese en los mismos casos y con idénticas formalidades que hemos visto para el Vicepresidente.

3.2.2. El cese del Gobierno

Según el artículo 101.1 de la Constitución el Gobierno cesa tras:

- La **celebración de elecciones generales**.
- En los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución; que son pérdida de la **cuestión de confianza** planteada por el Presidente (artículos 112 y 114) y adopción de la **moción de censura** (artículo 113 de la Constitución).



- Por **dimisión** del Presidente.
- Por **fallecimiento** del Presidente.

En los casos anteriores es cuando puede hablarse, propiamente, de cese del Gobierno como tal.

Un supuesto particular dentro de la celebración de elecciones generales lo constituye el supuesto en que el Presidente del Gobierno, según el artículo 115 de la Constitución, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, proponga la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey, fijando el Decreto de disolución la fecha de las elecciones.

3.2.3. El Gobierno en funciones

La institución del **Gobierno en funciones o Gobierno cesante** se recoge en el artículo 101.2 de la Constitución cuando dice que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En estos casos continúa el mismo Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, con el mismo Presidente al frente, salvo, naturalmente, en caso de fallecimiento del Presidente, en que corresponderá al Vicepresidente del Gobierno asumir el cargo de Presidente en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

La Ley 50/1997 señala que el Vicepresidente (o Vicepresidentes, según su orden de prelación) asume las funciones del Presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Según el Real Decreto 1455/1995, de 1 de septiembre, sobre suplencia del Presidente del Gobierno, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente será suplido por el Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno, según su respectivo orden de nombramiento y, en defecto de ellos, por los Ministros del Gobierno, según el orden de precedencia de los Departamentos Ministeriales.

La Ley 50/1997 establece que el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.



El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

3.2.4. Sustitución de los miembros del Gobierno

La suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno. El Real Decreto expresará entre otras cuestiones la causa y el carácter de la suplencia.

No se entenderá por ausencia la interrupción transitoria de la asistencia a la reunión de un órgano colegiado. En tales casos, las funciones que pudieran corresponder al miembro del gobierno durante esa situación serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente.

3.3. Responsabilidad del Gobierno

No hay que confundir la responsabilidad del Gobierno, como tal, con la responsabilidad de cada uno de los miembros que lo integran. La responsabilidad política del Gobierno se centra en la figura de su Presidente y, como veremos, es solidaria entre todos sus miembros.

3.3.1. Responsabilidad del Gobierno

La responsabilidad política del Gobierno se exige mediante la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas y las interpelaciones.

La responsabilidad política del Gobierno se encuentra sometida a la regla de responsabilidad solidaria de manera que el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados, según el artículo 108 de la Constitución.

3.3.2. La responsabilidad de los miembros del Gobierno

A) Del Presidente del Gobierno

- **La responsabilidad criminal**

Como la de los demás miembros del Gobierno se encuentra sometida a un fuero especial, ya que según el artículo 102 de la Constitución será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.



Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos anteriores.

- **La responsabilidad política**

Se encuentra sometida a la regla de responsabilidad solidaria de manera que el Gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados, según el artículo 108 de la Constitución. Ahora bien, los mecanismos de la moción de censura y de la votación de rechazo de la confianza ante una cuestión planteada por el propio Presidente hacen que esta responsabilidad se haga recaer en la figura del Presidente, cuya pérdida de la confianza de la Cámara arrastra automáticamente a los demás miembros del Gobierno.

- **La responsabilidad civil o patrimonial**

Se exigirá, según la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

B) De los Vicepresidentes del Gobierno

Las reglas sobre responsabilidad civil y criminal que hemos examinado para el Presidente del Gobierno son aplicables a los Vicepresidentes.

La responsabilidad política de los Vicepresidentes queda sometida a la regla de la responsabilidad política solidaria del Gobierno, ya que no existe en nuestro sistema constitucional la reprobación individual por parte del Congreso respecto de uno de los miembros del Gobierno considerado individualmente.

C) De los Ministros

La responsabilidad civil y criminal de los Ministros se rige por las mismas normas que hemos visto para el Presidente y Vicepresidentes.

Por lo que se refiere a la responsabilidad política queda sujeta también a la regla general de responsabilidad política solidaria del Gobierno.

4. Las funciones del Gobierno

En cuanto a las funciones del Gobierno, el **artículo 97** de la Constitución establece que: El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.



4.1. La dirección de la política interior y exterior

Es la actividad política por excelencia y constituye la esencia fundamental de la función de Gobierno.

En términos generales, esta función de dirección o de gobierno consiste en la tarea de seleccionar y planificar la realización de los objetivos del aparato estatal, objetivos que estarán en función de la orientación ideológica del Gobierno, dependiente, en última instancia, de la opción realizada por el electorado. En este sentido amplio esta función comprende a las siguientes que veremos, que no son sino manifestaciones concretas de la misma.

4.2. La dirección de la Administración civil y militar

Supone un segundo nivel dentro de la función de gobierno, en la que el Gobierno adecúa la actividad administrativa y militar a sus objetivos políticos. Es decir, comprende la importante misión de marcar las metas que los diversos órganos de la Administración han de alcanzar en una determinada situación, distribuyendo la tarea administrativa entre los diversos departamentos y organismos, armonizando dicha labor administrativa.

En todo caso, implica la aceptación de la doble naturaleza del Gobierno como órgano político y como órgano de la Administración del Estado, aunque también lleva consigo un criterio diferenciador entre el Gobierno y la Administración.

4.3. La defensa del Estado

Es una función que puede considerarse incluida en las anteriores, aunque dada su importancia no parece reiterativa su mención expresa. La razón de dicha mención es la de interpretar la posición constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 de la Constitución, y la señalada en el artículo 104 a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ambos colectivos se encuentran, en el ejercicio de sus funciones, sometidos a la autoridad del Gobierno, pues la referencia a la defensa del Estado alude tanto a la defensa ante situaciones de peligro exterior como de peligro interior, insurrecciones, alteraciones del orden constitucional, etc. Y ello debe conectarse con la función del Gobierno en la proclamación de los estados excepcionales del artículo 116.

4.4. La función ejecutiva

Es una función difícil de precisar, aunque en términos generales puede decirse que comprende toda la actividad gubernamental encaminada al cumplimiento de las leyes y a la aplicación del Ordenamiento jurídico en su totalidad.

Deben hacerse dos precisiones:

- El Gobierno no ejerce en exclusiva la función ejecutiva, ya que existen otros poderes públicos, como la Administración, que también participan de ella.



- La función ejecutiva debe diferenciarse de la potestad reglamentaria, pues ésta no es más que una de las manifestaciones que puede adoptar aquélla, aunque se pueda considerar como la más importante.

4.5. La potestad reglamentaria

Consiste en la facultad o poder de dictar los reglamentos como disposiciones generales y obligatorias, emanadas de la Administración y con carácter subordinado a la ley formal del Parlamento. La importancia de esta competencia se muestra en el mismo hecho de que la extensión de las disposiciones emanadas de la Administración supera con mucho la de las que provienen de las Cámaras legislativas en todos los países desarrollados, lo que se debe a que la complejidad de la vida moderna impide que las leyes, normas generales y abstractas por definición, regulen todos los aspectos de las materias que tratan.

En cualquier caso, tampoco es la potestad reglamentaria competencia exclusiva del Gobierno, pues, aparte de otros órganos, como las propias Cortes, el Consejo General del Poder Judicial y el propio Tribunal Constitucional, a los que se concede la potestad reglamentaria a efectos internos, la estructura descentralizada del Estado lleva a que los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas también ejerzan potestades reglamentarias en el ámbito de sus competencias. Y todo ello sin olvidar que no se puede negar a otros órganos de la Administración la potestad reglamentaria en materias organizativas y de prestación de servicios públicos.

4.6. Otras funciones

Además de las señaladas, pueden citarse otras funciones atribuidas al Gobierno, como:

- La elaboración, según el **artículo 134** de la Constitución, de los Presupuestos Generales del Estado, correspondiendo a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
- En los mismos términos, el Gobierno puede emitir Deuda Pública y contraer crédito, si bien necesita estar autorizado por ley (según el artículo 135.1).

5. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

5.1. Introducción

Son las relaciones que unen al órgano que detenta el poder ejecutivo con el que ostenta el poder legislativo, lo que, en definitiva, nos da la forma de gobierno de un Estado.

La Constitución española de 1978 dedica un Título entero, el V (artículos del 108 al 116), a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes.



El estudio de estas relaciones puede dividirse partiendo, entonces, de los dos principios señalados: la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y la posibilidad de la disolución de éste a propuesta del Presidente del Gobierno.

5.2. Responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento

Para hablar de la responsabilidad del Gobierno hay que tener presente dos artículos de la Constitución. Por un lado el artículo 66 en virtud del cual las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno y por otro el artículo 108 de la Constitución cuando dice que: “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

5.2.1. Control del Gobierno sin exigencia de responsabilidad política

Los procedimientos de control del Gobierno previstos en la Constitución que no conlleven una sanción para el Gobierno son:

- **El derecho de información de las Cámaras.** Previsto en el artículo 109 de la Constitución, a cuyo tenor: “las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.”
- **Comparecencias del Gobierno.** Según el artículo 110, las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Por otro lado, éstos tienen, según el apartado 2, acceso a las sesiones de las Cámaras y las de sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos.
- **Interpelaciones, ruegos y preguntas.** El artículo 111 establece que:
 - “1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.
 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”.
- **Las Comisiones de investigación o encuesta.** Previstas en el artículo 76, y que al poder referirse a cualquier asunto de interés público, pueden, naturalmente, versar sobre la actividad del Gobierno.

En suma, estos procedimientos suponen esencialmente la exigencia al Gobierno de información y explicaciones sobre su actuación. No conllevan en sí la posibilidad de hacer dimitir al Gobierno, pero pueden dar lugar a manifestaciones de las Cámaras contrarias a la política del Gobierno.



5.2.2. Control con exigencia de responsabilidad política

Los otros medios que sí permiten derribar al Gobierno son la moción de censura y la cuestión de confianza, que según dijimos sólo pueden plantearse en el seno del Congreso de los Diputados.

A) Moción de censura

Se establece en el **artículo 113.1** de la Constitución, que dice que el Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Se configura así como acto del Congreso en el que la Cámara de representación popular manifiesta su disconformidad con la política del Gobierno.

Los requisitos que la Constitución exige en relación con la moción de censura son los siguientes:

- La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados.
- Tiene además que incluir un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno (es lo que se conoce como “moción de censura constructiva”, ya que no sólo tiene por objetivo destituir un Gobierno, sino también constituir otro que lo suceda).
- La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas, con otros candidatos distintos del de la primera moción.
- Por último, si la moción de censura no fuese aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (artículo 113).

En cuanto a las consecuencias del triunfo de una moción de censura, se establecen en el **artículo 114.2**, que dice: *“si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey, y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos del artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”*.

B) Cuestión de confianza

La cuestión de confianza se prevé en el **artículo 112** de la Constitución, que dice que: “El Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.



Si la cuestión de confianza fracasa, es decir, se le niega el apoyo al Gobierno, los efectos son idénticos a los del triunfo de la moción de censura. Así se prevé en el **artículo 114.1** de la Constitución cuando establece que si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99 (voto de investidura).

5.3. Disolución de las Cortes

El segundo principio que restablece el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo en los regímenes parlamentarios es la facultad de disolución del Parlamento a instancias del Ejecutivo.

La posibilidad de la disolución está prevista en nuestra Constitución en el artículo 115, cuyo apartado primero establece que: “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El Decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”.

No obstante, se establecen algunos límites a la facultad de disolución:

1. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. La justificación es evidente, pues el Gobierno podría de lo contrario liberarse de los efectos de una moción de censura mediante la disolución.
2. Según el **artículo 115.3**, no procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el **artículo 99.5** (que se refiere a que, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura del Presidente del Gobierno sin que ningún candidato haya obtenido la confianza de la Cámara para gobernar, en este caso el Rey disolverá las Cámaras y convocará nuevas elecciones). Ello es lógico, pues se trata de un supuesto de disolución de distinta naturaleza que los anteriores.
3. Por otra parte, tampoco podrá procederse a la disolución del Congreso mientras están declarados alguno de los estados del **artículo 116** (estados de alarma, excepción o sitio), quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá ser interrumpido durante la vigencia de estos estados.

La justificación de este último límite se encuentra en que durante la vigencia de los estados excepcionales se ven alteradas las condiciones de normalidad de la vida política, y no puede permitirse que el Gobierno aproveche esta circunstancia para librarse de una Cámara que no le es favorable. Ésta es también la razón de lo establecido en el **artículo 116.6**, a cuyo tenor: “la declaración de los estados de alarma, excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.



6. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno

6.1. Introducción

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue publicada en el BOE de 10 de diciembre de 2013, entrando en vigor de acuerdo con las siguientes reglas:

- 1ª. Las disposiciones relativas al Buen Gobierno (epígrafe 6.3 de este tema), al día siguiente a dicha publicación.
- 2ª. El resto de disposiciones, al año de la publicación en el BOE.
- 3ª. Además, a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se les concedió un plazo máximo de 2 años para adaptarse a sus disposiciones.

Consta de 40 artículos, agrupados en 4 títulos, de acuerdo con la siguiente estructura:

- Título Preliminar.
- Título I. Transparencia de la actividad pública.
 - Capítulo I. Ámbito subjetivo de aplicación.
 - Capítulo II. Publicidad activa.
 - Capítulo III. Derecho de acceso a la información pública.
 - Sección 1ª. Régimen general.
 - Sección 2ª. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
 - Sección 3ª. Régimen de impugnaciones.
- Título II. Buen gobierno.
- Título III. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Disposiciones adicionales (8).
- Disposiciones finales (9).

La Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información de esta actividad y establecer las obligaciones de Buen Gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.



6.2. Transparencia de la actividad pública

6.2.1. Ámbito subjetivo de aplicación

Podemos distinguir entre los sujetos a los que se aplica la Ley en su totalidad y los sujetos a los que se les aplica de modo parcial:

A) Aplicación total

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.
- h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos anteriormente.

De todos los sujetos señalados, constituyen Administraciones Públicas los incluidos en los apartados a) y d) del apartado anterior.



B) Aplicación parcial

Sólo el Capítulo II del Título I, referido a la publicidad activa:

- a) Partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.
- b) Entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Por último, hay que tener en cuenta que las personas físicas y jurídicas distintas de cualquiera de las indicadas en los dos apartados anteriores, siempre que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de sus obligaciones, lo cual se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

6.2.2. Publicidad activa

A) Principios generales

Los sujetos a los que resulta de aplicación la Ley en su totalidad publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, sin perjuicio de los límites al derecho de acceso establecidos en la propia Ley y teniendo en cuenta que, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas.

Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.



B) Tipos de información

Podemos establecer los siguientes tipos de información pública:

1. **Institucional, organizativa y de planificación:** los sujetos a los que resulta de aplicación en su totalidad esta Ley, publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa, con un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.

2. **Información de relevancia jurídica:** aplicable a las Administraciones Públicas, que publicarán:
 - a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
 - b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.
 - c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.
 - d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo.
 - e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.
3. **Información económica, presupuestaria y estadística:** los sujetos a los que resulta totalmente aplicable la Ley deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:



- a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. También se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
- b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
- c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
- d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.
- g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.
- h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.



- i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

Los sujetos a los que sólo les resulte de aplicación la Ley en los apartados referentes a la publicidad activa, deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) anteriores cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

C) Control

El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones anteriormente indicadas será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para lo cual éste, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan.

El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

D) El Portal de la Transparencia

La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información relativa a su ámbito de actuación, incluyendo, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

El Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios:

- **Accesibilidad:** se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.



- **Interoperabilidad:** la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- **Reutilización:** se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización.

6.2.3. Derecho de acceso a la información pública

A) Régimen general

- **Derecho de acceso:** todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.
- **Información pública:** son los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
- **Límites al derecho de acceso:** el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:
 - a) La seguridad nacional.
 - b) La defensa.
 - c) Las relaciones exteriores.
 - d) La seguridad pública.
 - e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
 - f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
 - g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
 - h) Los intereses económicos y comerciales.
 - i) La política económica y monetaria.
 - j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
 - k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
 - l) La protección del medio ambiente.



La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

- **Protección de datos personales:** si la información solicitada contuviera datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos relativos al origen racial, la salud o la vida sexual, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

No será aplicable lo establecido anteriormente si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.



La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

- **Acceso parcial:** en los casos en que la aplicación de alguno de los límites anteriormente previstos no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido, indicándose en este caso qué parte de la información ha sido omitida.

B) Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

- **Solicitud de acceso a la información:** el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad a las que se encuentren vinculadas.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- a) La identidad del solicitante.
- b) La información que se solicita.
- c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
- d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, aunque podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. En cualquier caso, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

Los solicitantes de información podrán dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión.

- **Causas de inadmisión:** se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
 - a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
 - b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.



- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
 - d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, en cuyo caso el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.
 - e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia.
- **Tramitación:** si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de la Ley.

- **Resolución:** la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresa-



mente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información.

Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa.

El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

- **Unidades de información:** las Administraciones Públicas establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:
 - a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el Capítulo II del Título I de esta Ley.
 - b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.
 - c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.
 - d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.
 - e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.
 - f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.
 - g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.
 - h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación total de la Ley identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.



- **Formalización del acceso:** el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.

Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones.

C) Régimen de impugnaciones

a) Recursos

La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos. No obstante, contra las resoluciones dictadas por la Casa Real, Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social e instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, sólo cabrá recurso contencioso-administrativo.

b) Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.



Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico.

No obstante, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

6.3. Buen Gobierno

6.3.1. Ámbito de aplicación

Las prescripciones relativas al Buen Gobierno se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella, considerándose altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses. Igualmente se aplicarán a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

6.3.2. Principios de Buen Gobierno

Los principios de Buen Gobierno, a los que deberán adecuar su actividad las personas comprendidas en el ámbito de aplicación anteriormente indicado, son:

A) Principios generales

- Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.
- Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.
- Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.



- Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
- Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.
- Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

B) Principios de actuación

- Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
- Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
- No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.
- No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.
- Desempeñarán sus funciones con transparencia.
- Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.
- No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

6.3.3. Infracciones y sanciones

A) Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses

El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el



ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación.

B) Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria

Constituyen infracciones muy graves, entre otras, las siguientes conductas cuando sean culpables:

1. La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en los números siguientes.
2. La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
3. Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.
4. La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.
5. El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto.
6. La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la legislación aplicable.
7. La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en la legislación aplicable.
8. La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
9. La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio.
10. El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y eco-



nómico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

11. La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio.
12. La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio.

C) Infracciones disciplinarias

Son infracciones **muy graves**:

1. El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus funciones.
2. Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
3. La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
4. La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
5. La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
6. El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
7. La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
8. La prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
9. La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
10. La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
11. El acoso laboral.



12. La comisión de una infracción grave cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones graves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

Son infracciones **graves**:

1. El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
2. La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.
3. La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan infracción muy grave.
4. No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.
5. El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
6. La comisión de una infracción leve cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones leves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

Son infracciones **leves**:

1. La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.
2. El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma.

D) Sanciones

1. Sanciones por infracciones leves: amonestación.
2. Sanciones por infracciones graves y muy graves:
 - La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.
 - La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los siguientes criterios:



- a) Los recogidos en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- b) La naturaleza y entidad de la infracción.
- c) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- d) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- e) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
- f) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- g) La reparación de los daños o perjuicios causados.

En la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.

Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal.

Cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel.

En todo caso la comisión de las infracciones conllevará las siguientes **consecuencias**:

- La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos de la Ley General Presupuestaria.

E) Prescripción

Los plazos de preinscripción son los siguientes:

- Faltas muy graves y sanciones correspondientes: cinco años.
- Faltas graves y sanciones correspondientes: tres años.
- Faltas leves y sanciones correspondientes: un año.



6.3.4. Procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos. La responsabilidad será exigida en procedimiento administrativo instruido al efecto, sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

El órgano competente para ordenar la incoación será:

1. Cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado, el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
2. Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración General del Estado distintas de los anteriores, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
3. Cuando los presuntos responsables sean personas al servicio de la Administración autonómica o local, la orden de incoación del procedimiento se dará por los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento.

En los supuestos previstos en los números 1) y 2), la instrucción de los procedimientos corresponderá a la Oficina de Conflictos de Intereses. En el supuesto contemplado en el número 3), la instrucción corresponderá al órgano competente en aplicación del régimen disciplinario propio de la Comunidad Autónoma o Entidad Local correspondiente.

La competencia para la imposición de sanciones corresponderá:

1. Al Consejo de Ministros cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado.
2. Al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el responsable sea un alto cargo de la Administración General del Estado.
3. Cuando el procedimiento se dirija contra altos cargos de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que presten servicios los cargos contra los que se dirige el procedimiento o, en su caso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate.

Las resoluciones que se dicten en aplicación del procedimiento sancionador serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.



7. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: funciones

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, creado a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, y regulado por un Estatuto aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, al cual se le asignan las siguientes funciones:

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.
- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.
- Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.
- Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley.
- Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.
- Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.



