

Comentario sobre la reestructuración de los Departamentos ministeriales

Manuel Ángel Cabrera Acosta
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
y Ciencia Política
Francisco Javier González Ramírez
Alumno de Tercer Ciclo de la
Facultad de Derecho

El motivo de este comentario lo constituye la reciente aprobación del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que fue dictado en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que autoriza al Presidente del Gobierno para variar, mediante Real Decreto, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales.

El objeto de nuestra reflexión gira en torno a la sospecha de la posible inconstitucionalidad que, sistemáticamente, se ha ido advirtiendo en la regulación relativa a la composición del Gobierno y a la creación, supresión, modificación y reestructuración de los Departamentos ministeriales en la práctica de la Democracia española.

El punto de referencia debe ser, necesariamente, nuestro texto constitucional y, más específicamente, lo establecido en los artículos 98.1. y 103.2. CE, y el problema, trae su origen en la existencia o no de una auténtica reserva de Ley a la hora de determinar la estructuración o reestructuración del Gobierno.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los preceptos anteriores se plantean serios problemas político-constitucionales. Efectivamente, existen tradicionalmente dos

modos de resolver la cuestión: el primero de ellos consistente en que el Parlamento, por medio de una Ley formal regulara el número, denominación y composición de los Departamentos ministeriales y, el segundo, sería aquel en el cual el Presidente del Gobierno dispondría de total libertad en la configuración de la estructura de su Gobierno. Ambos procedimientos poseen fundamentaciones que desde un punto de vista político pudieran ser válidas. La primacía del Parlamento –característica de un sistema parlamentario– conduciría, lógicamente, a reconocer, en exclusiva, a las Cámaras la atribución de semejante estructuración. No obstante, en un sistema de acusados rasgos presidencial-parlamentarios en razón de la supremacía del Presidente del Gobierno, parece que lo procedente sería conferirle a él esa atribución como un medio para conseguir el cumplimiento de su programa político. Sin embargo, lo cierto es que, desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, la cuestión no resulta tan sencilla a la vista de nuestro ordenamiento jurídico¹.

La Constitución española y la reestructuración del Gobierno

Como primer antecedente, hay que mencionar, necesariamente, la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, en cuyo artículo 3º nos indica «que toda variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos se establecerá por Ley», de modo que se configura una reserva de Ley formal.

Con la entrada en vigor de la Constitución, se va a producir una modificación respecto a la situación anterior, reconociéndose una reserva de ley en la esfera organizativa. En este sentido, el artículo 98.1 CE dispone que «El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley». No obstante, algún sector doctrinal va a diferir de lo que en principio, y haciendo una interpretación sistemática de nuestro texto constitucional, no debe ofrecer ningún tipo de dudas. Así por ejemplo, dicho sector mantiene que la regulación constitucional posibilita una gran flexibilidad. Entienden que no sólo no se establece un *numerus clausus* de los miembros del Gobierno, sino que, además, la Constitución permite que el número y denominación de Departamentos ministeriales y de Vicepresidencias sea fijado por normas de rango reglamentario. La justificación que ofrecen para defender esta tesis la encuentran en que el artículo 98.1 CE no hace referencia al rango de la norma que establezca las

¹ En el ámbito del derecho comparado, mientras que la doctrina italiana defiende con rigidez la necesidad de una ley con respecto a la materia, las doctrinas francesa y alemana son más flexibles permitiendo, en mayor o menor medida, la deslegalización en esta materia.

Vicepresidencias y Ministerios; pues para este sector, la reserva de ley contenida en dicho artículo se refiere únicamente a la determinación de «otros miembros del Gobierno». Nos parece, cuando menos, paradójico que sí exista reserva para la incorporación al Gobierno de otros miembros de rango inferior y que, sin embargo, para una cuestión de tal trascendencia como es la reestructuración, modificación, supresión de los distintos Departamentos ministeriales quede en manos de un acto normativo de rango inferior. Y ello, a pesar de ser conscientes de que la interpretación literal del artículo 98.1 CE no es del todo clarificadora. Ahora bien, no podemos ni debemos basarnos sólo y exclusivamente en una interpretación literal de dicho precepto. Antes al contrario, estamos obligados a realizar una interpretación sistemática de todo el articulado de nuestra Norma fundamental; y concretamente se debe efectuar el análisis sistemático de los artículos 86.1, 98.1 y 103.2 CE.

En este contexto, debemos señalar que la reserva de ley impera a la luz de los preceptos antes mencionados porque, frente a aquellos que mantienen la tesis de que el artículo 98.1 CE sólo establece la reserva de ley para «los demás miembros del Gobierno», nosotros, ateniéndonos a los Debates Constituyentes, estimamos que éstos ponen de manifiesto la intención del Constituyente de reservar la totalidad de esta materia a la Ley. Reserva de ley que, en cuanto a la reestructuración de los departamentos ministeriales se refuerza por lo previsto en el art. 103.2 de la CE.

Es verdad que el problema también podría surgir con ciertas interpretaciones del artículo 103.2 CE que establece que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados *de acuerdo con la Ley*». Estas interpretaciones reconocen una reserva de ley con ciertas relativizaciones, ya que entienden que no se impone la creación de los órganos administrativos por ley de forma estricta. De cualquier modo no se debe obviar que, en todo caso, habrá de hacerse de acuerdo con la ley, lo cual significa que, aún admitiendo el carácter relativo de la reserva de Ley, subsistirá la exigencia de una ley previa que regule esta materia en sus líneas generales. Indiscutiblemente, una vez reguladas las directrices esenciales por medio de ley, la potestad organizatoria que poseería el Gobierno podría llegar a ser amplia sin que se limitase a una mera labor de ejecución. Pero lo que, sin duda, no cabe deducir de la Constitución es una potestad reglamentaria independiente del Gobierno.

Es de este modo como se debe entender la STC 60/1986, de 20 de mayo, en la que se reconoce, en relación con el artículo 103.2 CE, una reserva de ley relativa, de tal forma que la materia puede ser compartida en su regulación por la ley y el reglamento (Fundamento jurídico segundo). Es de señalar que en el Fundamento Jurídico cuarto de dicha Sentencia, el Alto Tribunal mantiene que el Decreto-Ley podría ser una vía válida para regular la cuestión de referencia ya que considera la no inconstitucionalidad del mismo puesto que, a pesar de regular una «institución básica», no afectaría al contenido esencial de la misma. (*cf. art. 86.1 CE.*)

La práctica de la reestructuración gubernamental en nuestra Democracia

En el proceso de reforma política, iniciado tras la destitución del Presidente Arias Navarro y su sustitución por Adolfo Suárez, se introducen ciertos cambios en la estructura gubernamental. En tal sentido, el 8 de octubre de 1976 se dicta el Real Decreto-Ley 18/1976, sobre medidas económicas disponiendo en su artículo 26 que «con objeto de obtener una mayor economía en los gastos públicos y una mayor eficacia en la gestión de los servicios, el Gobierno, a propuesta de su Presidente, podrá acordar la supresión, refundición o reestructuración de los Departamentos ministeriales y de los Organismos y servicios de la Administración del Estado e Institucional, cualquiera que sea el rango de la disposición por la que fueron creados o se encuentren regulados». Esta norma ya empieza a fijar los vectores futuros sobre el tema que nos ocupa, si bien, puede haber suficiente justificación que salve la más que dudosa legalidad de la misma y no es otra, como ha apuntado el profesor Bar Cendón, que la situación de transitoriedad política en la que se encontraba el país².

Con posterioridad, el propio Presidente Suárez, después de las elecciones de junio de 1977, dicta el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, en el que se realiza una redistribución de organismos y competencias y se refuerzan determinadas funciones que no habían estado presentes en el pasado.

Una vez aprobada la Constitución española de 1978, la justificación de la transitoriedad para salvar la legalidad de las normas antes mencionadas desaparece. No obstante, parece que se quiere mantener la misma práctica preconstitucional, pues en enero de 1980, el Presidente Suárez presenta un proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública en el que se establecía en sus artículos 6.1 y 37.1 la atribución al Presidente del Gobierno para «dictar Decretos que supongan la creación o extinción de los Departamentos ministeriales y de las Secretarías de Estado o cualquier variación en la denominación o distribución de competencias entre los mismos, dentro del límite total de créditos consignados en los presupuestos» (art. 6.1). De este modo se pretendía validar una práctica de discutible constitucionalidad.

Esta misma actuación fue seguida por el Presidente Calvo Sotelo quien, tras la dimisión de Suárez, cambia parte de la estructura orgánica del Gobierno por medio del Real Decreto 256/1981, de 26 de febrero.

Tras la llegada del Partido socialista al Gobierno en octubre de 1982 no se produce ninguna modificación en esta práctica. Sin embargo, el Preámbulo del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, *sobre medidas urgentes de reforma administrativa*, denota un claro cambio de intenciones, en el sentido de que la materia sea regulada necesariamente por Ley. Así, en el citado Preámbulo se expone que «de acuerdo con el

² BAR CENDON, Antonio: *El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, Civitas, 1983, pág. 192.

espíritu de la Constitución, debe corresponder a las Cortes la facultad de controlar las modificaciones en la organización departamental, previéndose por ello que, en lo sucesivo, la creación de nuevos ministerios sólo pueda hacerse por Ley. Para lograr esta finalidad se deroga la regulación que había venido rigiendo en esta materia».

En la misma línea se promulga la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado que fija una lista cerrada de Departamentos ministeriales en su artículo 1.2, añadiendo, además, en su artículo 11 que «la creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales se establecerá por Ley aprobada por las Cortes Generales». Este precepto supone un pronunciamiento rotundo en favor de la reserva absoluta de Ley en lo concerniente a la reestructuración de los Departamentos ministeriales.

Sin embargo, esta opción resuelta a favor del principio de reserva de Ley formal fue de nuevo desdibujada por el artículo 70 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en donde se autoriza al Presidente del Gobierno para variar, mediante simple Real Decreto dictado a propuesta del mismo, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales. Y, en fin, esta habilitación legal se fue reiterando en las sucesivas Leyes de Presupuestos³.

Consideraciones finales

Una vez descritos los instrumentos jurídicos que se han venido utilizando en la regulación de esta materia por los diversos Gobiernos democráticos, hemos de constatar la existencia inequívoca de una costumbre *contra Constitutionem*, la cual, en cierto modo, parece ser tolerada por la Sentencia del Alto Tribunal⁴.

³ La Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, que permitía esta posibilidad en su Disposición Final quinta; la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, para 1992, atribuye al Presidente del Gobierno en la Disposición Final tercera, la facultad de variar a través de Real Decreto, la composición del Gobierno; la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, en su Disposición Final primera autoriza al Presidente del Gobierno para variar, mediante Real Decreto el número, la denominación y competencias de los Departamentos ministeriales, y en base a esta habilitación el artículo 1º del Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo, permite la realización de una reestructuración de los Departamentos ministeriales; la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, autoriza al Presidente del Gobierno para variar, mediante Real Decreto, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales y, en virtud de la misma, se procedió a la última reestructuración de los Departamentos ministeriales por el Presidente González.

⁴ STC 60/1986, de 20 de mayo.

Llegados a este punto y haciendo una recapitulación, existirían, en principio, tres posibilidades de resolver el problema relativo al acto normativo apropiado para regular la reestructuración de los departamentos ministeriales.

La primera de ellas, es la posibilidad de que sea el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno el instrumento jurídico que regule la composición del mismo y la estructuración de los distintos Departamentos ministeriales, posibilidad que a la postre es la que se ha seguido hasta el momento⁵. Entendemos que con esta vía se produce una deslegalización que vulnera el mandato contenido en la Constitución ya que siguiendo esta postura, incluso, se podría dar cabida a la admisibilidad del reglamento independiente en la parte estructural y más esencial de la esfera organizativa.

La segunda posibilidad consistiría en admitir que el instrumento legal idóneo sea el Decreto-Ley. Posibilidad ya apuntada por el propio Tribunal Constitucional en la citada STC 60/1986. Esta solución no parece admisible, dado que un Decreto-Ley que crea y suprime Ministerios está afectando a las líneas esenciales de la organización administrativa. A mayor abundamiento, en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se indica que la Constitución «define al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas». Pues bien, admitiendo semejante interpretación sigue siendo cierto que el Decreto-Ley no es el instrumento adecuado de regulación del ordenamiento de estas instituciones básicas (*cf. arts. 86.1 y 98.1 CE*)⁶.

La tercera y última posibilidad por nosotros contemplada sería la aprobación de la esperada Ley del Gobierno que tiene su fundamentación en el artículo 98 CE, aunque en realidad la reclama todo el Título IV de nuestra Constitución y prácticamente toda la doctrina constitucionalista. Ley en la que se abordarían todas las cuestiones inherentes a este órgano constitucional. Esta es la vía y no otra que, a nuestro entender, resolvería la dudosa práctica constitucional hasta la fecha llevada

⁵ Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales, que fue dictado en base a la autorización del artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

⁶ En este contexto, conviene destacar la práctica del Gobierno Aznar, desde su toma de posesión hasta mediados de junio, en la que no ha tenido reparos en acudir a este tipo de instrumento normativo, pues en ese período de tiempo ha llegado a aprobar hasta once Decretos-Leyes. Esta práctica ha merecido críticas tanto entre la clase política como en la doctrina, pero lo que aquí se censura es que no se haya considerado la posibilidad de utilizar el Decreto-Ley como instrumento normativo para la regulación de la reestructuración de los Departamentos ministeriales.

a cabo. A este respecto, conviene recordar que en noviembre de 1995, el último Gobierno González presentó en el Congreso un proyecto de Ley del Gobierno, proyecto, lógicamente caducado con la disolución de enero de 1996. Y que, en el reciente debate de investidura, el Presidente Aznar anunció su intención de presentar un proyecto de Ley del Gobierno y de la Administración del Estado⁷.

⁷ Sobre el particular resulta significativo que todas las Comunidades Autónomas ya han aprobado sus correspondientes Leyes de Gobierno.