

## *Las funciones constitucionales del Gobierno en tiempos de pandemia*

Ignacio Álvarez Rodríguez

[ialvarez1@ucm.es](mailto:ialvarez1@ucm.es)

SUMARIO: I. Planteamiento. II. La función de dirección política. A. La dirección de la política interior. B. La dirección de la política exterior. III. La función de dirección de la Administración civil y militar. La defensa del Estado. A. La dirección de la Administración Civil. B. La dirección de la Administración Militar. C. La dirección de la defensa del Estado. IV. La función ejecutiva: la potestad reglamentaria. A. El Reglamento en el marco de las fuentes del Derecho. B. El Reglamento como norma típica emanada del Gobierno. V. El control de los actos del Gobierno. A. Control jurídico. B. Control político. VI. Altos órganos del Estado: el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas. A. El Consejo de Estado. B. El Tribunal de Cuentas. VII. Reflexión final.

### **I. PLANTEAMIENTO**

Las funciones del Gobierno aparecen explicitadas en el art. 97 CE en los siguientes términos: “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”. Tales competencias están desarrolladas convenientemente en la legislación de desarrollo.<sup>1</sup>

Conviene recordar que, según la STC 45/2019, de 27 de marzo, el Gobierno es un órgano colegiado de carácter deliberativo y, por ello y por mor del cumplimiento de las funciones que le asigna el ordenamiento constitucional, debe celebrar sus reuniones de forma presencial, independientemente de que en aras de proteger otros bienes y valores constitucionales pueda despachar, siempre excepcionalmente, asuntos de trámite o aspectos preparatorios de las mismas mediante herramientas virtuales o telemáticas. Esta jurisprudencia ha adquirido especial importancia a la luz de los hechos acontecidos a raíz de la pandemia desatada por la COVID-19, cuya crudeza se manifestó a partir de

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; La Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional; la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional; la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado; y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Acuerdos Internacionales. También es importante la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Vid. Aragón Reyes, M; y Gómez Montoro, Á (coords): *El gobierno: problemas constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005; el otro es el de García Fernández, J: *Estudios sobre el gobierno*, INAP, Madrid, 2007. También es de utilidad Alzaga Villaamil, Ó: *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Marcial Pons, Madrid, 2016 (2ª edición), p. 28 y ss.

marzo de 2020 con dureza inusitada y que condujo al Gobierno a declarar el estado de alarma más largo de nuestra Historia reciente.<sup>2</sup>

## II. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA

Eso que la doctrina italiana llama el *indirizzo politico* quizá sea la función más emblemática y significativa de cuantas tiene encomendadas el Gobierno. La expansividad del Estado social ha conducido a que el Poder Ejecutivo ejerza funciones que van más allá de ser mero “ejecutor” de los mandatos legislativos y que se concretan en la dirección de la política interior y la dirección de la política exterior.

### A. La dirección de la política interior

Consiste esta en dirigir el devenir cotidiano de la política nacional. Es una labor orientadora y de guía, con directrices concretas que sirvan para cumplir los fines pertinentes. Dicho con otras palabras, el programa con el que concurrió quien en su día fue investido presidente del Gobierno tendrá un peso importante en esta labor de establecer los objetivos a conseguir y los recursos materiales y humanos que se implementarán para conseguirlo. Todo ello, como no puede ser de otra manera, sometido a las normas jurídicas, exigencia derivada del Estado de Derecho: no hay ejercicio del poder sin control jurídico.<sup>3</sup>

Así las cosas, el Gobierno elabora los planes y las directrices que dentro del marco jurídico implementará para llevar a cabo su programa gubernamental a cabo. Cuantos más servicios públicos deba prestar el Estado, más presencia tendrá la agenda gubernamental puesto que habrá que dedicar denodados esfuerzos materiales y humanos para llegar a satisfacer las demandas sociales. Cuanto más adelgace el Estado, menos servicios tendrá que prestar y, en consecuencia, menos recursos públicos detraerá de los

---

<sup>2</sup> Empiezan a publicarse estudios donde se reflexiona sobre tales cuestiones. Véase, a título de ejemplo, los diversos trabajos compilados en Tudela Aranda, J (coord.); *Estado autonómico y Covid-19. Un ensayo de valoración general*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021; y Biglino Campos, P; y Durán Alba, J (dirs); *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.

<sup>3</sup> Vid. De Lázaro Redruello, G; “Viejas y nuevas interpretaciones del artículo 99 de la Constitución”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 28, 2018, p. 5 y ss; y “¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin Gobierno»?”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 182, 2018, págs. 130 y ss.

bolsillos de los ciudadanos. Cuanto más se incida en el *Estado social* el Gobierno tendrá más presencia en aras de intentar proveer esa cobertura social, basada en los conocidos cuatro pilares del Estado del bienestar: educación, sanidad, seguridad social, y vivienda. Al contrario, cuanto más se propague la idea del *Estado liberal*, menos relevancia tendrá el Ejecutivo porque serán los individuos y sus derechos los principales protagonistas del sistema. Si sucede lo primero, las administraciones públicas tendrán una importancia creciente en las vidas ciudadanas y la burocracia ganará posiciones. Si sucede lo segundo, quizá se puedan crear estratos sociales que vivirían entre la pobreza y la miseria. Ninguno de los dos escenarios es halagüeño para cualquier democracia.

En cuanto a las competencias en relación con el Parlamento, el Gobierno tiene atribuida la iniciativa legislativa, denominándose *proyecto de ley* (a los del resto de sujetos legitimados se les denomina *proposiciones de ley*). Una vez activada, el Parlamento aprobará, si así lo estima y siguiendo los cauces parlamentarios, la Ley correspondiente. Además, tiene la facultad en monopolio de presentar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. A quien encabeza el Ejecutivo, el presidente del Gobierno, le corresponde la facultad de disolver el Parlamento (previa deliberación en su Consejo de ministros). También a este corresponderá convocar los referéndums del art. 92 CE, previa autorización del Congreso de los Diputados y siempre que versen acerca “una cuestión de especial trascendencia política”.<sup>4</sup>

El Gobierno también tiene ciertas competencias relacionadas directamente con el Poder Judicial, aunque es justo reconocer que la Constitución no le atribuye ninguna en absoluto respecto a lo que tiene que ver ni con el ejercicio de la función jurisdiccional ni con el gobierno, disciplina, ascenso o promoción de cualquiera de los jueces y tribunales que tienen que ver con el ejercicio de la función jurisdiccional. Esta se encuentra garantizada a nivel constitucional y ningún Poder -ni ningún particular- puede interferir en su desempeño. Respecto a lo segundo son materias todas ellas que quedan atribuidas al régimen jurídico establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Consejo General del Poder Judicial. Además, corresponde al Gobierno proponer al candidato a fiscal general del Estado y a dos Magistrados del Tribunal Constitucional, nombrados formalmente por el Rey.

---

<sup>4</sup> Hace unas reflexiones interesantes sobre la relativa importancia que ha tenido el referéndum en nuestro sistema López Guerra, L: “Sobre las disfunciones de la democracia representativa: algunas propuestas”, *Cuestiones Constitucionales*, nº 1, 2020, p. 33 y ss.

Ni que decir tiene que el Gobierno tiene mucho que decir si existe una situación anormal desde el punto de vista constitucional y debe declararse -es decir, entiende que hay motivos suficientes para tomar la decisión- uno de los estados excepcionales regulados en el art. 116 CE: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. Cada uno de ellos tiene un régimen jurídico diferente y se caracteriza por una máxima: a mayor gravedad de la situación, más control del Gobierno por parte del Parlamento, en concreto por el Congreso. No obstante, la regulación de la Ley Orgánica 4/1981, especialmente en lo que hace al estado de alarma, quizá haya de ser sometida a una profunda revisión, a la luz de lo acontecido en las sucesivas declaraciones del estado de alarma para luchar contra la COVID-19, a partir de marzo de 2020. No es ocioso recordar que algunas de las decisiones más sensibles que el Gobierno tomó en dicho marco, tales como el confinamiento o la falta de control parlamentario por poner dos ejemplos, fueron declaradas inconstitucionales mediante las SSTC 183/2021, 168/2021, 148/2021, y 110/2021.<sup>5</sup>

No podemos dejar de hacer alusión a ciertas competencias que tiene el Gobierno en relación con el Estado de las Autonomías. Por un lado, el Gobierno puede impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes y disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas. En el caso de que lo haga, la ley o disposición queda suspendida según dicta el art. 161.2 CE. Por otro lado, en casos extraordinarios podría el Gobierno activar el mecanismo contemplado en el art. 155 CE: en el caso de una Comunidad Autónoma incumpliese gravemente sus obligaciones constitucionales y previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, el Gobierno queda facultado para tomar las decisiones pertinentes para restablecer la legalidad constitucional. Es sabido que sólo se ha hecho uso de esta facultad una vez, en el año 2017, como respuesta al desafío originado por la declaración unilateral de independencia de Cataluña.

La medida fue activada por el Gobierno de la Nación con una decisión que no parece imprudente: se destituyó de sus cargos a los miembros de la Generalitat, se disolvió el Parlamento catalán y se convocaron automáticamente elecciones autonómicas, para volver a elegir instituciones de gobierno. La medida, no obstante, fue

---

<sup>5</sup> No son pocas las obras que vienen incidiendo en tal. A título de ejemplo valgan varias de las compiladas en Rodríguez Ayuso, J.F; y Atienza Macías, E (coords.): *Retos jurídicos ante la crisis del COVID-19*, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2020; y en Canosa Usera, R; y Arnaldo Alcubilla, E (dirs): *El Derecho Constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2020.

impugnada ante el TC, quien en sus SSTC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio, declaró tales medidas conforme a la Constitución.<sup>6</sup>

Por último, la dirección de la política interior puede también manifestarse por mecanismos más o menos extraordinarios, pero en cualquier caso previstos en nuestra Constitución. Pensemos, por ejemplo, en la decisión del presidente del Gobierno de someterse a una cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados que podría no ganar y, en consecuencia, le obliga a presentar al Rey su dimisión irremisible. O la decisión del propio presidente de someter una decisión de “especial trascendencia” a referéndum, siempre que obtenga la previa autorización del Congreso de los Diputados. O, en caso de que así lo estime y después de deliberar con su Consejo de ministros, activar la disolución anticipada de las Cortes Generales, lo cual implica obligatoriamente la consiguiente celebración de elecciones generales.

## **B. La dirección de la política exterior**

La creciente globalización implica que la vertiente internacional debe ser cuidada y auspiciada por políticas públicas al máximo nivel. Las relaciones internacionales han sufrido cambios estructurales en las últimas décadas, especialmente derivadas de la integración de nuestro país en las principales organizaciones internacionales y regionales. Ello tiene un impacto indiscutible a nivel jurídico-político, económico y, sin duda alguna, social. El Gobierno es el competente para dirigir y orientar la política internacional, la forma de ser y estar de España como país en el vasto mundo, y en ese sentido orientará a nuestro servicio diplomático, integrado por profesionales de primer orden integrados en el cuerpo diplomático, aunque también se dejará orientar por este, precisamente por su carácter altamente cualificado.

Habría que hacer algunas precisiones, no obstante. Según el art. 56.1 CE, es el Jefe del Estado, nuestro Rey, quien ostenta la más alta representación internacional de España y así la ejerce con exquisita neutralidad y vis institucional, como no puede ser de otra manera. El Gobierno tiene reservada la función directiva cotidiana, si se acepta el término. Por ejemplo, la política a seguir en las organizaciones internacionales de las que formamos parte. Por ejemplo, las líneas estratégicas a seguir desde el punto de vista

---

<sup>6</sup> Véase Nieto Jiménez, J.C: “Gobierno, Senado y Tribunal Constitucional ante la coerción estatal”. *El procedimiento del artículo 155 de la Constitución Española*, CEPC, Madrid, 2020.

global. Aunque en los últimos tiempos parece que esta faceta ha perdido importancia, no hay ninguna duda de que siempre ha sido un eje importante. En las primeras décadas que siguieron a la Transición, la política exterior era un asunto de Estado, que el Gobierno pactaba con la oposición y con la que no se hacía política de regate corto. Se entendía que los intereses de nuestro país exigían acuerdos y consensos básicos no sometidos a la lucha política cotidiana. Así fue cómo España se integró de nuevo en la sociedad internacional. Los cimientos los puso el Gobierno Suárez. El eje europeo y el eje atlántico se consolidaron por el Gobierno González, que posteriormente viró bajo el Gobierno Aznar hacia el segundo y, después, hacia el primero bajo el mandato del Gobierno Zapatero. El Gobierno Rajoy no implementó especiales cambios, como tampoco parece haber hecho el Gobierno Sánchez (más allá de ciertos episodios no especialmente edificantes).

El Gobierno, en suma, impulsa acuerdos con otros países, negocia y suscribe tratados internacionales, dictando las directrices oportunas en el marco de la legislación exterior referida. Huelga decir, aunque nunca es ocioso recordar, que el Gobierno debe mantener un escrupuloso respeto por los dictados de la Constitución a la hora de implementar su política exterior, amén de dar cumplida cuenta de los compromisos internacionales que ha suscrito el Reino de España en la esfera internacional, como las que derivan, por poner ejemplos claros, de los derivados de la Unión Europea y del Consejo de Europa, señaladamente las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respectivamente.<sup>7</sup>

Finalmente, hay que hacer una breve alusión a la participación de las Comunidades Autónomas en esta materia. Como establece la Constitución en el art. 149 las relaciones internacionales son competencia del Estado. No obstante, el Tribunal Constitucional estableció en su STC 165/1994, de 26 de mayo, estableció que no toda actuación exterior de las CCAA era inconstitucional de plano. El Tribunal Constitucional estableció dos grandes límites: las CCAA no pueden suscribir tratados internacionales (no gozan de *ius contrahendi*) y no pueden establecer delegaciones diplomáticas y consulares (no gozan de *ius legationis*). Ambas competencias las ostenta

---

<sup>7</sup> Véase López Guerra, L.M: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021; y Pinto de Albuquerque, P; y Preciado Doménech, C.H: *Hablemos de derechos humanos: la doctrina del TEDH y su aplicación en España desde los votos particulares del Juez Paulo Pinto de Albuquerque*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

en exclusiva el Estado central. El propio Tribunal Constitucional ha ratificado y consolidado esa línea en el marco del *pulso* abierto por la Comunidad Autónoma de Cataluña hace algunos años, en las SSTC 65/2020, de 18 de junio, y 135/2020, de 23 de septiembre.

La principal tarea exterior que lleva a cabo el Gobierno es la negociación y ratificación de los Tratados Internacionales, principal norma jurídica del Derecho Internacional Público que se suscribe entre Estados soberanos para comprometerse a algunas líneas comunes. Tal y como ya destacamos en el primer volumen de este Manual, en función del tipo de tratado del que hablemos, deviene una participación mayor del Parlamento. La regla general que establece nuestra Constitución en los art.s 93 y siguientes, responde a un principio coherente con la democracia parlamentaria: a mayor importancia de la competencia que se va a regular por el tratado internacional, mayor participación del Parlamento y un tanto menor del Gobierno. Si, por ejemplo, el Gobierno cede algunas competencias básicas para el país –por ejemplo, asumir el euro como nueva moneda- la participación es tal que se exige la autorización previa parlamentaria antes de que el Gobierno pueda acometer el establecimiento de la obligación del Estado.<sup>8</sup>

#### **IV. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL Y MILITAR. LA DEFENSA DEL ESTADO**

El Gobierno tiene atribuido por la Constitución la dirección de la administración civil y militar del Estado. Dicha atribución se debe dividir en dos apartados diferentes puesto que, aunque no hay duda de que estrechamente conectados, no tienen las mismas implicaciones ni consecuencias, como tampoco exige las mismas herramientas.

##### **A. La dirección de la Administración civil**

El Gobierno dirige la Administración Pública, situándose a la cabeza de lo que los británicos llaman *Civil Service*, y que implica la dirección ordinaria de un aparato

---

<sup>8</sup> Véase con detalle Matia Portilla, F.J: *Los tratados internacionales y el principio democrático*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 98 y ss.

burocrático, funcionarial y laboral, pensado para ejecutar las diferentes políticas públicas implementadas desde el Gobierno. No obstante, la Constitución también distingue entre el Gobierno, que dirige los negociados correspondientes (art. 97 CE), y la Administración Pública, el aparato administrativo propiamente dicho que sirve a los intereses generales –un concepto jurídico bastante indeterminado, dicho sea de paso- y actúa conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, sometiéndose plenamente a la Ley y a la Constitución (art. 103 CE).

A pesar de los debates doctrinales que se han sucedido tradicionalmente, no parece que hoy en día suscite especiales polémicas el hecho de considerar al Gobierno es parte integrante de la Administración Pública, aunque sea también el órgano constitucional cualificado que la dirige. Cada uno de los ministros son la cabeza visible y jerárquicamente superior de su propio Departamento. Por encima de ello, se sitúa el presidente del Gobierno. Igualmente debe anotarse que la Administración no ejerce tareas gubernamentales, no tiene capacidad de implementar políticas públicas per se. El juego, si se permite así, sería el siguiente: el Gobierno toma decisiones y marca una agenda mientras que las administraciones públicas despliegan los recursos materiales y humanos para dar cumplimiento a los mismos.

En ese sentido, debemos aludir a dos tipos de actos del Gobierno. Los actos que realice el Ejecutivo como cabeza de la Administración son actos administrativos, y por ello debe respetar los principios señalados arriba. Responde de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>9</sup> Los actos políticos son aquellos actos que realiza el Gobierno como órgano constitucional y podrían ser controlables, únicamente, ante el Tribunal Constitucional. Así sucedió, por ejemplo, cuando el Gobierno del momento, estando en funciones, estaba llamado a comparecer en el Parlamento para que su ministro de Defensa rindiese cuentas sobre ciertos acuerdos en la materia donde había participado. El ministro se negó y el Gobierno alegó que estando en funciones no procedía el control parlamentario. El Tribunal Constitucional tumbó esta tesis en la STC 124/2018, de 14 de noviembre.<sup>10</sup> Sentadas las cuestiones anteriores, y haciendo hincapié

---

<sup>9</sup> Es muy provechosa la lectura de la monografía escrita por Bouazza Ariño, O: *La casación en el contencioso-administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020.

<sup>10</sup> Vid. Sarrión Esteve, J: *El Tribunal de Justicia de Luxemburgo como garante de los derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2015; y Alonso García, N: *Retos jurídico-políticos de las funciones*



en el segundo tipo de actos, podemos diferenciar dos grandes funciones dentro de la dirección de la política interior, la que se ejerce en relación con el Parlamento y la que se ejerce con relación al Poder Judicial.

En cuanto a la primera, es el propio Presidente del Gobierno el facultado para disolver anticipadamente las Cortes, así como de plantear la cuestión de confianza. El Gobierno como tal ostenta la iniciativa legislativa. Respecto al proyecto de ley de presupuestos generales ostenta el monopolio de la iniciativa y sólo puede ser el Gobierno quien proponga dónde gastar y cómo ingresar recursos públicos, lo cual tiene pleno sentido en la medida en que será dicho Gobierno, una vez aprobada la Ley de Presupuestos, será quien gestione y canalice tales recursos destinándolos a las diferentes políticas públicas que tenga a bien. De hecho, es en materia económica y social donde suele concentrarse la principal función directiva del Gobierno, lo cual se ha visto especialmente bien en el marco del debate sobre las ayudas de la Unión Europea a los países en forma de “fondos COVID”.

Se suele argüir que el poder que mejor información tiene y que mejor consigue procesar los avatares técnicos de la economía, amén de su capacidad para tomar decisiones rápidas y con cierta complejidad y flexibilidad, es el Ejecutivo. Lo cual se vuelve especialmente palmario cuando se observa qué órgano suele liderar el combate – o al menos, intentar capear el temporal- cuando sobrevienen las crisis económicas, tal y como demuestra la crisis de 2008 que desembocó en la reforma constitucional de 2011 y la consiguiente legislación de 2012, dotando al Gobierno de facultades tan importantes como la emisión de deuda pública, la posibilidad de suscribir crédito y velar por el cumplimiento el principio de estabilidad presupuestaria. Esto último ha sido objeto de recordatorio por parte de nuestro Tribunal Constitucional de forma sistemática desde 2013, cuyas últimas expresiones podemos encontrar en la STC 82/2020, de 15 de julio y en la STC 78/2020, de 1 de julio, que aplican las líneas sentadas fundamentalmente en la STC 41/2016, de 3 de marzo.

Respecto a las funciones que tienen que ver con la función directiva en el marco del Poder Judicial hay que ser especialmente cautelosos dado que el Ejecutivo no puede entrar en el ámbito reservado por la Constitución a los jueces: estos y sólo estos ejercen

---

*parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2019.

en independencia e imparcialidad la función jurisdiccional. No puede ser, dicho con otras palabras, controlar al Poder Judicial ni a quienes lo ejercen. En el siguiente tema veremos que nuestra Constitución reserva el gobierno de los jueces a un órgano en principio especializado y técnico, el Consejo General del Poder Judicial. Entonces, ¿qué *dirección* ejerce el Gobierno? En primer lugar, destina partidas presupuestarias para satisfacer las necesidades personales y económicas de la Administración de Justicia (algo que explicaremos posteriormente y a lo que se suele conocer con el término de la “administración de la Administración de Justicia”). El Gobierno, además, nombra al fiscal general del Estado. Además, el Gobierno elige a dos Magistrados del Tribunal Constitucional, en una atribución bastante rara a juzgar por el Derecho Comparado circundante, donde no se estila atribuir esta competencia al Ejecutivo nacional de turno.

Podemos hacer alguna alusión también al Gobierno y a su relación con las CCAA, especialmente gracias a los mecanismos de cooperación que pueden impulsar, de consuno, ambas partes en el marco de las Conferencias Sectoriales y, también, en el encuentro que supone la Conferencia de presidentes, donde se reúne el Presidente del Gobierno y los Presidentes de los ejecutivos autonómicos. También sabemos que es el Gobierno quien propone activar los mecanismos del marco del art. 155 CE al Senado, si observa que existe la necesidad de reconducir la actuación de una Comunidad Autónoma *díscola*. Pero el Gobierno propone y el Senado, por mayoría absoluta, dispone.

## **B. La dirección de la Administración militar**

El Ejército es una administración pública, aunque a nadie escapa que es una administración pública especial y con una relevancia diferente al resto de administraciones. La administración militar, que emplearemos aquí sinónimo, está compuesta por todo un entramado de las diferentes escalas y empleos que culminan en diferentes órganos colegiados y unipersonales, entre los cuales destacan la JUJEM (Junta de jefes de Estado Mayor) y el JEMAD (Jefe de Estado Mayor de la Defensa), a cuya cabeza última se sitúa el Capitán General de los tres Ejércitos, S.M. El Rey de España (art. 62 CE).

Huelga decir que una Constitución democrática que se precie como la nuestra configura al Ejército como carente de cualquier tipo de poder político. El órgano constitucional elegido para dirigir de ordinario esta administración, con misiones constitucionales de primer orden, es el Gobierno. La Constitución quiso establecer en el art. 8 CE que nuestras Fuerzas Armadas cumplieran esas importantes misiones con sujeción plena al propio orden constitucional que deben defender, en todo caso bajo el mando y dirección gubernamental.<sup>11</sup> No son, pues, decisiones que queden sustraídas ni al poder civil del Parlamento cuando legisla sobre la materia ni al poder civil del Gobierno cuando establece las directrices que deben cumplir.

El principal marco legislativo que desarrolla los preceptos constitucionales referidos (recordemos que el art. 149 CE establece como competencia exclusiva del Estado la *Defensa* y las *Fuerzas Armadas*). Por un lado, debemos aludir a la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, y a la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Además, cabe resaltar la importancia de la normativa adaptada a los tiempos que corren de la Ley Orgánica Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas; y la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. En dicho paquete legislativo encontramos el marco normativo de referencia en el que el Gobierno debe operar.<sup>12</sup>

En efecto, será el Gobierno, a través de órganos colegiados tales como el Consejo de Seguridad Nacional, el que establezca las principales líneas directrices que deben seguir las Fuerzas Armadas en sus quehaceres diarios. Esto se concreta en la Estrategia de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Signo de los tiempos que nos ha tocado vivir, en el año 2013 se creó el Mando Conjunto de Ciberdefensa, rebautizado en 2020 como Mando Conjunto del Ciberespacio, órgano responsable de asegurar la libertad de acción de nuestras Fuerzas Armadas en el ciberespacio.

---

<sup>11</sup> El artículo 8 CE establece que: “1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. 2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución. Son clásicas las monografías de Cotino Hueso, L: *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, CEPC, Madrid, 2002; y López Ramón, F: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEPC, Madrid, 1987.

<sup>12</sup> Un estudio de detalle puede verse en Martínez Atienza, G: *La defensa nacional y su protección penal*, Experiencia, Madrid, 2020.

### C. La defensa del Estado

Tal y como pudimos decir en otro momento, podemos entender por esta función todas las exigencias excepcionales que surgen en la vida del Estado, desde un terremoto o una inundación hasta una situación de invasión por parte de un ejército extranjero.<sup>13</sup> Las grandes decisiones que se tomen respecto a las líneas a seguir quedan fuera del control en vía contencioso-administrativa. Lo cual no es óbice para que cuando adopten la forma normativa correspondiente no puedan ser controlados por dicha jurisdicción. En otras ocasiones, el control será un control de constitucionalidad. Pondremos algunos ejemplos más o menos recientes de lo que puede implicar, desde diferentes puntos de vista, “defender al Estado” por parte del Gobierno.

En primer término, en condiciones de normalidad ordinaria, velar por que las personas podamos desarrollar nuestros proyectos en libertad se encuentra garantizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dirección del Gobierno, conforme dicta el art. 124 CE. Si se dieran condiciones extraordinarias, sería el propio Gobierno el que decidiera, siempre atendiendo al marco constitucional y legal, cómo responder a una amenaza de tal calibre. Los ejemplos son tres.

En primer lugar, debemos traer el caso del terremoto que asoló la región murciana de Lorca en 2011, ante la cual el Gobierno dictó determinadas disposiciones normativas con carácter urgente para poder paliar los daños ocasionados y conseguir salvar a personas y bienes, así como conseguir canalizar las ayudas económicas perentorias para hacer frente a la situación (Real Decreto-ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca).

En segundo lugar, cuando se produjo la declaración unilateral de independencia de Cataluña por parte del Gobierno de la Generalitat, como ya sabemos el Gobierno propuso adoptar una batería de medidas que fueron aprobadas por mayoría absoluta por el Senado, en aplicación de los dictados del art. 155 CE, en aras de intervenir la Autonomía, destituir a los cargos públicos representativos, y convocar elecciones para

---

<sup>13</sup> Vid. Alzaga Villaamil, Ó: *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Marcial Pons, Madrid, 2016 (2ª edición), p. 473.

que el electorado catalán eligiese de nuevo cuerpo legislativo. La decisión fue impugnada ante la jurisdicción constitucional pero las SSTC 89/2019, y 90/2019 convalidaron tales decisiones.

En tercer lugar, la declaración de alguno de los estados excepcionales contemplados en el art. 116 CE y regulados (con mayor o menor fortuna) en la Ley Orgánica 4/1981.<sup>14</sup> En España se han declarado, desde la Constitución de 1978, varios estados de alarma. El primero de ellos tuvo lugar al hilo de la huelga de controladores aéreos en 2011, decisión que fue impugnada en amparo ante el TC y que este, en el ATC 7/2012, de 13 de enero, inadmitió. Sí admitió el decidido por la STC 83/2016, de 28 de abril, para desestimarlo, por entender que la declaración del estado de alarma no lesionaba derechos fundamentales. A raíz de la pandemia desatada por la COVID-19, el Gobierno decidió declarar el estado de alarma hasta en tres ocasiones: en marzo de 2020 y en octubre de 2020, primero para varios municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid, y luego, de nuevo para todo el territorio nacional, situación esta última cuya prórroga parlamentaria fijado el 9 de mayo de 2021 como su fin. Son varias las resoluciones que se han dictado por el Gobierno en el marco de la lucha contra la pandemia, algunas de ellas discutibles en cuanto a la restricción quizá excesiva de los derechos fundamentales que ocasionó la intervención de diferentes Tribunales Superiores de Justicia e, incluso, del Tribunal Constitucional, cuyas resoluciones ya hemos comentado. Baste referir que este también hubo de enfrentar asuntos que no tenían que ver directamente con la pandemia, como la STC 16/2021, de 28 de enero, donde declara inconstitucionales varios preceptos de la regulación catalana de urgencia dictada sobre el acceso a la vivienda.<sup>15</sup>

## **V. LA FUNCIÓN EJECUTIVA: LA POTESTAD REGLAMENTARIA**

Todo Estado constitucional democrático establece reglas en cuanto a la producción normativa. Por ello haremos en primer lugar un repaso a las fuentes del

---

<sup>14</sup> Garrido López, Carlos: *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

<sup>15</sup> Los primeros recursos de amparo que ocasionaron tales estados de alarma fueron inadmitidos a trámite por el TC mediante los AATC 94/2020, de 10 de septiembre; 88/2020, de 22 de julio; 70/2020, de 14 de julio; 61/2020, de 17 de junio; 60/2020, de 17 de junio; 59/2020, de 17 de junio; 58/2020, de 17 de junio; 57/2020, de y 40/2020, de 30 de abril.

Derecho, al objeto de poder situar y encajar conceptualmente la principal norma que puede dictar el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria. En segundo término, expondremos el Reglamento en cuanto norma típica y diferenciada con un régimen jurídico-constitucional propio que exige su tratamiento separado y minucioso.

### **A. El Reglamento en el marco de las fuentes del Derecho**

En nuestro sistema constitucional existen tres grandes fuentes del Derecho (dejando de lado ahora las cuestiones relativas a los tratados internacionales, que nos ocuparon algunas líneas en el primer volumen de este Manual): la Constitución, que establece las principales reglas de producción del resto de normas. La Ley, norma típica emanada por el Parlamento. Y el Reglamento, norma típica del Gobierno. El esquema clásico, donde primaba la importancia de la Ley por encima de todas las cosas, implicaba que el Reglamento se *limitaba* a ejecutar las previsiones de la Ley. La realidad es que el desarrollo de las sociedades complejas de nuestro tiempo suele observar cómo el Reglamento se ha impuesto como la norma más dictada por parte del Gobierno, superando con mucho el número de leyes en vigor. Se calcula que más del 95% de normas en vigor en España son Reglamentos.<sup>16</sup>

### **B. El Reglamento como norma típica emanada del Gobierno**

La Constitución no dedica especial atención a la regulación de la potestad reglamentaria del Gobierno. Lo más relevante de los dictados constitucionales es un matiz doble e importante: el Gobierno ejerce dicha potestad en base a lo que diga la Constitución y la Ley. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrolla con cierta profundidad el régimen de la potestad reglamentaria. Lo hace para reconocer la misma al presidente del Gobierno, al Consejo de ministros, a los ministros, y a otras autoridades e instituciones inferiores. La potestad para dictar Reglamentos generales corresponde solo al Gobierno dado que los ministros gozan de la misma pero única y

---

<sup>16</sup> Vid. Bilbao Ubillos, Juan María; Rey Martínez, Fernando; y Vidal Zapatero, José Miguel: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018 (4ª edición), p. 436; otros sectores hablan de entre el 95% y el 99%. Vid. Cotino Hueso, L: “Los Reglamentos en España: la fuente del Derecho más común y quizá la más desconocida”, *IUSTA*, nº 26, 2007, p. 177.

exclusivamente en el ámbito de sus Departamentos. Lo cual a su vez es bastante parecido a lo que sucede en los diferentes ordenamientos autonómicos, donde los Estatutos de Autonomía reconocen, normalmente de forma directa, tal potestad al Gobierno autonómico de turno. Obviamente, hay determinados órganos constitucionales que tienen potestad reglamentaria propia, que normalmente se refiere a la regulación de la vida interna del órgano en cuestión (por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, los Parlamentos, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, entre otros).

Conviene tener presente que el régimen de los Reglamentos del Gobierno también queda regulado en la Ley 39/2015 (art. 128), donde se establece el procedimiento para elaborarlos. ¿Qué notas podemos destacar de dicha regulación? En primer lugar, hay una fase inicial de estudio preliminar y consulta pública. En segundo lugar, la fase de desarrollo propiamente dicha, donde el Gobierno expone su texto y los informes de impacto correspondientes. En tercer lugar, la fase de elaboración propiamente dicha, donde se pone de nuevo el texto a disposición de la consulta pública, y se apareja de los diferentes informes requeridos. En cuarto lugar, el Consejo de ministros lo aprueba y lo envía para su publicación en el BOE. No puede desdeñarse la importancia de que estas normas respondan a necesidades reales integradas en el marco del Plan Anual Normativo. No es infrecuente, lamentablemente, que algunos devengan superfluos o redundantes, aunque existen argumentos y herramientas normativas para lo contrario.

## **VI. EL CONTROL DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO**

Uno de los asuntos más discutidos tradicionalmente por la doctrina es cómo se controlan jurídicamente las decisiones adoptadas por el Gobierno (en el bien entendido de que la cláusula del Estado de Derecho del art. 9.3 CE y el principio de legalidad por el que se rige la Administración *ex art. 103 CE* obligan a *algún* tipo de control, amén del sometimiento de todo poder público al Derecho, según dicta el art. 9.1 CE).

En ese sentido podríamos distinguir dos tipos de control. Un control jurídico, donde los tribunales (la jurisdicción contencioso-administrativa y/o el Tribunal

Constitucional, en su caso) conocerían en toda su extensión de las diferentes actuaciones gubernamentales. Y un control político, donde el Gobierno debe responder frente el Parlamento por la gestión que realice en el ejercicio de sus funciones y competencias.<sup>17</sup>

### **A. Control jurídico**

Respecto al control jurídico debemos comenzar por aludir al contenido del art. 106 CE: “1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Queda claro, pues, que con carácter general la actuación que lleve a cabo el Gobierno en forma de Reglamentos y también las que actúe mediante la Administración quedan plenamente sometidas al control judicial pertinente. Una cosa es que exista cierta apreciación discrecional de objetivos políticos y otra bien diferente es dejar desamparado al justiciable, al ciudadano común, sin poder recurrir ante los tribunales una decisión muy cuestionable desde el punto de vista jurídico (como puede serlo una expropiación forzosa, la imposición de una multa de cierta cuantía, por poner dos ejemplos).

Respecto de los Reglamentos, es pacífico en la doctrina que se someten al control jurisdiccional pertinente. En el caso del Gobierno de la Nación, los Reglamentos serán enjuiciados por la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Para cualquier otro tipo de actividad administrativa gubernamental conviene recordar el art. 24 de la LOPJ, que establece, una vez agotada la vía administrativa, la jurisdicción contencioso-administrativa será la que conozca de sus actuaciones a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

### **B. Control político**

El Gobierno se somete al control político del Parlamento. Repárese que el Gobierno no se elige directamente por los ciudadanos sino por el Parlamento, en

---

<sup>17</sup> Vid. López Guerra, Luis María: *La Constitución de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 106 y ss.



concreto por el Congreso de los Diputados, cuanto otorga la confianza a un candidato a presidente del Gobierno, el cual, una vez recibida la misma, elige a sus ministros. Por ello, se podría aplicar el viejo aforismo que reza *Dios me lo dio, Dios me lo quitó*: es el Parlamento quien elige a la cabeza visible del Gobierno y es dicha cabeza, y los miembros de este, quienes deben acudir al Parlamento para rendir cuentas de su gestión.

Por un lado, existe el control ordinario: preguntas escritas, preguntas orales, e interpelaciones. También es un mecanismo de control -menos en la práctica que en la teoría- las Comisiones de Investigación parlamentarias (véase en ese sentido la STC 111/2019, de 2 de octubre, donde nuestro Juez de la Constitución recuerda que la inviolabilidad regia implica que no pueda crearse una comisión de este tenor para indagar sobre supuestas irregularidades fiscales del Jefe del Estado).<sup>18</sup> Estas herramientas se desarrollan en sede parlamentaria conforme dicta el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado y se sustancian, como es bien sabido y con carácter general, en el marco de sesiones parlamentarias públicas, donde se da cuenta de lo que se le pide al Gobierno y la respuesta que ofrece este. No es infrecuente que el llamado *cuarto poder* –los medios de comunicación- fiscalice la actuación de unos y otros, aunque el periodismo moderno se ha convertido en buena medida en un *periodismo de trincheras* donde resulta harto complicado que el ciudadano común pueda informarse adecuadamente con cierta objetividad, al menos con cierta honestidad, de los asuntos y sí obtenga un adoctrinamiento nada velado de lo que aconteció en el Hemiciclo.

Por otro lado, existe el control extraordinario. Estas son la moción de censura y la cuestión de confianza. En cuanto a la moción de censura, tal y como ha dicho el profesor Santaolalla, puede tener un carácter bifronte, dado que por un lado controla la acción del Presidente del Ejecutivo pero, caso de que triunfe, sirve para remover al Gobierno por completo por pérdida de la confianza en quien lo presidió hasta dicha retirada, depositando su confianza en uno nuevo.<sup>19</sup> Sea como fuere, y dicho de forma resumida, el Gobierno en su conjunto cesa porque cesaría el Presidente en el caso de triunfo de una moción de censura (la única que ha prosperado en nuestra Historia

---

<sup>18</sup> Vid. Pascua Mateo, F: “Nuevos (y necesarios) límites a las comisiones de investigación, competencias autonómicas y la inviolabilidad del Rey: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, 2020, págs. 429-441.

<sup>19</sup> Vid. Santaolalla López, F: *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019 (2ª edición), p. 270 y ss.

constitucional reciente fue la de D. Pedro Sánchez, sobre el saliente Presidente D. Mariano Rajoy, en 2018), o en el caso de que la Cámara Baja le retire la confianza al propio Presidente y pierda la cuestión de confianza (hasta ahora se han planteado dos y en ambos casos el Congreso renovó la confianza solicitada por el Presidente Suárez y el Presidente González, respectivamente).<sup>20</sup>

## VII. ALTOS ÓRGANOS DEL ESTADO: EL CONSEJO DE ESTADO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Nuestro ordenamiento dispone de algunas instituciones adicionales que cumplen un papel fundamental en cuanto a ejercer cierto control externo.<sup>21</sup> Además del Defensor del Pueblo, encargado de “supervisar la actividad de la Administración”, en palabras del art. 54 CE<sup>22</sup>, destacaremos dos órganos. Uno es el Consejo de Estado, órgano consultivo por excelencia compuesto por juristas de prestigio que asesoran al Ejecutivo.<sup>23</sup> Y el otro es el Tribunal de Cuentas, encargado de fiscalizar la actividad económica y financiera de la Administración y de enjuiciar la eventual responsabilidad contable de quienes administran el peculio público.<sup>24</sup>

### a. El Consejo de Estado

El Consejo de Estado es el órgano supremo consultivo del Gobierno, según el art. 107 CE. Su regulación detallada se realiza en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. Nuestro Consejo de Estado, inspirado en el influyente Consejo de Estado francés, ejerce las funciones que tales normas le atribuyen con autonomía orgánica y funcional siguiendo criterios de independencia y objetividad.

---

<sup>20</sup> Vid. González Hernández, E (dir): *La nueva "cultura de la responsabilidad"*, Comares, Granada, 2019.

<sup>21</sup> Vid. Rubio Núñez, R; *La administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana*, CEPC, Madrid, 2020, p. 75 y ss.

<sup>22</sup> Respecto a los llamados “asesores”, según la doctrina los datos gubernamentales no son muy fiables y siempre se duda de su veracidad. Vid. López Guerra, L.M: *La Constitución de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 121. Datos más recientes, del primer semestre de 2020 en concreto, elevan a 223 el número. Dato consultado en: <https://www.newtral.es/asesores-gobierno-coalicion-primer-semester-2020/20201130/>. Último acceso: 12/02/2022.

<sup>23</sup> Véase Triguero Ortiz, O: *El Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 2014.

<sup>24</sup> Véase Biglino Campos, P: “El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado Social, del Estado Democrático y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 44, 2019, pp. 77-100.

El principal cometido que lleva a cabo el Consejo de Estado es velar porque las actuaciones del Gobierno de las que debe conocer se ajusten a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. La normativa regula cuándo es obligado solicitar dictamen del Consejo (preceptivo, el Gobierno no puede no pedirlo), cuando es potestativo (facultativo, el Gobierno puede pedirlo, pero no está obligado legalmente hablando) y cuando los dictámenes e informes son de la mayor importancia, siendo como son todos ellos de importancia indudable (informes preceptivos y vinculantes: es obligado pedirlo y hacer caso a lo que establece el texto; informes y/o dictámenes preceptivos y no vinculantes: es obligado pedirlo pero el Gobierno puede no hacer caso a lo que diga; e informes y dictámenes potestativos: el Gobierno puede o no pedirlo. En los dos primeros casos, sabemos si el Gobierno ha hecho caso (o caso omiso) a los criterios del Consejo leyendo el encabezamiento de la decisión pertinente.

Hay que hacer notar que el Consejo de Estado no se pronuncia en ningún caso sobre la oportunidad o conveniencia política de lo decidido por el Gobierno, salvo que lo pueda requerir la materia sobre la que se le consulta o salvo que así se le pida expresamente. En otras ocasiones es cierto que será como poco opinable si la materia tiene tales vertientes o no. Valga de ejemplo la relevancia del Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional, evacuado en 2006, un auténtico memento sobre la reforma constitucional que promovió el Gobierno Zapatero en el año 2004, que dio lugar a un rico debate académico pero que no acabó por conseguir reformar la Constitución en los famosos cuatro puntos (inclusión de una cláusula de mención a la pertenencia a España a la Unión Europea; inclusión del nombre de las CCAA; eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona; y la sempiterna reforma del Senado para hacer de él una Cámara de representación realmente territorial).<sup>25</sup>

El Consejo de Estado actúa en Pleno y en Comisión Permanente, integrado por el presidente, los consejeros permanentes, los consejeros natos, los consejeros electivos y el secretario general. Las funciones que ejercen, dicho de forma obligadamente sintética, son de alta exigencia jurídica pues deben emitir informe y/o dictamen respecto a los anteproyectos de leyes que hayan de aprobarse en ejecución de tratados

---

<sup>25</sup> Vid. Álvarez Junco, J; y Rubio Llorente, F (dirs): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, CEPC-Consejo de Estado, Madrid, 2006.

internacionales, los proyectos de Decretos Legislativos, en cuanto a los posibles interrogantes que surjan de las dudas relativas a la interpretación de los tratados internacionales que obligan a España, en los anteproyectos de ley o proyectos de ley de cualesquiera disposiciones administrativas, revisión de oficio de actos administrativos, eventuales reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración. Goza el Gobierno de una cláusula de cierre: cualquier tipo de consulta que estime el presidente del Gobierno o cualquier ministro puede ser elevada al Consejo de Estado.

En tiempos más o menos recientes varias CCAA crearon órganos consultivos muy similares al Consejo de Estado en esencia y en funcionamiento, aunque a raíz de la crisis económica desatada a partir de 2008 condujo a que algunos de ellos se suprimieran. No obstante, perviven algunos, por lo demás con dictámenes de una calidad y difusión fuera de toda duda, como por ejemplo el *Consell de Garanties Estatutàries* catalán, de cuyos dictámenes se hace eco el Tribunal Constitucional cuando lo estima procedente; verbigracia, en la STC 68/2017, de 25 de mayo y en la STC 11/2018, de 8 de febrero.<sup>26</sup>

## **b. El Tribunal de Cuentas**

El art. 136 CE establece lo siguiente: “1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste”. La regulación en detalle del órgano se lleva a cabo en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo. Su jurisdicción se extiende por todo el territorio nacional y puede coordinarse en sus actuaciones con los órganos autonómicos que cumplan similares funciones allá donde existan.<sup>27</sup> Con carácter general, deberán remitir

---

<sup>26</sup> De nuevo, véase Triguero Ortiz, O: *El Consejo...*, cit.

<sup>27</sup> Los que existen hoy están integrados en la ASOCEX, la Asociación de órganos de control externo autonómicos. A fecha de cierre de estas páginas doce Comunidades cuentan uno: Navarra; Cataluña; Comunidad Valenciana; Galicia; País Vasco; Andalucía; Canarias; Islas Baleares; Madrid; Castilla y León; Asturias y Aragón. La información se ha recuperado de: <https://asocex.es/que-son-los-ocex>. Consultado el 11/02/2022.

sus informes al propio Tribunal de Cuentas, al que quedan sometidos en el ejercicio fiscalizador.<sup>28</sup>

La dependencia del Parlamento está exigida por la Constitución y, por ende, la regulación legal debe respetar escrupulosamente tales dictados, especialmente en el marco de la denominada “Cuenta General del Estado”. El Tribunal de Cuentas controla la actividad económica y financiera del sector público del Estado, un sector que no cesa de crecer y que suele suponer en torno a la mitad del PIB de nuestros Presupuestos Generales. La tendencia al desarrollo y evolución de toda administración pública una vez creada vuelve a ser cierto, una vez más, ante lo demoledor y palmario de tal dato, cuya elocuencia no exige que hagamos más juicios. El Tribunal de Cuentas también puede llevar a cabo el control jurisdiccional de aquellos actos y sujetos que incurran en responsabilidad contable a la hora de disponer de las cantidades respectivas del erario.

Según la regulación legal actúa con independencia y goza de autonomía presupuestaria. Sus miembros, llamados consejeros de Cuentas, observan una garantía de independencia, inamovilidad e incompatibilidad que los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial. Pueden solicitar el auxilio –informaciones, datos, informes, de cualesquiera a administraciones públicas y de empresas que integren el sector público estatal. Cuando actúa debe regirse por los criterios de legalidad, eficiencia y economía, elevando cada año una Memoria Anual a las Cortes Generales donde se deberán reflejar cualesquiera hechos irregulares o anómalos detectados. Recordemos que el Tribunal de Cuentas tiene plena jurisdicción propia y el ejercicio de esta no es incompatible con el ejercicio de las responsabilidades disciplinarias y penales que puedan exigirse, en su caso.

Su organización y funcionamiento tiene un esquema más o menos clásico. El Tribunal de Cuentas cuenta con un presidente, y el Pleno y la Comisión de Gobierno como principales órganos colegiados. Además, existen dos Secciones, una de Enjuiciamiento y otra de Fiscalización, coincidentes con sus dos principales funciones. Además, tiene una Fiscalía y una Secretaría General. El presidente se elige por el Pleno, siendo nombrado formalmente por el Rey y los consejeros se designan por el

---

<sup>28</sup> Vid. Díez-Picazo, L.M: *Ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020 *cit*, p. 218.

Parlamento, seis por la Cámara Baja y seis por la Cámara Alta, elegidos por la mayoría cualificada de tres quintos.

Por último, destacar que las sentencias del Tribunal de Cuentas pueden ser recurridas en casación ante el Tribunal Supremo, siendo este, cuando ejerza jurisdicción contable, tribunal único pero no supremo (SSTC 187/1988, 18/1991; 215/2000; y STC 199/2016). En el caso de que ejerciendo su labor jurisdiccional observe que se han cometido ilícitos goza de potestad para sentenciar la correspondiente responsabilidad civil, aunque no penal.<sup>29</sup>

## VIII. REFLEXIÓN FINAL

Las líneas anteriores dejan una serie de reflexiones. En primer término, las funciones constitucionales del Ejecutivo en España son fiel reflejo de que se confía en este para que lleve las riendas de la gestión de los asuntos ordinarios que competen al país. Esto se ha visto con meridiana claridad en la gestión de la situación extraordinaria de excepcionalidad cotidiana que se ha creado al hilo de la pandemia desatada por la COVID-19, a partir de marzo de 2020, con dos fases claramente diferenciadas: la primera gestionada por el Gobierno de la nación y la segunda gestionada por los Gobiernos autonómicos.

En segundo lugar, la Constitución establece que tales funciones se ejecutarán por el Gobierno de turno conforme a tres polos: la dirección política interior y exterior; la dirección de la administración civil y militar; y la defensa, en general, del propio Estado. Aunque la norma por excelencia que tiene el Ejecutivo para acometer tales tareas es el Reglamento, en ocasiones este ve su rango elevado al nivel legal, bien por delegación expresa del Parlamento (Decretos Legislativos), bien porque se dan circunstancias extraordinarias y excepcionales que le obligan a dictar normas *ad hoc* para hacerles frente (Decretos-Leyes).

En tercer lugar, el Gobierno queda plenamente sometido a dos tipos de control. Uno es el control político, que se ejercerá con carácter general por el Parlamento. En este tipo de control prima la política y no tanto el Derecho, aunque no podemos descartar la eventual importancia que puede tener a la hora de hacer caer a todo un

---

<sup>29</sup> Vid. Díez-Picazo, L.M: *Ordenamiento...*, cit, p. 281.

presidente (como sucedió en 2018). El otro tipo de control es el control jurídico, donde el principio de legalidad y las exigencias propias del Estado de Derecho implican un control jurisdiccional que con carácter general se lleva a cabo por el Tribunal Supremo.

En cuarto lugar, el Gobierno está auxiliado por dos órganos constitucionales de la mayor importancia. Por un lado, el Consejo de Estado, máximo órgano consultivo que con sus informes y dictámenes arroja luz jurídica. Por otro, el Tribunal de Cuentas, cuya labor fiscalizadora se antoja de vital importancia cuando se trata de controlar los dispendios y gastos que el Estado del bienestar, interpretado desde instancias gubernamentales, implica.