

Tema 5

***El Gobierno y la Administración.
El Presidente del Gobierno.
El Consejo de Ministros. Designación,
causas de cese y responsabilidad del
Gobierno. La ley 19/2013, de 9 de
diciembre.***

1. GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. PRESIDENTE DEL GOBIERNO. EL CONSEJO DE MINISTROS

1.1. Introducción

El Gobierno se puede decir que sería la cabeza del Poder ejecutivo, y por consiguiente el cuerpo de este poder, sería la Administración. El Gobierno y Administración son dos partes del mismo poder público, distintos, aunque estrechamente vinculados, según se desprende de la rúbrica del Título IV de la Constitución. Esto se refuerza por los artículos 98 y 103 de la Constitución, que establecen, el primero, la composición del Gobierno, y el segundo remite a la Ley para la de la Administración.

Y, en efecto, distintas leyes regulan, además, uno y otro órgano: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Gobierno, está regulado en el Título IV de la Constitución Española de 1978 (CE en adelante) denominado “Del Gobierno y la Administración “ así como en la Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno (LG en adelante).

El artículo 97 de la CE dispone 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.

El Gobierno se compone según la Constitución Española:

- del Presidente,
- de los Vicepresidentes, en su caso, (No son miembros obligatorios pueden no existir),
- de los Ministros,
- y de los demás miembros que establezca la ley.

Sin embargo la LG dispone en su artículo 1 que el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros. (No abre como la CE la posibilidad de que se incorporen otros miembros)

En relación con la Administración, el artículo 103:

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Profundizaremos más en el tema siguiente sobre Administración.

1.2. El Presidente del Gobierno

El artículo 98.2 CE y el art 2 LG disponen, que el Presidente 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.

1.2.1. Nombramiento del Presidente

El Artículo 99 de la CE establece que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de **la mayoría absoluta** de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación **cuarenta y ocho horas después** de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere **la mayoría simple**.

Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Si transcurrido **el plazo de dos meses**, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y **convocará nuevas elecciones** con el refrendo del Presidente del Congreso.

Sigue diciendo el artículo 100 de la CE que los demás miembros del Gobierno no serán nombrados y separados por el Rey a propuesta de su Presidente.

1.2.2. Funciones del Presidente del Gobierno

Según la Ley de Gobierno, en todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno:

- a) Representar al 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 de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución. (En asuntos de Estado que presida el Rey a petición del Presidente del Gobierno)
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas 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 las Secretarías 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.

1.3. El Vicepresidente o Vicepresidentes 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. (Art. 3 LG).

La separación de los Vicepresidentes del Gobierno (igual que los Ministros sin cartera) llevará aparejada la extinción de dichos órganos.

Según el artículo 13 LG 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.

1.4. Ministros o titulares de los departamentos ministeriales

Los requisitos de acceso al cargo

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.

El nombramiento y cese

Los Vicepresidentes y Ministros, serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.

El régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno

Los miembros del Gobierno no podrán 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.

Será de aplicación, asimismo, a los miembros del Gobierno el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Ministerios actuales

El Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, dispone que la Administración General del Estado se estructura en los siguientes departamentos ministeriales:

1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
2. Ministerio de Justicia.
3. Ministerio de Defensa.
4. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
5. Ministerio del Interior.
6. Ministerio de Fomento.
7. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
8. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
9. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
10. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
11. Ministerio de la Presidencia.
12. Ministerio de Economía y Competitividad.
13. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Funciones de 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 del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las 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, aunque no tiene asignado ningún departamento.

La suplencia

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 la causa y el carácter de la suplencia.

Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 1.3 LG)

1.5. El Consejo de Ministros

1.5.1. Funcionamiento del Consejo de Ministros

El Presidente del Gobierno convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros, actuando como Secretario el Ministro de la Presidencia.

Las reuniones del Consejo de Ministros podrán tener carácter decisorio o deliberante. El orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros se fijará por el Presidente del Gobierno.

De las sesiones del Consejo de Ministros se levantará **acta** en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde:

- 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.

A las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado cuando sean convocados, y excepcionalmente otros altos cargos.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

1.6. Las Comisiones Delegadas del Gobierno

La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el **Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.**

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 lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de las Comisiones Delegadas los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

Corresponde a las Comisiones Delegadas, como órganos colegiados del Gobierno:

- a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.
- b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.

- c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

Las deliberaciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno **serán secretas**.

Hoy en día según el RD 1886/2011 de 30 de diciembre modificado por el RD 385/2013 de 31 de mayo las Comisiones Delegadas del Gobierno son:

Además de los que se constituyan por ley, los órganos colegiados del Gobierno con categoría de Comisión Delegada del Gobierno serán los siguientes:

1. *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*
2. *Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional.*
3. *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.*
4. *Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica y Tecnológica.*
5. *Comisión Delegada del Gobierno para Política de Igualdad.*
6. *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.*

Junto a ellas también se encuentra con esta categoría el Consejo de Seguridad Nacional.

1.7. Órganos de colaboración y apoyo al Gobierno

Los titulares de los órganos de colaboración y apoyo no se consideran miembros del Gobierno, en un sentido estricto no forman parte del Consejo de Ministros, sin embargo la exposición de motivos de la Ley de Gobierno los define como un engarce fundamental entre el Gobierno y la Administración y los regula en su Título I Capítulo II.

Estos órganos serían:

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

Pasamos a estudiar uno por uno.

1.7.1. Los Secretarios de Estado

Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan.

Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente. Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de éstos en materias propias de su competencia, incluidas aquéllas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.

Las competencias de los Secretarios de Estado son las que se determinan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que estudiaremos en temas posteriores.

El nombramiento, cese, suplencia e incompatibilidades de los Secretarios de Estado

Los Secretarios de Estado son nombrados y separados por **Real Decreto del Consejo de Ministros**, aprobado **a propuesta del Presidente del Gobierno o del miembro del Gobierno a cuyo Departamento pertenezcan**.

La suplencia de los Secretarios de Estado del mismo Departamento se determinará según el orden de precedencia que se derive del Real Decreto de estructura orgánica del Ministerio.

Los Secretarios de Estado dependientes directamente de la Presidencia del Gobierno serán suplidos por quien designe el Presidente.

Es de aplicación a los Secretarios de Estado el régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos de la Administración General del Estado.

1.7.2. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios

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 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. La Secretaría de la Comisión será ejercida por quien se determine reglamentariamente. (Ver art. 8 LG)

Las reuniones de la Comisión tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

Todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros deben ser examinados por la Comisión, excepto aquéllos que se determinen por las normas de funcionamiento de aquél.

1.7.3. 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 (Art. 9 LG):

- 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 Secretario de 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.

La tramitación de los actos y disposiciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la correspondencia del Presidente del Gobierno.

El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia.

1.7.4. Los Gabinetes

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 les prestan su apoyo 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 la Ley de Gobierno.

A los Directores, Subdirectores y demás miembros de estos Gabinetes les corresponde el nivel orgánico que reglamentariamente se determine.

Las retribuciones de sus miembros 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.

El nombramiento y cese de los Directores de los Gabinetes

Los Directores de los Gabinetes del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Ministros serán nombrados y separados por **Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros**.

Los Directores de Gabinete de los Secretarios de Estado serán nombrados por **Orden Ministerial**, previo conocimiento del Consejo de Ministros. Cesarán automáticamente cuando cese el titular del cargo del que dependen. En el supuesto del Gobierno en funciones continuarán hasta la formación del nuevo Gobierno.

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.

1.8. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

Introducción

Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, o lo que es lo mismo entre el Poder ejecutivo y el poder Legislativo, se recogen específicamente en el **Título V** de la Constitución entre los art. 108 a 116.

Los cuales pasamos a examinar:

Responsabilidad Política

El artículo 108 dice que, el Gobierno **responde solidariamente** en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

Interpelaciones, preguntas, información, audiencia

Sigue el artículo 109 estableciendo que 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.

El artículo 110 manifiesta que:

1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.

2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos.

El artículo 111 dispone que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán **un tiempo mínimo semanal**.

Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

Cuestión de Confianza y moción de censura

Ambas figuras se recogen entre los artículos 112, 113 y 114 de la Constitución los cuales manifiestan que:

Sobre la Cuestión de Confianza que el Presidente del Gobierno, previa deliberación del 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.

Asimismo sobre la Moción de censura se dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por **mayoría absoluta** de la moción de censura. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la **décima parte de los Diputados**, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 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. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

El artículo 114 de la CE dispone 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.

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 previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

Disolución de las Cámaras

En relación a la disolución de las cámaras el artículo 115 expresa lo siguiente:

1. 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.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.

Estados de alarma excepción y sitio

Estos estados se producen cuando la vida constitucional está en un estado anormal se recogen en el artículo 116 CE y Ley Orgánica 4/1981, 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio dispone que:

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116, 2, de la Constitución, podrá declarar el ESTADO DE ALARMA, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los arts. 28, 2 y 37, 2 de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

El artículo 13.1 de la misma ley respecto al ESTADO DE EXCEPCIÓN manifiesta que:

Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado 3 del art. 116 de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

El artículo 32 de la misma ley orgánica establece en relación al ESTADO DE SITIO:

Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 116 de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.

El artículo 116 CE dispone que:

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

2. DESIGNACIÓN, CAUSAS DE CESE Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO

La designación de los miembros de Gobierno ya la hemos visto en los epígrafes anteriores, y a ellos nos remitimos.

2.1. Causas de cese

Podemos distinguir entre:

- Causas de cese voluntarias.
- Causas de cese forzosas.

Las causas de cese voluntarias

La dimisión voluntaria del Presidente es el supuesto característico, que puede presentarse por cualesquiera motivos.

Esta dimisión del Presidente requiere la intervención del Rey, ya que de conformidad con el artículo 62 d), corresponde al Rey “poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno en los términos previstos en la Constitución”, por tanto, el Rey debe aceptar la dimisión y poner fin a las funciones del Presidente.

Causas de cese forzosas

Siguiendo lo que establece el artículo 101 CE, el Gobierno cesa.

- Tras la celebración de elecciones generales,
- En los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución,
- O por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

El primer supuesto es el de celebración de elecciones generales, el cual no ofrece duda alguna.

La segunda causa es el de la pérdida de la confianza parlamentaria, que puede darse en dos supuestos: el fracaso de la cuestión de confianza y el éxito de la moción de censura. En el primer supuesto, se abrirá un proceso de nombramiento de un nuevo Presidente del Gobierno de conformidad a lo dispuesto en el artículo 99 C.; y en el segundo supuesto, el candidato incluido en la moción de censura se entenderá investido de la confianza del Congreso a los efectos de su investidura, procediendo el Rey a nombrarle Presidente. Lo veremos en este tema de forma desarrollada.

Y por último, la tercera causa de cese forzosa es el fallecimiento del Presidente del Gobierno. En este caso, en un primer momento, las funciones del Presidente serán asumidas por el Vicepresidente. Y posteriormente habrá de seguirse el procedimiento establecido en el artículo 99 C. En todos estos supuestos de cese, al igual que ocurría en el caso de dimisión voluntaria, el Rey debe poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno.

El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

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.

2.2. Responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno

Como anteriormente hemos visto el Gobierno puede incurrir en responsabilidad política. El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados, pero además el artículo 102 CE dispone que la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno 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, sólo podrá ser planteada **por iniciativa de la cuarta parte 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 del presente artículo.

Sigue la CE estableciendo en relación con materias relacionadas con el Gobierno:

2.3. Control de los actos del Gobierno

El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación.

Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales.

Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.

La actuación del Gobierno es impugnabile ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo.

Terminamos el tema lo que dicen los artículos 104 a 107 de la Constitución, el artículo 104 manifiesta que:

1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo el artículo 105 establece que la ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

En relación con el control el artículo 106 dispone que:

1. Los Tribunales (y jueces Contenciosos Administrativos) controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Por último el artículo 107 manifiesta que **el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno**. Una ley orgánica regulará su composición y competencia. (Es la L.O. 3/1980, 22 abril, del Consejo de Estado).

3. 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

Normativa

- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- RD 919/2014, 31 octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

3.1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

1. Objetivo de la norma

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como establece su Preámbulo y como su propio nombre ya nos adelanta, nace con tres objetivos:

- 1. Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública** –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–
- 2. Reconocer y garantizar el acceso a la información** –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y
- 3. Establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento** –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

2. Estructura de la norma

El Título I (Transparencia de la actividad pública) regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de previsiones que se

recogen en dos capítulos diferenciados y desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

El ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su Capítulo I, es muy amplio e incluye:

1. A todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas.
2. En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.
3. También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia.
4. Asimismo, se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas.
5. A las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

El Capítulo II, Publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística.

Para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información que se difunda se creará el Portal de la Transparencia, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

El Capítulo III, Transparencia de la actividad pública, configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

Se divide en tres Secciones: Régimen general; Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y Régimen de impugnaciones.

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos.

En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

En materia de impugnaciones se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial de la que conocerá el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo de naturaleza independiente de nueva creación, y que sustituye a los recursos administrativos.

El Título II, Buen gobierno (artículos 25 a 32), otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Igualmente, se clarifica y

refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

La Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario.

Además, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el ámbito económico-presupuestario resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. De esta manera se introduce un mecanismo de control fundamental que evitará comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho.

La comisión de las infracciones previstas dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos que ocupe el infractor, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Debe señalarse que estas sanciones se inspiran en las ya previstas en la Ley 5/2006 de 10 de abril, de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones muy graves no puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años.

El Título III, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33 a 40), crea y regula este Consejo, como órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Se crea, por lo tanto, un órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la Ley.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se configura como un órgano independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar y cuenta con una estructura sencilla que, a la vez que garantiza su especialización y operatividad, evita crear grandes estructuras administrativas. La independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones vendrá garantizada, asimismo, por el respaldo parlamentario con el que deberá contar el nombramiento de su Presidente.

Para respetar al máximo las competencias autonómicas, se prevé expresamente que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto, quedando, en otro caso, en manos del órgano autonómico que haya sido designado las competencias que a nivel estatal asume el Consejo.

Por último, se establece que en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley en el «Boletín Oficial del Estado», el Gobierno deberá aprobar un Real Decreto por el que se apruebe el Estatuto orgánico del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Las disposiciones adicionales abordan diversas cuestiones como la aplicación de regulaciones especiales del derecho de acceso, la revisión y simplificación normativa –en el entendido de que también es un ejercicio de buen gobierno y una manifestación más de la transparencia el clarificar la normativa que está vigente y es de aplicación– y la colaboración entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos en la determinación de criterios para la aplicación de los preceptos de la ley en lo relativo a la protección de datos personales.

En este tema vamos a examinar en concreto el Título II y el Título III, dado que el tema en el que nos encontramos trata del Gobierno.

Ámbito de aplicación

Las disposiciones del Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el ámbito de la Administración General del Estado 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.

A estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflictos de intereses.

Lo dispuesto en este Título II de la Ley, será de aplicación 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.

La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en el Título II no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar.

Principios de buen gobierno

Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.

Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) PRINCIPIOS GENERALES:

- 1.º 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.
- 2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.
- 3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.
- 4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
- 5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.
- 6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- 7.º 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:

- 1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
- 2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- 3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- 4.º 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.

- 5.º 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.
- 6.º 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.
- 7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.
- 8.º 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.
- 9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

Los principios establecidos anteriormente informarán la interpretación y aplicación del régimen sancionador.

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.

Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (Artículo 28 de la Ley de Transparencia)

Constituyen infracciones MUY GRAVES las siguientes conductas cuando sean culpables:

- a) 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 las letras siguientes.
- b) 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.
- c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dis-

puesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

- d) 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.
- e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.
- f) 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 de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 y la disposición adicional sexta de la citada Ley.
- g) 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 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- i) 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 previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

- l) 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 de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- n) La no adopción en el plazo previsto del acuerdo de no disponibilidad al que se refieren los artículos 20.5.a) y 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, así como la no constitución del depósito previsto en el citado artículo 25 de la misma Ley, cuando así se haya solicitado.
- ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
- p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

Infracciones disciplinarias

Son infracciones **MUY GRAVES**:

- a) 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.
- b) 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.
- c) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

- e) 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.
- f) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- g) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- h) La prevalencia de la condición de alto cargo para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- k) El acoso laboral.
- l) 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**:

- a) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- b) La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.
- c) 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.
- d) 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.
- e) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga el mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
- f) 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**:

- a) La incorrección con los superiores, compañeros o subordinados.

- b) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2.b) cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma.

Sanciones

Las infracciones leves serán sancionadas con una amonestación.

Por la comisión de una infracción grave se impondrán al infractor algunas de las siguientes sanciones:

- a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.
- b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en el apartado anterior.

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 criterios previstos en el apartado siguiente.

La comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los siguientes:

- a) La naturaleza y entidad de la infracción.
- b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
- e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- f) 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. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28 (infracciones en materia de gestión económico presupuestaria), pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 (infracciones en materia de gestión económico presupuestaria) conllevará las siguientes consecuencias:

- a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Órgano competente y procedimiento

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:

- a) 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.

- b) 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.
- c) 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 las letras a) y b) del apartado anterior, la instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá a la Oficina de Conflictos de Intereses. En el supuesto contemplado en el apartado c) 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:

- a) Al Consejo de Ministros cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado.
- b) Al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el responsable sea un alto cargo de la Administración General del Estado.
- c) 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 regulado en este título serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Prescripción

El plazo de prescripción de las infracciones previstas en este título será de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves.

Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las

que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.

Para el cómputo de los plazos de prescripción regulados en los dos apartados anteriores, así como para las causas de su interrupción, se estará a lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.2. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está regulado básicamente en el Título III de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre y por el RD 919/2014, de 31 octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

Naturaleza y régimen jurídico

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público de los previstos por el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se regirá por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como por las disposiciones que la desarrollen y por el RD 919/2014, de 31 octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

Supletoriamente se regirá por:

- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado A partir de 2 Octubre la Ley 50/2015).
- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (El 2 de octubre entrará en vigor la ley 39/2015 así como la Ley 40/2015 de ambas de 1 de octubre, que la sustituirán).
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

- El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Y por la Ley 7/2007. De 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (Hoy debe entenderse por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.)
- Así como por las demás normas que resulten de aplicación.

Objetivos

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es el organismo encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las normas de buen gobierno.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno actúa con plena autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines.

Funciones

Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las siguientes funciones:

- a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- b) Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o que estén relacionados con su objeto.
- d) Evaluar el grado de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. 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.
- e) 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.

- f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.
- h) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

Adscripción y sede

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está adscrito orgánicamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

El Consejo tiene su sede institucional en Madrid.

Colaboración con las comunidades autónomas y entes locales

En el ámbito de sus competencias, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno podrá colaborar con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla a través de los siguientes mecanismos:

- a) Convocará con periodicidad al menos anual reuniones con los representantes de los organismos que hayan sido creados a nivel autonómico para el ejercicio de funciones similares a las encomendadas al Consejo.
- b) La celebración de convenios de colaboración que, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, faculten al Consejo para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 de dicha ley.
- c) La celebración de convenios de colaboración en materias específicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, el Consejo convocará las reuniones que se celebran en aplicación de la letra a) del apartado 1 a un representante de la Administración Local propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias, con la que también podrá celebrar convenios de colaboración. Dichos convenios de colaboración podrán ser también celebrados con los distintos entes locales.

Transparencia

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo deberá regirse por los principios de transparencia y participación ciudadana, que se concretan en los siguientes aspectos:

- a) Una vez adoptadas y notificadas todas las resoluciones del Consejo, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, serán objeto de publicación en la página web institucional del organismo, así como en el Portal de la Transparencia.
- b) Tras su aprobación, un resumen de la memoria anual del Consejo será publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Se prestará especial atención a que resulte claramente identificable el nivel de cumplimiento por parte de los sujetos, entidades y órganos obligados de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- c) El Consejo articulará mecanismos de participación como vía de colaboración de los ciudadanos en el mejor desempeño de las funciones del organismo y para favorecer el cumplimiento de la normativa de transparencia y buen gobierno.

Órganos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Estructura orgánica del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se estructura en los siguientes órganos:

1. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.
3. La Subdirección General de Reclamaciones y la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno, como órganos jerárquicamente dependientes del Presidente del Consejo.

Comisión de Transparencia y Buen Gobierno

La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá todas las competencias que le asignan la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, así como aquellas que les sean atribuidas en su normativa de desarrollo, es decir el RD 919/2014, de 31 octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

Dicha Comisión estará compuesta por:

- a) El Presidente.
- b) Un Diputado.
- c) Un Senador.

- d) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- e) Un representante del Defensor del Pueblo.
- f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
- g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La condición de miembro de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración con excepción del Presidente tal y como veremos a continuación.

Al menos una vez al año, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno convocará a los representantes de los organismos que, con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. A esta reunión podrá ser convocado un representante de la Administración Local propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación.

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cesará en su cargo por la expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción del correspondiente procedimiento por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso.

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno percibirá las retribuciones fijadas de acuerdo con el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá las siguientes funciones:

- a) Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas la Ley.
- c) Conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley.
- d) Responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información.
- e) Instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento.
- f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto.
- g) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contará para el cumplimiento de sus fines con los siguientes bienes y medios económicos:

- a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargos a los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Los bienes y valores que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo.
- c) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

Relaciones con las Cortes Generales

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparecerá ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de tal memoria, así como cuantas veces sea requerido para ello.