



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho y Administración y
Dirección de Empresas

El Gobierno en funciones

Presentado por:

Laura Lázaro Cubero

Tutelado por:

Carlos Ortega Santiago

Valladolid, 24 de julio de 2019

RESUMEN

El ordenamiento jurídico español atribuye el ejercicio del Poder Ejecutivo de manera provisional a la figura del Gobierno en funciones, desde el cese del Gobierno anterior hasta que el Congreso de los Diputados logra investir a un nuevo Presidente. En este trabajo se realiza un análisis sistemático de la regulación de la figura en nuestro país: su casuística, composición, ámbito de actuación y control del mismo, abordando también los pronunciamientos más destacados de la jurisprudencia y la doctrina.

Palabras clave

Gobierno en funciones, Poder ejecutivo, Derecho constitucional, Política, Elecciones generales

ABSTRACT

Spanish law attributes caretaker government the Executive branch interim direction, from the moment in which the preceding government ceases until the he Congress of Deputies invest a new President. This paper analyze the regulation of caretaker government: its casuistry, composition, assumed roles and controls imposed, which are also addressed examining jurisprudence and doctrine.

Key words

Caretaker government, Executive branch, constitutional law, Politics, parliamentary elections

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Naturaleza y fundamento.....	6
1.2. Objetivo e interés del trabajo	7
2. FUENTES.....	9
2.1. La Constitución Española de 1978.....	9
2.2. La Ley de Gobierno de 1997	11
3. SUPUESTOS DE CESE DEL GOBIERNO	15
3.1. La celebración de elecciones generales.....	15
3.2. La pérdida de confianza parlamentaria.....	16
3.2.1. <i>La cuestión de confianza</i>	16
3.2.2. <i>La moción de censura</i>	17
3.3. La dimisión del Presidente del Gobierno	19
3.4. El fallecimiento del Presidente del Gobierno	22
3.5. La falta de reconocimiento de otros supuestos.....	23
3.5.1. <i>La incapacidad presidencial</i>	23
3.5.2. <i>La responsabilidad penal del Presidente del Gobierno</i>	25
4. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	27
4.1. El Presidente del Gobierno en funciones.....	27
4.2. El resto de miembros del órgano gubernamental.....	28
5. HORIZONTE TEMPORAL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	31
5.1. Momento <i>a quo</i> del cese del Gobierno	31
5.2. Momento <i>ad quem</i> del Gobierno en funciones.....	32
5.3. Duración de la permanencia en funciones.....	33
6. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES.....	35
6.1. Delimitación positiva del ámbito de actuación del Gobierno en funciones	36
6.1.1. <i>Doctrina</i>	36
6.1.2. <i>Jurisprudencia</i>	37
6.2. Delimitación negativa	40
7. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	42
7.1. El control parlamentario del Gobierno	42

7.2. El control de un gobierno cesante.....	45
7.2.1. <i>El debate abierto tras la negativa del Gobierno a comparecer ante el Congreso de los Diputados.....</i>	<i>46</i>
7.2.2. <i>La Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, del Tribunal Constitucional.....</i>	<i>51</i>
8. CONCLUSIONES.....	56
ANEXO I	59
Tabla 1. Número de diputados por Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados por Legislatura.....	59
Tabla 2. Permanencia en funciones: causa desencadenante, momento <i>a quo</i>, momento <i>ad quem</i> y duración de la misma	60
BIBLIOGRAFÍA.....	61

LISTADO DE ABREVIATURAS

BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
GP	Grupo Parlamentario
LG	Ley 50/1997, de Gobierno
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
STS	Sentencia Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Naturaleza y fundamento

Como paso previo a la determinación de la naturaleza y el fundamento de la figura objeto de análisis en este trabajo, resulta adecuado concretar en qué consiste un Gobierno en términos generales.

Atendiendo a la clásica teoría de la separación de poderes de MONTESQUIEU, al Gobierno le corresponde el poder ejecutivo, es decir, el papel de llevar a cabo las tareas necesarias para que se hagan efectivas las decisiones derivadas de la voluntad del poder legislativo. En nuestro ordenamiento jurídico esto se traduce, tal y como establece el artículo 97 CE, en 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 con las leyes”.

En un sistema de democracia parlamentaria, como es el caso español a tenor de lo establecido en el artículo 3 CE, la elección del Gobierno emana de un Parlamento cuyos miembros son elegidos de forma democrática por el pueblo. Así, el comienzo y fin del desarrollo de las funciones del primero va íntimamente ligado a la actividad del segundo: en nuestro sistema el cese de un Gobierno y la formación del siguiente no son dos hechos que se produzcan en el mismo momento. Entre ellos transcurre un intervalo de tiempo, ya que el proceso para el nombramiento de un Gobierno exige una serie de actos y procedimientos que pueden suponer un período de tiempo más o menos largo.

Además de las funciones que le otorgan los textos legales, es indudable que el Gobierno es hoy en día el centro de la acción política y que a pesar de las funciones encomendadas a otros órganos constitucionales, el poder ejecutivo tiene una gran autonomía¹.

Por esta razón parece clara la necesidad de una figura que durante este período garantice y lleve a cabo las acciones encomendadas por el sistema jurídico a un Gobierno, sin las cuales es difícil imaginar un funcionamiento correcto del propio Estado.

¹ ÁLVAREZ CONDE, E. “El Gobierno en funciones” en *Revista de Documentación Administrativa*, nº 246-247, 1996-1997, p. 191.

1.2. Objetivo e interés del trabajo

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado consiste en realizar un estudio sistemático de la regulación que el ordenamiento jurídico español hace del Gobierno en funciones. Además, también analizaremos los pronunciamientos que doctrina y jurisprudencia han realizado sobre esta figura para tratar de dar solución a los problemas prácticos que han surgido en torno a la misma.

Este análisis toma relevancia al tener en cuenta la situación política de España en los últimos años, en la que han cobrado fuerza nuevos partidos políticos que vienen a romper con la hegemonía que históricamente han tenido el Partido Popular y el Partido Socialista.

Históricamente, estos dos partidos han contado con alrededor del 80% de los escaños del Congreso de los Diputados y hasta en cinco ocasiones uno de los dos había logrado mayoría absoluta, por lo que lograr la investidura de un candidato con el apoyo suficiente del Congreso era una tarea relativamente sencilla ².

Sin embargo, la crisis económica que comenzó a principios de la década de 2010 dio lugar – entre otras variadas causas – al surgimiento de nuevos partidos que se presentaban como alternativa a aquellos tradicionales.

Las elecciones celebradas el 20 de diciembre de 2015 arrojaron unos resultados que hicieron del Congreso de los Diputados de la XI Legislatura el más fragmentado hasta el momento: entre los dos partidos más votados solamente lograron el 66% de los escaños y el más votado de ambos (Partido Popular), no llegó a alcanzar el 35% ³.

Esto complicó enormemente la consecución de una investidura y el candidato del Grupo Parlamentario mencionado llegó a declinar las propuestas del Rey como candidato a la presidencia del Gobierno, sabedor de que no iba a ser capaz de lograr el voto favorable del número necesario de diputados.

Tres meses después de la celebración de las elecciones, el candidato del segundo partido más votado solicitó la confianza de la cámara sin éxito, por lo que cumplido el plazo establecido en el artículo 99.5 CE de dos meses, se disolvieron las Cortes y se convocaron nuevas elecciones que se celebraron seis meses después de las primeras.

² Datos de elaboración propia. Ver Tabla 1 en Anexo I.

³ Datos de elaboración propia. Ver Tabla 1 en Anexo I.

Los nuevos comicios originaron unos resultados similares, con un Congreso de los Diputados sin una mayoría clara y en la que ningún partido logró conseguir más del 40% de los escaños.

Hasta el 29 de octubre de 2016 ningún candidato logró contar con el apoyo suficiente del Congreso para ser investido como Presidente del Gobierno, por lo que España tuvo un Gobierno en funciones durante trescientos quince días.

Es previsible que situaciones similares surjan en el futuro, ya que en la XIII Legislatura las elecciones han vuelto a generar un Congreso fragmentado, en el que caben un mayor número de combinaciones y pactos para alcanzar el número de diputados necesarios para hacer posible la investidura de un Presidente de Gobierno.

La consecuencia lógica de esta circunstancia es la necesidad de un mayor intervalo de tiempo para que se desarrollen las negociaciones entre partidos.

Es por todo ello que cobra una especial relevancia la regulación de la figura del Gobierno en funciones para delimitar, entre otros aspectos, sus atribuciones y ámbito competencial, así como el control del mismo.

2. FUENTES

Vamos a comenzar nuestro análisis de la figura del Gobierno en funciones con el estudio de su regulación en nuestro ordenamiento jurídico, partiendo de las disposiciones que establece la Constitución Española para después profundizar en la regulación posterior introducida mediante la Ley 50/1997, del Gobierno.

2.1. La Constitución Española de 1978

El punto de partida de la regulación de la figura del Gobierno en funciones en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en nuestra Carta Magna, en concreto en su artículo 101.

Durante la tramitación constituyente este artículo se vio escasamente modificado, pero sí que se pueden apreciar algunas diferencias entre el Anteproyecto de Constitución y el texto que desde 1978 está vigente.

El artículo 98.1 del mencionado Anteproyecto establecía las causas de cese del Gobierno y su composición en tres apartados:

“1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, o por dimisión de su Presidente

2. En el primer supuesto, el Gobierno continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno

3. En caso de pérdida de confianza parlamentaria o de dimisión del Presidente, los demás miembros del Gobierno continuarán en funciones hasta que tome posesión un nuevo Gobierno.”

En lo referente a este artículo, se presentaron tres enmiendas: la número 63, la número 428 y la número 697.

La primera de las tres enmiendas fue presentada por Alianza Popular y con ella se intentó eliminar de las causas de cese del Gobierno la pérdida de la confianza parlamentaria. El motivo esgrimido para sostener esta enmienda era la búsqueda de un Gobierno “cuasi-presidencialista”, más estable y que presentase una mayor solidez que la que podría

proporcionar un Gobierno de corte parlamentarista ⁴. En línea con esta idea, la enmienda también proponía suprimir los artículos reguladores de los instrumentos de control del Gobierno: la moción de censura y la cuestión de confianza. La Ponencia rechazó esta enmienda por lo que estas consideraciones no fueron tenidas en cuenta con posterioridad en la redacción del texto constitucional.

Con la enmienda número 428, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, se pretendía que el Presidente continuase al frente del Gobierno fuese cual fuese el supuesto de cese, ya que en el texto del Anteproyecto se establecía que, en el caso de la celebración de elecciones generales, el Gobierno al completo continuaría en funciones mientras que, en los dos restantes casos solamente continuarían en funciones los demás miembros del Gobierno, sin incluir a su Presidente. La homogeneización introducida por la enmienda 428 para todos los supuestos de cese fue introducida y así figura hoy en día.

La enmienda número 697 presentada por el Grupo Parlamentario Comunista buscaba la inclusión del fallecimiento como supuesto de cese del Gobierno. Esta enmienda fue aceptada, por lo que las causas recogidas a partir de este momento fueron cuatro, que son las que finalmente quedaron plasmadas en la regulación hoy vigente.

El texto que figuraba en el Informe de la Ponencia incluyó, además de los tres supuestos ya comentados, la incapacidad del Presidente del Gobierno como causa de cese del órgano en su conjunto. Esta es la única de las causas que no tenía su origen en ninguna de las enmiendas presentadas al Anteproyecto.

El Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas mantuvo inalterada la redacción del artículo y, a su paso por el Senado, la redacción continuó sin variaciones.

Sin embargo, hay que destacar la enmienda número 345 presentada por el Senador Sánchez Agesta, del Grupo Independiente. Dicha enmienda modificaba el artículo 95.2 (actual artículo 102), añadiendo que “El Presidente o miembro del Gobierno, cuya acusación

⁴ FERNÁNDEZ DE LA MORA, G., *Enmienda número 63. Anteproyecto de Constitución: Índice de Enmiendas por Artículos*, Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Madrid, 1978. Consultado el 3 de agosto de 2018 en:

<<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>>

[por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado] se apruebe, incurrirá en incapacidad”.

Teniendo en cuenta que en el momento de la presentación de esta enmienda la incapacidad del Presidente del Gobierno figuraba como causa de cese del mismo, podemos ver que esta enmienda incide de forma directa en la regulación del Gobierno en funciones, ya que, sin modificar el artículo regulador de las causas de cese, se incluiría un supuesto adicional. La justificación que se ofrecía era que se debía evitar que un hipotético acusado siga ejerciendo sus funciones en tanto no presente su dimisión o se vote una censura. Finalmente, esta enmienda fue rechazada.

Tras su aprobación por el Senado, el Anteproyecto pasó por la Comisión Mixta, cuya finalidad era resolver las discrepancias que se produjeran entre el Congreso y el Senado. Es en esta fase en la que la incapacidad como supuesto de cese del Gobierno desapareció y las causas que quedaron establecidas son las cuatro que actualmente figuran en el texto constitucional.

Por tanto, la redacción del artículo 101 CE, que quedó establecida en 1978 y continúa hoy vigente sin que haya sufrido ninguna modificación, es la siguiente:

- “1. 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.
2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.”

El desarrollo de este precepto se llevó a cabo con la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno.

2.2. La Ley de Gobierno de 1997

El desarrollo normativo del precepto constitucional no se logró llevar a cabo hasta 1997, es decir, casi 20 años después de la promulgación de la Constitución. La causa de esta tardanza no puede encontrarse en la falta de voluntad política de abordar la cuestión, ya que desde la Primera Legislatura se consideraba prioritario el desarrollo de las previsiones

constitucionales en la materia y con los Gobiernos de UCD y del PSOE existieron intentos de normativizar dicho ámbito ⁵.

La importancia y la necesidad de una Ley de Gobierno radicaba en que el artículo 101 CE se limitaba a establecer los supuestos de cese del Gobierno y la homogeneidad práctica entre dichos supuestos, tanto en el ámbito de actuación —que no se limitó de manera expresa— como en la composición del mismo.

A pesar de esta circunstancia, la doctrina debatió en un primer momento si realmente existía una base jurídica que permitiese el desarrollo en sede legal del precepto constitucional, ya que la Constitución no hace ninguna remisión a un posible desarrollo legal sobre el Gobierno en funciones. En esta línea, PÉREZ TREMPs argumenta que, en caso de que el constituyente hubiese deseado que se elaborase una ley de regulación del Gobierno, se habría previsto que poseyera rango de ley orgánica, cosa que sí que hizo con otros órganos constitucionales como el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, este autor matiza su postura, añadiendo que “el hecho de que la Ley no venga impuesta por la Constitución, no significa que no sea posible su aprobación e incluso deseable que los aspectos centrales de la regulación infraconstitucional del Gobierno se encuentren recopilados en un único texto normativo” ⁶.

En la línea de esta última matización encontramos a autores como ÁLVAREZ CONDE que no está de acuerdo con los autores que señalan “la imposibilidad de regular por ley la figura del Gobierno en funciones por no existir una previsión constitucional expresa y por entender que se trata de una cuestión en la cual la regulación constitucional y la madurez de nuestro propio sistema democrático la hacen innecesaria, siendo suficientes las normas de cortesía constitucional”. Por el contrario, opina que “la práctica política [...] hace necesaria dicha regulación legal, la cual deberá ser complementada, por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, por la correspondiente normativa reglamentaria” ⁷.

⁵ REVIRIEGO PICÓN, F., *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003. p. 80.

⁶ PÉREZ TREMPs, P., “Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno”, en *Documentación Administrativa* núm. 246-247, septiembre 1996 – abril 1997, p. 113.

⁷ ÁLVAREZ CONDE, E. *op.cit.*, p. 211

En enero de 1997, durante el primer Gobierno del PP, se remitió al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Gobierno, que acabaría convirtiéndose en la Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre. En la Memoria que acompañaba a dicho proyecto, se decía que “(...) este Proyecto de Ley da respuesta a una situación especial que nuestra CE contempla en su artículo 101, pero que deja sin resolver, cual es la posición constitucional del Gobierno en funciones”.

El contenido que figura en el artículo 21 LG es prácticamente idéntico al que figuraba en el Proyecto de Ley, ya que la mayoría de las enmiendas presentadas hacían referencia a la corrección de errores materiales presentes en la redacción original. La única enmienda que iba más allá de incorrecciones materiales fue presentada por el Grupo Parlamentario Catalán, que buscaba incluir que “circunstancias de interés general, debidamente acreditadas” pudiesen justificar la adopción de determinadas medidas por parte del Gobierno en funciones.

Dicha enmienda fue aceptada y, posteriormente, este artículo continuó sin sufrir ninguna modificación por parte de la Comisión Constitucional, el Pleno del Congreso ni a su paso por el Senado, por lo que su redacción finalmente quedó como sigue:

- “1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.
3. 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.
4. 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
5. 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
6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.”

3. SUPUESTOS DE CESE DEL GOBIERNO

El cese del Gobierno implica que los titulares de dicho órgano dejen de desempeñar su cargo, lo cual lleva aparejado dos consecuencias adicionales: la obligación de permanencia en funciones de sus miembros hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, por un lado, y, por otro, la apertura del procedimiento de investidura parlamentaria.

Las causas del cese del Gobierno, tal y como se recoge en el artículo 101 CE y en el artículo 21 LG, son cuatro: la celebración de elecciones generales, la pérdida de confianza parlamentaria –que, en nuestro ordenamiento jurídico puede venir motivada por la moción de censura y por la cuestión de confianza–, la dimisión del Presidente del Gobierno y el fallecimiento del mismo.

Desde 1978 han ocurrido tres de las cuatro causas: la celebración de elecciones generales, la dimisión del Presidente del Gobierno y la pérdida de confianza parlamentaria derivada de una moción de censura.

3.1. La celebración de elecciones generales

Según los artículos 101.1 CE y 21.1 LG “el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales”. Nos encontramos aquí ante el supuesto más típico y característico de cese del Gobierno en un sistema democrático ⁸.

En nuestro ordenamiento, según el artículo 99.3 CE, la legitimidad del Gobierno descansa en la confianza que le es otorgada por las Cortes Generales, cuyos miembros han sido elegidos democráticamente por los ciudadanos. Así, una vez que expira el mandato democrático de las Cortes, éstas dejan de representar la voluntad de los ciudadanos y también llega a su fin la confianza que éstas depositaron en el Gobierno y, por tanto, su legitimidad. De esta manera, el mismo debe empezar a actuar en funciones hasta que un nuevo Gobierno obtenga la confianza de las recién elegidas Cortes Generales.

La expresión “celebración de elecciones generales” plantea, además, dos interrogantes adicionales.

En primer lugar, en nuestro ordenamiento caben tres tipos distintos de disolución de las Cortes Generales y es necesario delimitar cuáles de los supuestos son causas de cese del

⁸ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 108.

Gobierno. Según el artículo 115 CE caben la disolución conjunta del Congreso y el Senado, la disolución del Congreso de los Diputados y la disolución del Senado. Como consecuencia de la lógica del proceso de investidura, el cual se basa en la confianza depositada por el Congreso en el Gobierno, son causas de cese los dos primeros tipos de disolución. Siguiendo este razonamiento, la disolución del Senado no implicaría una disolución del vínculo fiduciario entre Congreso y Gobierno y, por lo tanto, no implica el cese de este último. Hasta la fecha no se ha producido la disolución separada de las Cámaras y, por lo tanto, el cese del Gobierno ha venido provocado por la disolución y renovación conjunta de ambas cámaras.

En segundo lugar, hay que especificar el momento temporal en que se produce el acaecimiento de la celebración de elecciones generales. La doctrina ha venido proponiendo varias opciones: la jornada de votación, el momento de proclamación de los resultados, la disolución de las Cámaras o la Sesión Constitutiva de las mismas.

La Constitución en su literalidad otorga el valor de determinar el cese del órgano gubernamental a la jornada de votación, sin que resulte necesaria la presentación de la dimisión por parte del Presidente. Sin embargo, sí parece resultar necesaria a efectos declarativos la aprobación del RD de cese. En la práctica, el mismo se viene aprobando al día siguiente de la celebración de elecciones generales.

Esta primera circunstancia ha sido la causa del cese del Gobierno en doce ocasiones (1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004, 2008, 2011, 2015-2016 y 2019).

3.2. La pérdida de confianza parlamentaria

Como ya se ha explicado, es el vínculo fiduciario entre el Congreso de los Diputados y el Presidente del Gobierno el que otorga la legitimidad a este último. Sin embargo, esa confianza no tiene por qué ser permanente y puede ser revocada. Los procedimientos contemplados en el ordenamiento jurídico español para hacerlo son dos: la moción de censura y la cuestión de confianza.

3.2.1. La cuestión de confianza

La cuestión de confianza es un instrumento en manos del Presidente del Gobierno para comprobar si continúa contando con la confianza que el Congreso de los Diputados depositó en él al momento de investidura.

Si dicha cuestión de confianza fuese denegada, el Presidente estaría obligado a presentar su dimisión, según el artículo 114.1 CE y de manera automática se activaría el procedimiento ordinario de investidura determinado por el artículo 99 CE.

Desde 1978 solo ha habido dos ocasiones en las que se haya presentado una cuestión de confianza. La primera fue presentada en septiembre de 1980 por Adolfo Suárez. Éste quería asegurarse contar con los apoyos necesarios para emprender medidas con el fin de afrontar la crisis económica y para iniciar el desarrollo del Estado de las Autonomías ⁹. La segunda y última cuestión de confianza de la historia de la democracia fue planteada por Felipe González en abril de 1990 para dejar patente que la mayoría del Congreso tenía una postura a favor de impulsar una economía competitiva en el marco de la UE, desarrollar la política exterior y avanzar en el Estado de las autonomías ¹⁰. En ambos casos el Congreso de los Diputados renovó la confianza depositada en dichos presidentes.

3.2.2. La moción de censura

Según el artículo 113 CE la moción de censura es el procedimiento a través del cual el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno. En concreto, la misma consiste en una manifestación política a través de la cual el Congreso de los Diputados expresa al Gobierno una crítica sustancial a su comportamiento ¹¹.

Hay que destacar que en el ordenamiento español la propuesta de moción de censura tiene dos particularidades. En primer lugar, la misma se cataloga como “constructiva”, es decir, debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno para que, en el caso de triunfar, suponga al mismo tiempo el cese de un Presidente y la investidura de uno nuevo. En segundo lugar, la moción de censura tiene un carácter solidario, lo cual implica que es el Gobierno en bloque el que responde por su gestión (artículo 108 CE). Por tanto, el cese del Presidente por esta causa implica el cese de todos los miembros de su Gobierno.

En la historia de la democracia española se han presentado cuatro mociones de censura. La primera fue presentada en mayo de 1980 por diferentes diputados pertenecientes

⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria número 109 celebrada el martes 16 de septiembre de 1980. p. 7069.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria número 25 celebrada el jueves 5 de abril de 1990. p. 1046.

¹¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Sinopsis del artículo 113 de la Constitución Española” en <www.congreso.es>. Consultado el 28 de octubre de 2018.

al Grupo Socialista del Congreso, Socialistes de Catalunya y Socialistas Vascos contra Adolfo Suárez. En ella, los mencionados grupos aducían como causas el incumplimiento reiterado de Suárez de los compromisos contraídos en su programa electoral, lo que había desencadenado en una “grave crisis” de la sociedad española en la construcción del Estado democrático, en la seguridad ciudadana y en el ejercicio de las libertades fundamentales, en la situación social de paro e inflación y en la falta de definición del papel de España en el mundo ¹². Como candidato alternativo se propuso a Felipe González, que con ciento cincuenta y dos votos a favor, ciento sesenta y seis en contra, veintiuna abstenciones y once ausencias, se quedó a veinticuatro votos de salir elegido presidente ¹³.

La segunda se produjo en 1987, poco después de que el PSOE obtuviera la mayoría absoluta y fue promovida por el Grupo de Coalición Popular, al considerar un deficiente funcionamiento de los servicios del Estado, la ineficaz gestión económica, la ineficacia e inadecuación en la Administración Central, la errática política exterior y de defensa, la actitud hegemónica e intervencionista del Estado y la ausencia de cauces de diálogo ¹⁴. El candidato alternativo propuesto fue el entonces dirigente de Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha, que solo obtuvo sesenta y seis votos a favor, frente a ciento noventa y cinco votos en contra y setenta y una abstenciones ¹⁵.

En 2017 el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos presentó una moción de censura contra Mariano Rajoy. Esta decisión tuvo como base “el escándalo social ante los casos de corrupción” y la “falta de respeto a la división de poderes” ¹⁶. El candidato alternativo propuesto, Pablo Iglesias, tampoco logró conseguir la mayoría necesaria ¹⁷.

¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D número 403-I de 13 de junio de 1980. p. 989.

¹³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 95 celebrada el viernes 30 de mayo de 1980. p. 6293 a 6294.

¹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D número 056 de 26 de marzo de 1987. p. 2938.

¹⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 39 celebrada el lunes 30 de marzo de 1987. p. 2327.

¹⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D número 161 de 16 de mayo de 2017. p. 2.

¹⁷ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 61 celebrada el miércoles 14 de junio de 2017. p. 59.

En último lugar, encontramos la moción de censura presentada por el Grupo Socialista contra Mariano Rajoy, en la cual figuraba como candidato alternativo Pedro Sánchez. El detonante para la presentación de la misma fue la Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 17 de mayo de 2018 que condenó a distintos cargos del Partido Popular como a la propia organización política como responsable a título lucrativo en la trama Gürtel ¹⁸. La moción de censura se debatió los días 31 de mayo y 1 de junio de 2018 y prosperó con ciento ochenta votos a favor, ciento sesenta y nueve votos en contra y una abstención ¹⁹, convirtiéndose así en la primera moción de censura que conseguía los votos necesarios para reemplazar a un Presidente del Gobierno y sustituirlo por el candidato alternativo propuesto en la moción desde el inicio de la democracia.

3.3. La dimisión del Presidente del Gobierno

El artículo 101 CE y el 21 LG establecen que “El Gobierno cesa [...] por dimisión [...] de su Presidente”.

La dimisión se puede definir como una “unilateral manifestación de voluntad por la cual el titular de un cargo o empleo público exterioriza su deseo de poner fin al desempeño de las funciones inherentes a dicho cargo” ²⁰. En cuanto a su naturaleza jurídica, algunos autores como REVENGA SÁNCHEZ consideran el acto dimisionario como un derecho fundamental ²¹, mientras que otros, como SATRÚSTEGUI no apoyan esta consideración ²².

¹⁸ Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 20/2018, de 17 de mayo de 2018. p. 595.

¹⁹ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 122 celebrada el viernes 1 de junio de 2018. p. 23.

²⁰ REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. p. 53

²¹ REVENGA SÁNCHEZ, M., *op. cit.*, “En términos jurídicos la dimisión es, además, un derecho irrenunciable del titular de todo cargo público, y no cualquier derecho, sino un derecho fundamental de protección reforzada” p. 94.

²² SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., “Artículo 101: el cese del Gobierno y el Gobierno cesante” en *Comentarios a la Constitución española de 1978* Tomo VIII (dir. Óscar Alzaga Villaamil), Cortes Generales, Madrid, 1999. “El artículo 62 d) CE afirma que corresponde al Rey poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno. Por consiguiente, solo puede

En cualquier caso, es cierto que nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 101 CE, establece esta posibilidad.

La doctrina ha venido distinguiendo dos tipos distintos de dimisión: la voluntaria y la obligatoria. Esta última sólo se prevé para los dos casos contemplados en el artículo 114 CE: la pérdida de una cuestión de confianza y aprobación por el Congreso de la moción censura, casos que ya han sido analizados. La dimisión voluntaria, sin embargo, puede verse causada por una infinidad de motivos, como aquellos de índole personal o acontecimientos de relevancia para la actuación gubernamental como la pérdida de una votación importante, un revés en alguna actuación internacional o la conveniencia de adelantar las elecciones ²³.

En cuanto a las formalidades necesarias para oficializar la dimisión, también hay una divergencia de opinión entre algunos autores. SANTAOLALLA considera que la aceptación de la misma por el Rey y su posterior publicación en el BOE tienen eficacia constitutiva ²⁴, mientras que REVENGA SÁNCHEZ considera que “el acto de la dimisión es en este caso una formalidad, con eficacia meramente declarativa” ²⁵. Sin embargo, aunque sí que se aprecia una divergencia entre estas dos posturas, en general se acepta que en el caso de una dimisión “voluntaria”, la comunicación con el Rey y la publicación en el BOE es la forma de darle a la dimisión constancia oficial ^{26 27}.

En este punto hay que señalar que, aunque el jefe del Estado pueda ejercer influencia sobre el Presidente del Gobierno por vía de consejo ²⁸, éste no tiene facultades para rechazar una dimisión que se le presente.

aceptarse con muchas reservas la interpretación de la dimisión como un derecho fundamental del Presidente del Gobierno”. p. 349

²³ SANTAOLALLA LÓPEZ, “Artículo 101” en *Comentarios a la Constitución*, (dir. Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 2001. p. 1573

²⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*, “La dimisión actúa como causa de cese sólo a partir del momento en que es aceptada por el Rey y resulta publicada en el BOE”, p. 1572.

²⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M., *op.cit.*, p. 95

²⁶ Sensus contrario: “Lo que ocurre es que la dimisión obligatoria, a diferencia de la voluntaria, no tiene una eficacia constitutiva, sino declarativa” SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *op. cit.*, p. 353.

²⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *op. cit.*, p. 1572

²⁸ REVENGA SÁNCHEZ, M., *op. cit.*, p. 99

También en cuanto a las formalidades que deben adoptarse ante la dimisión de un Presidente del Gobierno, se ha cuestionado quién es el que debe refrendar el RD de cese. Según REVIRIEGO PICÓN, lo lógico sería que lo hiciese el Presidente dimisionario, ya que el Presidente entrante no puede hacerlo teniendo en cuenta que el cese es el presupuesto de la investidura y no va a poder refrendar un acto aquél que no ha sido nombrado ni tomado posesión de su cargo²⁹.

Esta causa de cese del Gobierno se ha producido sólo una vez desde 1978. El 28 de enero de 1981, el entonces Presidente del Gobierno Adolfo Suárez comunicó su dimisión al Rey, a causa de la grave división interna de Unión de Centro Democrático³⁰. Al día siguiente, la misma fue anunciada por televisión. Se abrió así el procedimiento de investidura contemplado por el artículo 99 CE, que concluyó con la investidura de Leopoldo Calvo Sotelo como nuevo presidente.

La particularidad de este proceso estuvo en que la emisión del Real Decreto de cese del Presidente del Gobierno no se produjo hasta el 26 de febrero, fecha de designación del nuevo Presidente. Esta manera de proceder ha sido criticada, al entenderse que durante 29 días existió un Gobierno cesado de facto, pero que formalmente continuaba con plenitud de atribuciones³¹.

A pesar de esta tardía publicación en el BOE, la dimisión sí que se publicó en el BOCG³² el 30 de enero. Según SANTAOLALLA, esta publicación “[...] no puede subsanar la omisión del cese en el BOE. Piénsese que el BOCG, Congreso de los Diputados, es una publicación interna de la Cámara, que no tiene relevancia más allá del ámbito de la misma”

²⁹ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 130-131.

³⁰ El País: *La dimisión*, 18 de enero de 2016:

<https://elpais.com/diario/2006/01/18/catalunya/1137550045_850215.html>

(Consultado el 29 de octubre de 2017).

³¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Crónica Parlamentaria” en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 21, 1981, p. 321.

³² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Comunicación de la Presidencia del Congreso de los Diputados. Producida la dimisión del Presidente del Gobierno, don Adolfo Suárez González, esta Presidencia, de acuerdo con la Mesa, ha dispuesto que, mediante la inserción de la presente comunicación en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, se ponga en público conocimiento este hecho, que determina la aplicación de las previsiones constitucionales establecidas para este supuesto”.

³³. Sin embargo, para REVIRIEGO PICÓN “[...] aunque lógicamente hubiera resultado preferible la publicación inmediata en el BOE de la dimisión, la que se hizo en el BOCG satisfacía la publicidad necesaria de tal acto y servía como detonante del procedimiento ordinario de la investidura” ³⁴.

3.4. El fallecimiento del Presidente del Gobierno

El artículo 101 CE y el 21 LG establecen que “El Gobierno cesa [...] por fallecimiento [...] de su Presidente”.

El fallecimiento del Presidente del Gobierno supone la desaparición del elemento personal de la relación fiduciaria entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, por lo que éste último dejaría de contar con la legitimidad necesaria para el ejercicio de sus funciones.

La certificación de la defunción del Presidente traería como consecuencia la apertura del procedimiento ordinario de investidura del artículo 99 CE. Por lo tanto, no caben investiduras implícitas sin una intervención expresa de la Cámara ³⁵.

Esta causa de cese del Gobierno plantea dos cuestiones diferenciadas respecto al resto de supuestos:

En primer lugar, respecto a la composición del Gobierno en funciones, es obvio que la misma va a ser distinta que en el resto de casos. Mientras que en ninguno de los otros supuestos el Presidente era apartado del Gobierno, en este caso hay que establecer quién ocupará la dirección del conjunto gubernamental.

El artículo 13 LG establece los supuestos de suplencia del Presidente del Gobierno:

1. 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.

³³ SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.* p. 323.

³⁴ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.* p. 130.

³⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M., *op.cit.* p. 103

El caso del fallecimiento se debe reconducir a la referencia de “vacante” del citado artículo 13 LG. Como consecuencia, el sujeto que ejerza la suplencia será un miembro del mismo Gobierno en funciones, ya sea un Vicepresidente o un Ministro.

En segundo lugar, parte la doctrina se ha planteado las competencias de un Gobierno en funciones en caso de fallecimiento de su Presidente, ya que este órgano aparecería “descabezado”, lo cual limitaría el ejercicio de determinadas competencias que corresponden al presidente en exclusividad ³⁶. Sin embargo, la Ley de Gobierno no contiene referencias específicas para este caso, sino que las limitaciones en la actuación del Gobierno serán las mismas que para los demás supuestos desencadenantes del cese del mismo. Esta idea mantiene la coherencia de la idea de suplencia, que implica la asunción de funciones por parte del suplente, sin precisiones adicionales ³⁷.

3.5. La falta de reconocimiento de otros supuestos

Finalizada la exposición de las causas de cese del Gobierno contempladas en el artículo 101.1 CE, a continuación se analizan dos circunstancias no recogidas en dicho artículo y sobre la inclusión de las cuales hay abierto un debate: la incapacidad y la condena penal del Presidente del Gobierno.

3.5.1. La incapacidad presidencial

Si bien estamos ante un supuesto atípico, un hipotético caso de incapacidad presidencial no es imposible por lo que algunos ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como los de Francia, Italia o Grecia, han entrado a regular este supuesto tanto para la Jefatura de Gobierno como para la Jefatura de Estado ³⁸.

En España, esta cuestión se ha abordado históricamente en la Ley Orgánica del Estado de 1967, en la que se establecía que el Presidente del Gobierno cesaba, entre otras causas, a propuesta del Consejo del Reino por incapacidad apreciada por dos tercios de sus miembros. La doctrina no estimó que hubiese riesgo de uso de esta causa como arma política,

³⁶ PRESA JOVER, P. *Temas de Derecho Constitucional*, Barcelona, 1998, p. 435.

³⁷ A diferencia de lo que ocurre en la LG para el caso de los Ministros, en el que se explicita el ámbito en el que deberán desarrollarse las actuaciones de los suplentes, para el caso del Presidente del Gobierno no se realiza ninguna aclaración, por lo que se debe entender que su ámbito de actuación es el mismo que el del Presidente a quien suple.

³⁸ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 141.

en parte debido a la dificultad de la obtención de la mayoría cualificada necesaria para activar este supuesto ³⁹. Además, los Estatutos de Autonomía de la mayoría de las Comunidades Autónomas contemplan actualmente esta causa como motivo de cese de sus Presidentes autonómicos ⁴⁰.

A pesar de la falta de reconocimiento expreso del supuesto, un caso de incapacidad temporal podría ser reconducido, a través de la mención a la “enfermedad” al caso de suplencia del artículo 13.1 LG.

Por otro lado, el caso de incapacidad permanente estaba contemplado inicialmente para aparecer como causa de cese del Presidente del Gobierno en la Constitución. Desde el Informe de la Ponencia constitucional hasta la aprobación del texto por el Pleno del Senado, la redacción que se le dio al actual artículo 101 CE – entonces el artículo 93 del Informe – fue la siguiente:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión, fallecimiento o incapacidad de su Presidente.

Con posterioridad, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas no modificó la redacción del artículo. A su paso por el Senado, tampoco se produjo ninguna variación ya que no se presentaron enmiendas a este respecto. Sin embargo, a la llegada del texto a la Comisión Mixta, la mención a la incapacidad fue eliminada, a pesar de que la función de la misma era resolver las discrepancias entre Congreso y Senado y en este caso no se produjo ninguna ⁴¹.

Las sesiones de la Comisión Mixta fueron secretas, por lo que no se sabe cuál fue el motivo de la supresión de la incapacidad como causa de cese del Presidente. Parte de la doctrina apunta a los problemas que en la práctica podía plantear la aplicación de un concepto tan impreciso ⁴², la dificultad de establecer quién debería determinar la concurrencia de esta

³⁹ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 142.

⁴⁰ ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, pp. 206-211

⁴¹ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 76.

⁴² REVENGA SÁNCHEZ, M., *op. cit.*, p. 103

circunstancia ⁴³, o por temor a que una mayoría parlamentaria pudiese considerar incapaz a un Presidente del Gobierno que no fuese de su agrado ⁴⁴.

Ante este vacío, como ya se ha mencionado, el supuesto se podría reconducir a la enfermedad prevista en el artículo 13.1 LG como desencadenante de la suplencia del Presidente. En cualquier caso, parece necesario la introducción de un criterio temporal ya que si no, la suplencia se podría prolongar más allá de todo plazo razonable, con lo que esta figura, prevista como transitoria y excepcional, pasaría a convertirse en permanente y habitual ⁴⁵.

Además, la dimisión tampoco parece la solución adecuada para solventar la cuestión, puesto que la misma dependería del Presidente incapaz, que podría no estar en condiciones de presentar la misma ⁴⁶.

En cualquier caso, parece difícil que la regulación cambie por lo improbable de que concurra esta causa, así como por la necesidad de reforma constitucional que la inclusión de la misma en la legislación vigente implica.

3.5.2. La responsabilidad penal del Presidente del Gobierno

La responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno aparece regulada en el artículo 102 CE, pero solo para los delitos por traición o contra la seguridad del Estado y únicamente a los efectos de determinar el órgano competente para conocer del procedimiento penal y otros requisitos de carácter procesal.

Durante la tramitación de la Ley de Gobierno, no se planteó ninguna enmienda para incluir este supuesto dentro de las causas de cese del Gobierno del artículo 21 LG. Sin embargo, en la tramitación de la Constitución, en concreto a su paso por el Senado, sí que se presentó una enmienda al actual artículo 102 CE. La misma tenía por finalidad establecer que, en caso de que la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados aprobase la acusación al Presidente por delitos contra la seguridad del Estado, el mismo incurriría en incapacidad –causa que, en ese momento, estaba recogida en el texto constitucional como supuesto de cese del Gobierno–. La enmienda fue rechazada al esgrimir algunos senadores que el texto

⁴³ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *op. cit.*, p. 353

⁴⁴ ALZAGA VILLAAMIL, O. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, vol. II, Ramón Areces, Madrid, 1998. 2º ed. p. 526

⁴⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M., *op. cit.*, p. 104

⁴⁶ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 148.

constitucional quedaría muy recargado sin necesidad, puesto que a través de la dimisión y la moción de censura se obtendría el mismo propósito ⁴⁷. Hoy en día este supuesto no aparece recogido ni en la Constitución ni en la Ley de Gobierno como causa de cese.

A falta de la manifestación explícita de este supuesto en la Constitución, vamos a ver los problemas que plantean las alternativas contempladas durante la tramitación de la mencionada enmienda:

En primer lugar, parece difícil que un Presidente acusado, motu proprio, decidiera plantear su dimisión y tampoco habría ningún cauce formal para obligarle a presentarla.

En segundo lugar, la moción de censura plantea un problema añadido, que sería el acuerdo al que deberían llegar los miembros del Congreso para plantear un candidato alternativo para poder sacar adelante la iniciativa.

Lo cierto es que, de cualquier manera, el supuesto no aparece recogido explícitamente ni en la Constitución ni en la Ley de Gobierno y, por lo tanto, de darse el caso, no está contemplada la articulación del procedimiento del artículo 99 CE de forma automática.

Tras haber descrito las causas que dan lugar a un Gobierno cesante o en funciones, a continuación se realiza la exposición de la configuración práctica de esta figura: quién lo compone, durante cuánto tiempo y qué capacidad tiene de actuación. Además, pondremos de relieve las particularidades que ha habido en estos aspectos a lo largo de la historia de la democracia.

⁴⁷ Diario de Sesiones del Senado, núm. 12 de 6 de septiembre de 1978, p. 2350

4. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

La composición del Gobierno en funciones es, a tenor de lo dispuesto en la Constitución, idéntica sea cual sea la causa de cese del Gobierno – a excepción, como es obvio, de que la causa sea el fallecimiento del Presidente –. A pesar de que en el Anteproyecto de Constitución se declarase que el Presidente no era parte del Gobierno en funciones en caso de que la causa del cese fuese la pérdida de confianza o la dimisión, esta diferenciación no se recogió en el texto definitivo.

4.1. El Presidente del Gobierno en funciones

En primer lugar, respecto a la permanencia del Presidente al frente del Gobierno en funciones, no hay duda de que nuestro ordenamiento jurídico ha abogado por la tesis de su necesaria continuidad en todos los supuestos de cese, ya que incluso se rechazó una enmienda que proponía condicionar la continuidad del Presidente al frente de un Gobierno en funciones a la causa del cese del mismo.

Esta circunstancia genera más o menos debate según la causa de que desencadene el cese del Gobierno: en el caso de la convocatoria de elecciones generales, no llama la atención que el Presidente siga al frente del Gobierno puesto que, a priori, no es posible saber si el mismo va a volver a formar parte del Gobierno salido de dichos comicios ⁴⁸. En el mismo sentido, el Gobierno en funciones salido de una moción de censura tampoco presenta una especial problemática, ya que, al tener este instrumento un carácter constructivo y contar desde el mismo momento de la aprobación de la moción con un candidato alternativo, la interinidad del Gobierno será prácticamente inexistente.

Sin embargo, los casos de la cuestión de confianza y de la dimisión son más problemáticos. En el primer de los casos, al igual que en la moción de censura, el Congreso declara su falta de confianza al Presidente – en este caso, sin proponer un candidato alternativo – y éste continúa al frente del Poder Ejecutivo durante un periodo de tiempo indeterminado, hasta que se supere todo el procedimiento para lograr que un candidato sea investido con la confianza del Congreso, incluyendo el periodo de consultas por parte del Rey y su proposición del candidato, presentación del programa de Gobierno ante las Cámaras, etc.). En el caso de la dimisión, la discusión surge del hecho de que se esté obligando a continuar en funciones a una persona que manifiesta explícitamente su voluntad

⁴⁸ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 169.

de seguir en el cargo. Sin embargo, la prevalencia del interés general puede justificar esta continuidad ⁴⁹.

A lo largo de la historia no se han presentado particularidades en cuanto a la continuidad del dirigente del Gobierno en funciones, ya que el titular del anterior gobierno ha continuado en funciones hasta el nombramiento de un nuevo Presidente. Sin embargo, cabe destacar que tras la entrada en funciones del Gobierno de Adolfo Suárez debido a su dimisión el 29 de enero de 1981 y mientras ejercía como Presidente del Gobierno en funciones, se produjo el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 a manos del Teniente Coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero. El mismo sucedió precisamente en el transcurso de la jornada de votación para la investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. Esto no hace sino poner en relieve la importancia de la figura del Gobierno en funciones en general y en particular, la obligada continuidad del Presidente sea cual sea el supuesto desencadenante, para evitar vacíos de poder.

4.2. El resto de miembros del órgano gubernamental

El legislador no realiza ninguna mención expresa al resto de componentes del Gobierno, sino que se limita a declarar en el artículo 21 LG que “el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. Por ello, se considera que el o los Vicepresidentes y los Ministros del Gobierno continúan en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

La posibilidad del Presidente de ejercer la potestad otorgada por el artículo 2.k) de la Ley de Gobierno para separar y nombrar Vicepresidentes y Ministros en el periodo de interinidad de un Gobierno no se encuentra limitada mediante ninguna disposición legal. Así, un Presidente en funciones tiene plena potestad para realizar los cambios que considere necesarios en su equipo, lo cual es deseable desde un punto de vista práctico ante la indeterminación del ámbito temporal potencial en el que un Gobierno cesante va a tener que desarrollar su actividad, tal y como se expone en el siguiente epígrafe.

En el caso opuesto, también existe la posibilidad de dimisión de los miembros de un Ejecutivo en funciones. Existen dos concepciones sobre la misma: En primer lugar, la denominada perspectiva personalizada de la permanencia en funciones defiende que la continuidad de la permanencia en funciones se asocia a la figura del Presidente del Gobierno,

⁴⁹ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 171.

por lo que, para los defensores de la misma, sería perfectamente posible que los restantes miembros del órgano decidieran por sí mismos dejar el cargo. En segundo lugar, existe una concepción híbrida según la cual el abandono del cargo de los miembros del Gobierno distintos al Presidente es posible siempre y cuando no sea requerida una continuidad expresa por parte del Presidente ⁵⁰.

En el ámbito práctico, no se había producido un cambio en la composición de un Gobierno en funciones hasta la XI Legislatura. El primer caso fue el de la renuncia de José Manuel Soria el 15 de abril de 2016 como ministro de Industria, Energía y Turismo tras saltar a la luz su participación en empresas radicadas en paraísos fiscales ⁵¹. Ante esta situación, el entonces Presidente del Gobierno en funciones, Mariano Rajoy dispuso a través del Real Decreto 160/2016 que el ministro de Economía y Competitividad en funciones, que en ese momento era Luis de Guindos, asumiera el despacho ordinario de los asuntos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El RD se refería, como base jurídica de la decisión, al artículo 13.2 LG, según el cual: “La suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno. El Real Decreto expresará entre otras cuestiones la causa y el carácter de la suplencia”. Así, podemos ver que la solución práctica en caso de vacante de una de las carteras ministeriales de Gobierno en funciones ha sido su redirección a la noción de suplencia de la Ley de Gobierno.

Posteriormente, durante la XII Legislatura pero antes de la investidura de un nuevo Presidente, se produjo la misma situación en otras dos ocasiones: el 18 de julio de 2016, mediante RD 298/2016 se dispuso que el entonces Ministro de Justicia asumiera el despacho ordinario de los asuntos correspondientes al Ministerio de Fomento, al haber sido propuesta la titular de la cartera hasta ese mismo día, Ana Pastor a la presidencia del Congreso de los Diputados ⁵². Por último, el día 16 de agosto de 2016 Alfonso Alonso, entonces ministro de

⁵⁰ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 178.

⁵¹ El País: *José Manuel Soria dimite como ministro de Industria en funciones*, 15 de abril de 2016: <https://elpais.com/politica/2016/04/15/actualidad/1460704328_613294.html> (Consultado el 12 de junio de 2019)

⁵² 20 Minutos: *Mariano Rajoy propone a Ana Pastor como candidata a la presidencia del Congreso*, 18 de julio de 2016: <<https://www.20minutos.es/noticia/2800096/0/pp-propone-candidata-presidencia-congreso-ana-pastor/>> (Consultado el 12 de junio de 2019)

Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad renuncia a su cargo para ser candidato a las elecciones en el País Vasco. Ante esta situación, mediante RD 323/2016 se encarga el despacho ordinario de los asuntos del citado Ministerio a Fátima Báñez, Ministra de Empleo y Seguridad Social en funciones. En ambos casos se hizo uso de la misma fórmula que en el primero de los casos expuestos, con mención al artículo 13.2. LG.

5. HORIZONTE TEMPORAL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

La determinación de la duración temporal del Gobierno en funciones es un aspecto clave, puesto que será en este período de tiempo cuando haya que tener en cuenta las particularidades que afectan a esta figura, en particular en cuanto a sus posibilidades de actuación tal y como se expondrá en el siguiente epígrafe.

Además, tal y como ya se ha mencionado, el horizonte temporal en el cual se desarrolla un Gobierno en funciones tiene una tendencia a aumentar por la definición de los momentos *a quo* y *ad quem* que hace la ley y su configuración práctica en la actualidad.

5.1. Momento *a quo* del cese del Gobierno

Para determinar el momento a partir del cual se entiende que el Gobierno se encuentra cesado y, por lo tanto, en funciones, hay que atender al carácter literal de la Carta Magna, que establece en el artículo 101.1 que “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”. Por lo tanto, el cese del Gobierno no depende de cuestiones formales como la aprobación del RD de cese, sino al acaecimiento de las distintas causas determinadas por el mencionado texto legal.

Así, en el caso de la celebración de elecciones generales, el momento *a quo* se identifica con la misma jornada de votación, sin importar para su determinación la fecha de aprobación del RD de cese.

Por su parte, para los supuestos de la pérdida de confianza parlamentaria, el cese se produciría tras la votación que haga triunfar la moción de censura o que imposibilite al Presidente superar la cuestión de confianza. En ambos casos, tal y como establece el artículo 114 CE el Presidente está obligado a dimitir, pero como ya se ha hecho mención, el cese del Gobierno no vendrá determinado por el RD de cese posterior a la presentación de dicha dimisión, tal y como vemos a continuación.

Si el cese se debe a la dimisión del Presidente, el momento *a quo* se deberá entender como el de su presentación ante el Rey con independencia de que se expida o no el RD de cese⁵³. Esta circunstancia solamente se ha producido en una ocasión, con la dimisión de Adolfo Suárez el 29 de enero de 1981. En este caso, y en línea con lo señalado, el RD de cese

⁵³ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 182.

se publicó veintiocho días después de la declaración de dimisión, a la vez que el RD de nombramiento. No cabe duda de que, en un caso como éste no se puede alegar la falta del requisito formal para considerar que el Gobierno no estaba en funciones, ya que durante esos días el Gobierno carecía de capacidad para actuar con plenitud de atribuciones.

Por último, en caso del fallecimiento del Presidente del Gobierno, se entiende que deberá considerarse como momento de cese aquel en que se produzca la declaración de fallecimiento ⁵⁴.

5.2. Momento *ad quem* del Gobierno en funciones

El momento a partir del cual se entiende extinguido el Gobierno en funciones coincidirá con la toma de posesión del nuevo Presidente, al que el Congreso de los Diputados otorga su confianza, y de su Gobierno.

En esta afirmación se pueden distinguir dos situaciones que no se producen en el mismo momento temporal: la toma de posesión del nuevo Presidente, por un lado, y por otro, la toma de posesión del resto de miembros del Gobierno. A este respecto, algunos autores han realizado un análisis de todas las situaciones teóricamente posibles, entre las que se incluyen los casos de continuación de los miembros de un Gobierno en funciones bajo la dirección del nuevo Presidente ya nombrado; la continuación del Gobierno en funciones al completo junto con el nuevo Presidente ya nombrado, o el cese de todos los miembros del Gobierno en funciones al producirse el nombramiento de nuevo Presidente, en cuyo caso solamente estaría en el cargo este último, sin gabinete. Sin embargo, y aunque ninguna de estas propuestas resulta completamente satisfactoria, la que más se asemeja a la realidad es la primera de ellas.

En la práctica, el RD de cese del Presidente establece que éste continuará en funciones hasta la “toma de posesión del nuevo Presidente del Gobierno”, mientras que los RRDD de cese de los vicepresidentes y ministros determinan que la continuidad se prolonga hasta “la toma de posesión del nuevo Gobierno”. En la práctica, esta circunstancia no tiene demasiada incidencia ya que el lapso de tiempo entre la toma de posesión del Presidente y la del resto de miembros del Gobierno suele ser bastante corto – el promedio de días que transcurre entre ambos sucesos es de dos días ⁵⁵ –.

⁵⁴ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 182.

⁵⁵ Datos de elaboración propia. Ver Tabla 2 en Anexo I.

5.3. Duración de la permanencia en funciones

Una vez determinados los momentos en los que comienza y finaliza la permanencia en funciones de un Gobierno hay que hacer una última reflexión sobre el tiempo que puede llegar a transcurrir entre ambos momentos.

De forma preliminar se puede pensar que la duración del periodo de permanencia en funciones será breve, pero hay que remarcar que su duración no se encuentra prefijada: el ordenamiento jurídico no establece un tiempo máximo que limite la situación de interinidad del Gobierno. Además, la única forma que cabría de establecer un límite sería abogar por un mecanismo de investidura automática puesto que lo que va a determinar un período de tiempo más o menos largo va a ser la mayor o menor dificultad para lograr la investidura de un Presidente del Gobierno que logre reunir los apoyos suficientes del Congreso.

Dicha dificultad dependerá de la causa de cese del Gobierno. En el caso de la moción de censura, al estar definida la misma como constructiva, el sustituto para el Presidente estará determinado antes de la votación de la misma.

En los demás supuestos (la cuestión de confianza, la celebración de elecciones generales, la dimisión y el fallecimiento), la facilidad o dificultad para lograr la investidura dependerá, por un lado, de la situación del Presidente y su Gobierno antes de su cese, y por otro, de las conversaciones entre las distintas fuerzas políticas.

En resumen, la duración temporal puede ir desde unas horas o días (como en el caso de la moción de censura) hasta varios meses. En el caso de una investidura frustrada tras la celebración de elecciones generales, en la que ningún candidato logre la mayoría necesaria para su investidura en el plazo de dos meses desde la primera votación, el lapso de tiempo se alargaría puesto que a este plazo habría que sumar los cincuenta y cuatro días requeridos por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la celebración de las nuevas elecciones y a partir de ese momento, nuevamente varias semanas o meses para que el recién constituido Congreso de los Diputados alcanzase un acuerdo.

En la práctica, el promedio de días que un Gobierno ha estado en funciones ha sido de cincuenta y seis. Si desglosamos por causas desencadenantes del cese, las únicas ocasiones de dimisión y de moción de censura han supuesto una duración en funciones del Gobierno de veintiocho y un día respectivamente, con lo que se aprecia que la permanencia en la interinidad del Gobierno disminuye sensiblemente. En el caso de las elecciones generales, la causa más habitual, el promedio de tiempo necesario para lograr un nuevo Gobierno es de sesenta y tres días, cifra que se ve desdibujada por la existencia de un Gobierno en funciones

que permaneció bajo esta circunstancia trescientos dieciséis días. Eliminando esta ocasión, la media permanecería en treinta y ocho días ⁵⁶.

Con todo ello, se puede apreciar la necesidad de delimitación legal de las competencias y actuaciones que puede llevar a cabo un Gobierno cesante. Un Gobierno de este tipo podrá permanecer en funciones durante un período de tiempo suficiente como para que sea necesaria su actuación, sin que se pueda posponer la toma de ciertas decisiones a la existencia de un nuevo Gobierno cuyo Presidente logre superar el proceso de investidura y consiga la confianza del Congreso de los Diputados.

⁵⁶ Datos de elaboración propia. Ver Tabla 2 en Anexo I.

6. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

A la hora de delimitar el ámbito de actuación del Gobierno en funciones hay que tener en cuenta la exposición de motivos de la Ley de Gobierno, que establece, refiriéndose al mismo que “el objetivo último de toda su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno”.

Esta afirmación difiere claramente del artículo 97 CE, el cual fija las bases para establecer el ámbito de actuación de un Gobierno que no se encuentre en funciones, por lo que se debe partir de la idea de la diferencia en el ámbito de actuación de un Gobierno cesante con respecto a las potestades de actuación de un Gobierno que no está en esta situación.

La Ley de Gobierno, más allá de su exposición de motivos, contiene la base de la regulación en cuanto a las posibilidades de actuación del Gobierno en funciones, en su artículo 21, que declara lo siguiente:

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

Este artículo realiza una delimitación positiva del ámbito de actuación del Gobierno en funciones en su apartado tres y una delimitación negativa en sus apartados cuatro, cinco y seis.

6.1. Delimitación positiva del ámbito de actuación del Gobierno en funciones

Como ya se ha mencionado, el artículo 21.3 LG establece los casos en los que el Gobierno en funciones tiene potestad para actuar, esto es, una delimitación positiva en su ámbito de actuación.

Este artículo emplea tres conceptos jurídicos indeterminados: el despacho ordinario de los asuntos públicos, la urgencia y el interés público.

A la hora de interpretar los mismos no se puede acudir al criterio teleológico, ya que durante la tramitación del artículo no se plantearon enmiendas o discusiones sobre el significado de estos conceptos que dejen ver la intencionalidad originaria del legislador. Así, para realizar un acercamiento al sentido de estos conceptos seguiremos los criterios establecidos por la doctrina y la jurisprudencia.

6.1.1. Doctrina

Para NARANJO, serían asuntos de trámite o de ordinaria administración “aquellos que se pueden tratar desde el Gobierno como órgano administrativo, dirigidos, por tanto, a la gestión diaria necesaria para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, de mera ejecución, que continúan o ponen punto final a un proceso en curso o en los que se toman decisiones en cumplimiento de una competencia vinculada”⁵⁷.

Estos estarían en contraposición a los actos que posean un marcado contenido de dirección política, es decir, aquellos que requieran una nueva decisión orientada por criterios políticos.

Sin embargo, tal y como se establece en el mencionado artículo 21.3 LG, se podría conceder al Gobierno un margen de decisión política cuando entre en juego el interés general o la urgencia, que, para este autor, tienen una interpretación conjunta.

El interés general remite a un interés general cualificado y con causa determinada que exija una actuación gubernamental inmediata. Con esta mención a la inmediatez, se liga la definición de interés general a la urgencia.

De esta forma, el Gobierno cesante solamente debería actuar alegando el interés general si la situación no puede ser afrontada con éxito tras el proceso de formación de un nuevo Gobierno.

⁵⁷ NARANJO DE LA CRUZ, R., “El ámbito funcional del Gobierno cesante” en *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 36-37, 2001. p. 31.

Para SATRÚSTEGUI, el ámbito positivo de la actuación del Gobierno en funciones consiste en garantizar que los intereses generales no queden desprotegidos a consecuencia del cese del Gobierno. Por lo tanto, esta posibilidad de actuación supone “la continuidad de la parte menos innovadora y discrecional de la actividad gubernamental”. Este ámbito funcional se opondría a la actuación por la que el Gobierno desarrolla “una política innovadora derivada del programa gubernamental o de una perspectiva partidista, porque el hecho del cese le priva de la confianza parlamentaria que es el requisito indispensable para legitimar esa política”⁵⁸.

En el mismo sentido, SANTAOLALLA defiende que el Gobierno puede adoptar las decisiones que le corresponden como órgano administrativo. Sin embargo, fuera de su alcance quedarían aquellas decisiones que impliquen una elección en función de la composición del Gobierno dimisionario que puedan comprometer seriamente la actuación política de los sucesivos Gobiernos⁵⁹.

6.1.2. *Jurisprudencia*

El proceso de la determinación jurisprudencial del significado de los mencionados conceptos jurídicos indeterminados comienza con la Sentencia del Tribunal Supremo 5369/2005, de 20 de septiembre de 2005.

En ella, se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobaba la extradición de la demandante ante la petición de entrega de las autoridades italianas.

El motivo en el que se fundamenta el recurso es que el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo encontrándose cesado y en funciones, por lo que, ante su falta de competencia, el mismo sería nulo de pleno derecho.

En la sentencia se analiza la competencia del Gobierno en funciones en base al artículo 21 LG y se llega a la conclusión de que el despacho ordinario de los asuntos públicos se corresponde con la gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos, salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza.

A la luz de esta interpretación y dado que no concurren ninguna de las circunstancias o condiciones de urgencia o interés general, el Tribunal concluye que el Gobierno cesante se

⁵⁸ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *op. cit.*, p. 360.

⁵⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, p. 1576

excedió de los límites competenciales y, por tanto, se estima el recurso contencioso-administrativo.

En el mismo año 2005, la Sentencia del Tribunal Supremo 8303/2005, de 2 de diciembre, modifica la línea jurisprudencial iniciada por la STS 5369/2005. En este caso, la sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros por el cual se deniega la concesión de indulto a ciento cuarenta y nueve penados, entre los cuales se encontraba el recurrente.

El motivo en el que se fundamenta el recurso vuelve a ser la falta de competencia del Consejo de Ministros, ya que el mismo se encontraba en funciones.

Esta sentencia considera que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos actos de decisión cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Esa cualidad, que excluye a un asunto del despacho ordinario, ha de apreciarse caso por caso atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse.

El TS entiende que el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se resuelve una solicitud de indulto no es un acto idóneo para trazar la dirección política del Gobierno, ni tampoco implica una directriz política que condicione, comprometa o impida las que debiera tomar el nuevo gobierno, porque no quedan mermadas las facultades del nuevo Gobierno, ya que el mismo puede resolver lo que considere procedente sobre ese indulto, si, en virtud de las normas legales que lo regulan, vuelve a ser sometido a su consideración.

Como se puede ver, hay un cambio de criterio entre las dos sentencias a la hora de determinar lo que se entiende por “despacho ordinario de los asuntos públicos”. A este respecto, la STS 8303/2005 considera que los razonamientos en ella expuestos suponen una restricción del criterio seguido por la STS 5369/2005 al considerar que no es la presencia de una motivación o juicio político lo que excede a la gestión ordinaria de los asuntos públicos, sino la adopción de decisiones que, por su contenido en las circunstancias concretas en las que se toman, impliquen una nueva orientación política o condicionen, comprometan o impidan la que deba adoptar el nuevo Gobierno.

A la luz de esta última interpretación se dicta la STS 2602/2013, que resuelve el recurso contencioso-administrativo a través del cual se impugna un Real Decreto aprobado por el Gobierno en funciones, dirigido a regular los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, por falta de competencia de dicho Gobierno.

Esta sentencia menciona la tesis planteada por la STS 8303/2005 y considera que la aprobación del RD objeto de recurso se enmarca dentro del ámbito del concepto jurídico indeterminado definido con la expresión “despacho ordinario de los asuntos públicos”, pues no puede percibir qué nuevas orientaciones políticas son las que estableció el RD, o qué condicionamiento, compromiso o impedimento para las que hubiera de fijar el nuevo Gobierno significó su aprobación.

De esta manera, podemos decir que en la actualidad la posición defendida jurisprudencialmente es que la que se inició con la STS 8303/2005 y se consolidó con la STS 2602/2013, según la cual el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que la mencionada sentencia del año 2005 contaba con cinco votos particulares, sobre cuyos fundamentos hacemos un breve resumen a continuación:

En primer lugar, el voto particular del Magistrado D. Eduardo Espín Templado incide en la falta de constitucionalidad del artículo 21 LG, al no contemplarse en la CE ningún límite a la actuación del Gobierno en funciones. Para el Magistrado, el hecho de que la Constitución guarde silencio sobre esta materia se basa, como razón decisiva, en que deben ser el control parlamentario y la apelación al electorado los medios a emplear en caso de que un Gobierno en funciones adopte decisiones que la corrección política y parlamentaria aconsejase dejar al futuro Gobierno.

Su voto particular concluye que “tanto la Ley de 50/1997 como la Sentencia, han incurrido en el error de entender que lo que no debe hacer normalmente un Gobierno cesante por razones de corrección o ética política, puede prohibirlo el legislador”. Así, “la limitación que el legislador ha impuesto [...] en el artículo 21.3 [...] sustrae al ámbito de la política del sistema democrático parlamentario toda una serie de decisiones políticas y las somete indebidamente al juicio de los tribunales”.

En segundo lugar, el Magistrado D. Agustín Puente Prieto, con su voto particular, refuta la definición del concepto “despacho ordinario de los asuntos públicos” que hace la sentencia. En primer lugar, el Magistrado realiza una diferenciación entre los actos políticos y administrativos en base a la materia sobre la que versen los mismos y excluye los primeros – entre los cuales se encuentra el indulto – del ámbito de actuación de un Gobierno cesante. Respecto a los segundos, considera que es necesario un examen caso por caso para precisar

si con los mismos se está condicionando, limitando o impidiendo el legítimo ejercicio de las funciones administrativas por el nuevo Gobierno.

En tercer lugar, el Magistrado D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat considera en su voto particular que la interpretación del artículo 21.3 LG debe realizarse a la luz del artículo 101 CE, del cual se puede inferir que un Gobierno en funciones no puede acordar decisiones de trascendencia política al deber limitarse en el ejercicio de sus funciones, a asegurar el regular funcionamiento de los asuntos y servicios públicos. Por ello, el Consejo de Ministros, estando en funciones, resultaría incompetente para tomar decisiones sobre el ejercicio del derecho de gracia, que tiene un significado esencialmente político y un carácter excepcional.

En cuarto lugar, el Magistrado D. Manuel Vicente Garzón Herrero aboga con su voto particular por la acotación del artículo 21.3 LG. Así, considera que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende, en todo caso, los actos de trámite y los actos típicos de la función administrativa. Además, cuando concurren las circunstancias de urgencia e interés general, el Gobierno también podrá adoptar actos de naturaleza administrativa de especial trascendencia. Los actos que el Gobierno en funciones tiene vedados en todo caso, serían los actos contemplados en el artículo 21 LG y los actos de dirección política.

En quinto y último lugar, encontramos el voto particular formulado por los Magistrados D. José Manuel Sieira Míguez, D. Enrique Lecumberri Martí, Dña. Margarita Robles Fernández, D. Jesús Ernesto Peces Morate y D. Emilio Frías Ponce. Los Magistrados consideran que no es suficiente la distinción entre actos políticos y actos administrativos, sino que dentro de estos últimos hay que diferenciar entre actos administrativos ordinarios sin contenido o valor político y actos administrativos que no pueden ser considerados ordinarios en cuanto implican una opción con contenido o valor político. Estos últimos, junto a los actos políticos, quedarían excluidos del concepto de “despacho ordinario de los asuntos públicos”, ya que entienden que éstos son el conjunto de actos encaminados a la consecución de fines objetivos, generales y permanentes.

6.2. Delimitación negativa

La delimitación negativa del ámbito de actuación del Gobierno en funciones se realiza de forma más realista y factible ⁶⁰, ya que los apartados 4 y 5 del artículo 21 excluyen

⁶⁰ REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, p. 200.

determinadas competencias, según se traten de limitaciones en las facultades del Presidente, o del Gobierno en su totalidad.

Las facultades vetadas al Presidente de un Gobierno cesante son las siguientes:

- i. Proponer al Rey de la disolución de las Cortes Generales o de alguna de las Cámaras de forma individual.
- ii. Plantear la cuestión de confianza
- iii. Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo

Por otro lado, las facultades que no se pueden ejercer por el Gobierno en funciones son:

- i. Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado
- ii. Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- iii. El ejercicio de las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales, en caso de que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Algunos autores se han planteado si estas circunstancias son excepciones absolutas y por tanto suponen un límite inquebrantable a la actuación de un Gobierno en funciones o si las mismas pueden verse moduladas por lo antedicho en el apartado 3 del mismo artículo 21 LG. Es decir, si las circunstancias que se enumeran en los apartados 4 y 5 son excepciones en todo caso o si podrían quedar invalidadas por la concurrencia de la “urgencia” y del “interés general”.

Si asumimos esta última postura, estaríamos dando por válido que la enumeración de los apartados 4 y 5 del artículo 21 sirve como una mera relación de supuestos que no se pueden considerar en ningún caso como “despacho ordinario de los asuntos públicos” y que, por tanto, solamente pueden ser ejercidos en casos de “urgencia” e “interés general”.

Autores como NARANJO o GUILLÉN no consideran posible esta visión y defienden que se trata de prohibiciones de carácter absoluto ⁶¹.

La misma conclusión alcanza SATRÚSTEGUI, quien estima que dichas prohibiciones pueden considerarse implícitas en la Constitución ⁶², y que, por lo tanto, prevalecen sobre las circunstancias que establece el artículo 21.3 LG.

⁶¹ GUILLÉN LÓPEZ, E. referenciado en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.* p. 38

⁶² SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *op. cit.* p. 362.

7. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El control parlamentario del Gobierno en funciones ha sido una cuestión que no ha atraído demasiada atención, principalmente por la escasa duración de los distintos Gobiernos cesantes a lo largo de la historia democrática de España.

Sin embargo, entre el fin de la Legislatura X y el comienzo de la XII, el Gobierno de Mariano Rajoy estuvo en funciones a lo largo de un período de más de diez meses. Durante los mismos, la complicada situación que atravesaba la Unión Europea hizo necesaria su actuación en distintos ámbitos de política exterior. Por ello el Congreso de los Diputados exigió la comparecencia de distintos miembros del Gobierno cesante para explicar las medidas adoptadas.

La negativa por parte del Gobierno a comparecer y la posterior interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional ha abierto el debate sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones: si es éste posible, qué instrumentos podrían utilizarse y su alcance.

7.1. El control parlamentario del Gobierno

El Estado constitucional tiene su base en la división de poderes y en el equilibrio entre los mismos. Para hacer este equilibrio efectivo, es necesaria la existencia de controles recíprocos, que pueden ser de muchos tipos distintos y dentro de los cuales se encuentra el control parlamentario. En este sentido, el artículo 66.2 CE menciona entre las facultades de las Cortes Generales la de controlar la acción del Gobierno.

Se entiende por control parlamentario “la actividad del Parlamento encaminada a supervisar la gestión gubernamental con objeto de verificar el cumplimiento y desarrollo de la Constitución y de las leyes, de comprobar la adecuación de la actuación del Gobierno al programa político que el Presidente sometió a la aprobación de la Cámara en la sesión de investidura e incluso la posibilidad de instar, en su caso, al Gobierno a rectificar su actuación cuando ésta no se ajuste a los parámetros indicados”⁶³.

⁶³ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones” en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 35, 2016. p. 29.

En el sentido más general, cabría hablar de dos significados distintos del control parlamentario. En primer lugar, encontramos un significado estricto según el cual el control tiene como objeto los órganos y no las normas y como fin, remover al titular del órgano controlado. Este punto de vista excluye, por tanto, los actos de las Cámaras de aprobación o rechazo de normas, así como las actividades de información y crítica que no puedan desembocar en la remoción de los titulares del órgano de gobierno ⁶⁴. Esta concepción resulta muy poco operativa y dejaría reducido el ejercicio del control únicamente al Congreso de los Diputados, pese a que, como se ha visto, el artículo 66.2 CE otorga a las Cortes Generales en su conjunto el ejercicio de la potestad de control al Gobierno.

Por ello, parece más acertado el significado amplio, según el cual el control parlamentario es toda actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata ⁶⁵. Según esta visión, la remoción del Gobierno de su cargo es tan solo uno de los efectos del control parlamentario, no siendo éste ni el único ni el más común de los mismos.

El ejercicio del control parlamentario entendido desde este punto de vista puede servirse de múltiples y variados instrumentos. Tanto es así que se puede decir que prácticamente cualquier actuación desarrollada por las Cámaras puede tener como consecuencia (aunque no sea su fin exclusivo) la fiscalización de la acción del Gobierno.

Además de las preguntas e interpelaciones – instrumentos contemplados en el artículo 111 CE – las Cortes cuentan con otros procedimientos para debatir y criticar la acción del Gobierno. El Reglamento del Congreso de los Diputados entra a regular además de los dos mencionados mecanismos, las proposiciones no de ley y el examen y debate de las comunicaciones, programas y planes remitidos por el Gobierno. Por su parte, el Reglamento del Senado se refiere también a las mociones, y de la misma manera que el del Congreso, al debate de las comunicaciones e informes del Gobierno.

Sin embargo, si tenemos en cuenta la definición amplia de control tendríamos que incluir también dentro del abanico de instrumentos a través del cual las Cortes pueden ejercer una función fiscalizadora ciertas actuaciones que, por el hecho de generar debate, ya suponen

⁶⁴ ARAGÓN REYES, M. “Control Parlamentario” en *Temas Básicos de Derecho Constitucional (Tomo II: Organización del Estado)*. Civitas, Madrid, 2001, p. 177.

⁶⁵ ARAGÓN REYES, M. *op. cit.* p. 178

un control. Dentro de estos últimos podríamos incluir la realización de críticas o presentación de enmiendas en el marco de un procedimiento legislativo, la reprobación de ciertos nombramientos o designaciones que efectúe el Gobierno, etc.

En general, no se puede decir que el Parlamento español adolezca de debilidad en materia de control. Si bien es cierto que, como se ha visto en la práctica, es difícil que los instrumentos para exigir responsabilidad política al Gobierno fueren a éste a dimitir, el resto de procedimientos al servicio de la fiscalización del Gobierno son ampliamente utilizados.

Por último, hay que señalar que algunos autores relacionan la función de control parlamentario con la de impulso o *indirizzò* político. MANZELLA describe la misma como aquella que permite al Parlamento manifestar su voluntad sobre los grandes objetivos de la política nacional, señalando los instrumentos más adecuados para llevarlos a cabo ⁶⁶. Nuestra Carta Magna no reconoce a las Cortes Generales de forma diferenciada el la potestad para el ejercicio de la misma, pero la doctrina si que reconoce su existencia y el hecho de que las Cortes, al utilizar algunos mecanismos de control – entendidos dentro de la concepción amplia del concepto – también pone en práctica la misma ⁶⁷.

En particular, parece que serían idóneos para lograr los objetivos de la función de impulso político las proposiciones no de ley, ya que a través de las mismas el Congreso emite un pronunciamiento sobre un asunto concreto, instando a que se realicen unas actuaciones determinadas; las mociones, en tanto en cuanto las mismas expresan la posición de la Cámara en relación con lo expuesto por el Gobierno tras una interpelación realizada por un grupo parlamentario y por último, las propuestas de resolución que siguen a las comunicaciones realizadas por el Gobierno al Congreso a iniciativa del primero.

A continuación realizaremos un análisis de la cabida de estos y otros instrumentos de control a la hora de fiscalizar la acción de un Gobierno que se encuentra en funciones.

⁶⁶ MANZELLA, A. *Il Parlamento* referenciado en GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M “Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento” en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 18, 2018-II, p. 94

⁶⁷ DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ L. M^a, “Actos de los procedimientos de control, impulso e información”, en *Los actos del Parlamento (Instituciones de Derecho Parlamentario II)* referenciado en GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M *op. cit.* p. 100

7.2. El control de un gobierno cesante

Como ya se ha señalado, el control del Gobierno en funciones no había supuesto históricamente un problema, principalmente por dos razones: la breve duración de los mismos a lo largo de la democracia y el marco al que normalmente se circunscribe la actuación del Gobierno en funciones –traspaso de poderes al nuevo Gobierno y despacho de asuntos públicos–⁶⁸.

Es inevitable realizar una reflexión antes de ir más allá sobre las particularidades que el control parlamentario debe presentar en este caso, fruto precisamente de las singularidades del Gobierno en funciones: su naturaleza, su ámbito de actuación y su, a priori, escasa duración temporal.

En primer lugar, y en lo referente a la naturaleza del Gobierno en funciones, hay que decir que ésta va a limitar el posible ejercicio por las Cámaras – en este caso por el Congreso de los Diputados en particular – de sus potestades de control. Como ya hemos visto, en el caso de un gobierno cesado no existe una relación de confianza entre las Cortes Generales y el Gobierno ni existe tampoco un Gobierno con plenitud de atribuciones que pueda cumplir las facultades que le encomienda la Constitución. Es por ello que los instrumentos de control dirigidos a exigir responsabilidad política al Gobierno no son viables cuando éste se encuentra en funciones⁶⁹. La cuestión de confianza está explícitamente excluida de las facultades del Gobierno en funciones por el artículo 21.4 LG y la moción de censura no se puede presentar ya que no hay un Gobierno cuya actividad censurar.

En cuanto a su ámbito de actuación, recordamos ahora que el Gobierno en funciones tiene un campo de acción limitado legal y jurisprudencialmente al despacho ordinario de los asuntos públicos, que comprende las actuaciones cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento para las que deba fijar el nuevo Gobierno, salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general. Así, los instrumentos que utilicen las Cortes en el ejercicio de la potestad conferida por el artículo 66.2 CE deben tener como finalidad el control como tal, evitando desarrollar una función de impulso político carente totalmente de sentido en base a las limitaciones impuestas a un Gobierno en funciones que acabamos de comentar. Así, parece que los mecanismos más adecuados de cara a ejercer el control en esta situación serían las

⁶⁸ REVIRIEGO PICÓN, F. *op. cit.*, p. 286.

⁶⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., *op. cit.*, p. 34.

preguntas, las interpelaciones, las solicitudes de comparecencia, y las comisiones de investigación – en este último caso, con las matizaciones que realizaremos en el párrafo siguiente – ya que todos estos instrumentos se pueden referir a las acciones concretas que el Gobierno en funciones esté llevando a cabo ⁷⁰. Por el contrario, las proposiciones no de ley, las mociones y las propuestas de resolución no podrían admitirse como medios para ejercer la función fiscalizadora por las Cortes, puesto que, como ya se ha puesto de relieve, estas acarrear de forma destacada una intención de impulso u orientación política.

Por último y en lo referente a la duración de la permanencia en funciones de un Gobierno, es obvio que esta circunstancia puede limitar los mecanismos de los cuales disponen las Cortes para ejercer su función de control, ya que algunos de los mismos conllevan un procedimiento con una duración determinada. Sin embargo, y como ya se ha puesto de relieve, esta limitación está dejando de ser operativa por la prolongación de los períodos en los que existe un Gobierno en funciones. Así, instrumentos como las comisiones de investigación que en el pasado eran consideradas inviables en estos casos, sí que podrían llegar a desarrollarse con los nuevos márgenes temporales con los que cuentan ciertos gobiernos en situación de interinidad.

7.2.1. El debate abierto tras la negativa del Gobierno a comparecer ante el Congreso de los Diputados

Tras la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre de 2015, el Gobierno cesó y se mantuvo en funciones más de diez meses, hasta el día 29 de octubre de 2016. La singularidad de esta situación no sólo se encuentra en el prolongado periodo durante el que no hubo un Gobierno que contase con la confianza del parlamento, sino también en dos circunstancias adicionales.

En primer lugar, fue determinante la crítica situación de la Unión Europea, que tuvo que hacer frente, por un lado, al anuncio de David Cameron del referéndum para la salida de la

⁷⁰ REVIRIEGO PICÓN, F. *op. cit.*, p. 292.

UE en febrero de 2016 y a su celebración en junio del mismo año ⁷¹; y por otro, a la crisis de los refugiados, mediante un polémico acuerdo con Turquía en marzo del mismo año ⁷².

En segundo lugar, por primera vez desde el comienzo de la democracia, las cámaras constituidas tras la celebración de las elecciones generales fueron incapaces de llegar a un acuerdo para investir a un Presidente del Gobierno. Además de la consecuencia obvia en cuanto a la duración del Gobierno en funciones, esto tuvo como efecto la coexistencia del mismo con unas Cámaras que llevaban a cabo su actividad con normalidad, celebrando Plenos, constituyendo las Comisiones, etc. ⁷³ En concreto, la XI Legislatura empezó el 13 de enero de 2016 y duró poco más de 4 meses, hasta el 3 de mayo, cuando el Rey procedió a disolverlas en virtud del artículo 99.5 CE.

En el transcurso de esta situación tan particular, algunos miembros del Gobierno se negaron a comparecer ante las Cortes. Es entonces cuando surgió la duda acerca de si el Gobierno en funciones estaba obligado a comparecer para ser controlado por las Cortes Generales.

En concreto, la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados acordó la comparecencia de Pedro Morenés, Ministro de Defensa, para que aclarase los acuerdos adoptados por la OTAN con respecto a la crisis de los refugiados. Una semana antes de la fecha de la comparecencia, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes remitió al Congreso un escrito denegando la comparecencia del citado Ministro. La argumentación que se hacía en dicho oficio se basaba en la idea de que la falta de una relación fiduciaria entre el Congreso y el Gobierno implica que éste tiene un ámbito de actuación que queda restringido a dos aspectos: el despacho ordinario de los asuntos públicos y a la adopción de medidas en

⁷¹ El Confidencial: *Cronología del Brexit: los momentos clave de la salida de la Unión Europea de Reino Unido*, 28 de marzo de 2017: <https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-03-28/cronologia-brexit-salida-reino-unido-union-europea_1356578/> (Consultado el 20 de octubre de 2018).

⁷² Consejo Europeo. *Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016*. <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>> (Consultado el 20 de octubre de 2018).

⁷³ Congreso de los Diputados: XI Legislatura 2016 (del 13 de enero al 19 de julio de 2016) <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia/HistXILeg>> (Consultado el 24 de octubre de 2018).

casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa lo justifique.

Así, en el escrito se manifiesta que las “formas de control implican una exigencia de responsabilidad política, en la medida que versan sobre materias de índole política” y dicha exigencia de responsabilidad no procede para las competencias de “despacho ordinario”, ya que “se trata de actos que se realizan sin implicar directriz ni orientación política alguna”, ni tampoco en el caso de la adopción de medidas en casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa lo justifique, ya que en ellas “la propia Ley obliga a acreditar las circunstancias que obligan a la adopción de dichas actuaciones”, la cual debe ser valorada por el Poder Judicial ⁷⁴.

A este escrito respondió el Presidente del Congreso de los Diputados, replicando a su vez la Vicepresidenta del Gobierno con una carta que sostenía la misma tesis que el citado oficio del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes ⁷⁵.

Finalmente, el Ministro de Defensa no compareció el 17 de marzo de 2016 y, apoyándose en la misma argumentación, la Ministra de Fomento Ana Pastor tampoco compareció el 4 de abril ⁷⁶.

Ante esta situación, todos los Grupos Parlamentarios excepto el GP Popular elaboraron una propuesta para plantear un conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional. Dicha propuesta se debatió en el Pleno de 6 de abril de 2016, un día antes de que se produjese la incomparecencia del Ministro del Interior.

En este debate los distintos portavoces de los Grupos Parlamentarios hicieron hincapié en las competencias que la CE otorga a las Cortes en sus artículos 66 y 110 y en la responsabilidad del Gobierno en los términos de los artículos 108 CE y 26 LG. La propuesta

⁷⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., *op. cit.*, p. 36-37.

⁷⁵ El texto íntegro de la carta de la Vicepresidenta del Gobierno se puede encontrar en: <<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mpr/Paginas/2016/16032016-cartaapatxilopez.aspx>>

⁷⁶ Europa Press: *Ana Pastor “plantará” mañana al Congreso, donde está citada a comparecer*. 4 de abril de 2016. <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-ana-pastor-plantara-manana-congreso-donde-citada-comparecer-20160404143759.html>> (Consultado el 25 de octubre de 2018)

fue aprobada con doscientos dieciocho votos a favor, ciento trece en contra y cuatro abstenciones ⁷⁷. El Presidente del Congreso hizo un requerimiento al Gobierno para que, en el plazo de un mes revocara su decisión de no someterse al control del Congreso, pero éste fue rechazado el 6 de mayo tras haber agotado el plazo disponible ⁷⁸. Por ello, la Diputación Permanente de la Cámara planteó el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, que lo admitió a trámite mediante providencia 3102/2016, el 9 de junio.

En el mismo, se alegaba que los preceptos vulnerados por el Gobierno en funciones al no comparecer ante la Cámara eran los siguientes: artículo 1 CE, que contiene la cláusula del Estado democrático, que informa el resto del texto constitucional; artículo 9.1 CE, que establece la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico; artículo 23 CE, ya que se considera que la negativa del Gobierno hace imposible el ejercicio de los derechos de los representantes y el derecho de participación política de los ciudadanos; artículo 66.2 CE, que establece la cláusula de atribución a las Cortes Generales de la función de control del Gobierno; artículo 108 CE, el cual explicita las condiciones en las que se puede exigir al Gobierno la responsabilidad política concreta; artículo 110 CE, que pone de manifiesto que la facultad de solicitar la presencia de los miembros del Gobierno en las Cámaras es una parte esencial de la función de control y un rasgo esencial del régimen parlamentario que no debería verse limitado por el hecho de que el Gobierno esté en funciones y, por último, artículo 111 CE, según el cual el Gobierno debe someterse a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las cámaras.

En resumen, el conflicto de atribuciones viene a decir que la cuestión no estriba en si un Gobierno en funciones puede o no ser controlado, sino en el hecho de que el control parlamentario va ligado a las competencias del Gobierno y un Gobierno en funciones no solamente lleva a cabo el despacho ordinario de los asuntos, sino que también adopta medidas en caso de urgencia o por razones de interés general que pueden implicar el establecimiento de nuevas orientaciones políticas, condicionamientos o compromisos.

Con fecha 13 de julio de 2016 el Abogado del Estado presentó su escrito solicitando la inadmisión del conflicto o, subsidiariamente, su desestimación. Además de las alegaciones procedimentales que realiza, en cuanto al fondo, basa la solicitud de desestimación en la negación del menoscabo de las atribuciones del Congreso de los Diputados, ya que según el

⁷⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 7, 6 de abril de 2016, p.75.

⁷⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., *op. cit.*, p. 39.

escrito, el control sólo puede ejercerse por un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara, lo cual no ocurría en este caso. Adicionalmente, se esgrime que “El control de un Gobierno en funciones que ha obtenido la confianza de una Cámara anterior es una anomalía constitucional, contraria al sistema de gobierno parlamentario que establece nuestra Constitución, donde el control está asociado a la responsabilidad política y no hay responsabilidad política que sea predicable respecto de un Gobierno en funciones”.

Finalmente, tras el cumplimiento de formalidades procedimentales por las partes, mediante providencia de 13 de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional señaló para deliberación y fallo de la sentencia el día 14 del mismo mes y año.

Ya antes del acaecimiento de esta excepcional situación, la doctrina se dividía entre aquellos que opinaban que el control del Gobierno en funciones carecía de sentido y los que mantenían la postura de que el control debe tener el mismo significado que en situaciones normales, pero con las modulaciones necesarias para atender a las particularidades de la situación.

Entre los primeros encontramos a SANTAOLALLA, según el cual “[...] Parado éste [el Gobierno], todo tiende a suspenderse. Las Cortes Generales, suelen reducir drásticamente su actividad y evitan actuaciones que impliquen una colaboración con el Gobierno cesado. De ahí la suspensión de preguntas, interpelaciones, mociones, etc. [...]”⁷⁹. También defiende esta postura MERINO MERCHÁN, que afirma que la interinidad del Gobierno en funciones “[...] Hace perder todo significado a la actividad parlamentaria de control político sobre aquel; por ello éste se suspenderá o reducirá durante ese período [...]”⁸⁰.

Entre los defensores de la segunda postura encontramos a REVIRIEGO PICÓN, que manifiesta que “El control parlamentario es [...] una función que no debe verse obstaculizada o coartada en ninguna de las fases por las que un Gobierno atraviese”⁸¹. Por su parte, LÓPEZ GUERRA considera que el hecho de que el Gobierno se mantenga en funciones “se ve justificada, no solo por la necesidad del mantenimiento de las tareas del

⁷⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *op. cit.*, p. 1569.

⁸⁰ MERINO MERCHÁN, J.F., *Instituciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande, 1994, p.505; referencia tomada de Reviriego Picón, *op. cit.*, p. 287.

⁸¹ REVIRIEGO PICÓN, F. *op. cit.*, p. 289.

Gobierno, sino también para que exista una posibilidad de control de las acciones gubernamentales con responsables definidos”⁸².

7.2.2. *La Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, del Tribunal Constitucional*

Tras desestimar la solicitud del Abogado del Estado de inadmisión del conflicto de atribuciones por falta de atribuciones de la mesa de la Diputación Permanente y por la indeterminación del objeto y de las pretensiones formuladas, el Tribunal entra a valorar ciertas cuestiones previas al enjuiciamiento de fondo

En primer lugar, respecto a la afirmación del Abogado del Estado según la cual el control a un Gobierno en funciones es contrario al uso parlamentario, el Tribunal ve necesario entrar a distinguir entre usos parlamentarios y prácticas organizativas de las cámaras. El primero apoyaba su postura en el hecho de que, a lo largo de la historia, las Cortes Generales han adoptado acuerdos para posponer sus decisiones y así, en ciertos momentos, no han ejercido una función de control en sentido estricto del Gobierno en funciones. Sin embargo, el Tribunal resalta que dicha decisión era una simple práctica organizativa ante la perspectiva de una investidura cercana en el tiempo. En el supuesto que ahora se resuelve, la situación es distinta ya que no se esperaba una investidura próxima, por lo ambas realidades no son equiparables.

En segundo lugar, respecto a la subsistencia del presente conflicto más allá del fin de la legislatura en el que fue planteada, el Tribunal considera que la controversia competencial sigue abierta al momento de la sentencia, ya que el procedimiento conflictual tiene como interés garantizar la existencia de la estructura constitucional, concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales.

En cuanto a la delimitación del conflicto de atribuciones, el Tribunal concluye que el pronunciamiento de esta sentencia tiene como objetivo no solo un acto, sino el criterio del Gobierno a negarse a someterse a la función de control de las Cortes Generales. Este criterio no solo se manifestó mediante la comunicación del Ministro de la Presidencia de 10 de marzo de 2016 en nombre del Gobierno de la Nación, sino que también se declaró en otras ocasiones al tramitarse otras iniciativas de control.

Por su lado, en lo referente al asunto que se dilucida, el Tribunal establece que la finalidad del proceso es determinar si la decisión del Gobierno en funciones de no someterse

⁸² LÓPEZ GUERRA, L., “Gobierno en funciones” en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 3266

a la función de control del Congreso de los Diputados ha producido o no el menoscabo de la atribución de la función del control del mencionado órgano. Para ello habrá que atender a lo dispuesto en el artículo 66.2 CE, sin por ello excluir el análisis de la vulneración de los demás preceptos constitucionales alegados.

En la exposición de los fundamentos de derecho, el Tribunal se centra en dos líneas argumentales: la relación entre los conceptos de confianza y control, en primer lugar, y, en segundo lugar, el ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Gobierno.

a) La relación entre el concepto de control y el vínculo fiduciario Congreso - Gobierno

En esta primera línea argumental, el TC entra en primer lugar a definir ambos conceptos: el vínculo entre las Cortes y el Gobierno, por un lado, y el control, por otro.

Respecto a la relación existente entre las Cortes y el Gobierno, el razonamiento comienza resaltando que la forma política en el caso de España según el artículo 1.3 CE, es una monarquía parlamentaria. Esta circunstancia implica que la soberanía nacional está representada por las Cortes, que en función de las disposiciones del artículo 66.1. CE, ejercen la potestad legislativa, presupuestaria, controlan la acción del Gobierno y ejercen otras competencias que les sean atribuidas.

En este escenario, las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno son de vital importancia y precisamente es ese juego de “*check and balance*” lo que garantiza el Estado social y democrático de Derecho. En la práctica, la principal relación entre las Cortes y el Gobierno es el vínculo fiduciario entre ambas, que comienza con la investidura del Presidente y finaliza con el fracaso de una cuestión de confianza, el éxito de una moción de censura o por la extinción de las propias Cortes Generales.

En cuanto al concepto de control, el TC hace énfasis en que se trata de un concepto no definido por la CE, que se limita a atribuir el mismo a las Cortes Generales. Sin embargo, en la actualidad este control se desempeña a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno.

Una vez tratada la naturaleza de ambos conceptos, el TC entra a valorar la relación entre los mismos, dictando que, aunque de las disposiciones de la CE no se puede inferir una identificación plena entre ambos conceptos, es innegable la estrecha relación que hay entre los dos. Así, el Título V de la Constitución comienza estableciendo que “El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. Además,

lo normal será que el control de la acción del Gobierno se ejerza en el marco de la relación fiduciaria entre Gobierno y Congreso de los Diputados.

Aunque la regla general sea esta, ello no significa que excepcionalmente no pueda ejercerse la mencionada función de control en los periodos en los que no hay existe la confianza entre los dos órganos constitucionales. Las razones que se esgrimen a favor de esta tesis son las siguientes:

- i. La función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Esta función no puede verse limitada más que allí donde la Constitución lo establezca. Nuestro texto constitucional no contiene ninguna excepción al ejercicio de la misma, por lo que no se puede entender limitación alguna.
- ii. No se puede mantener una identificación sin matices entre la relación de confianza y la función de control, ya que la función de control corresponde a las Cortes Generales (Congreso y Senado) y, en el caso de la segunda cámara, no hay una relación de confianza con el Gobierno. Los instrumentos de control del Título V se prevén para ambas cámaras y, si bien la moción de censura y la cuestión de confianza solamente se pueden ejercer por el Congreso de los Diputados, el resto de instrumentos pueden ser utilizados indistintamente.
- iii. No todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación fiduciaria. Así como la moción de censura y la cuestión de confianza son los dos casos expresamente establecidos de pérdida de confianza, las preguntas y comparencias pueden tener como objetivo final recabar información, o bien la utilización ulterior de esa información para la exigencia de responsabilidades políticas. Así, los efectos del resto de formas de control pueden agotarse en su mismo ejercicio, o bien ser instrumentales y servir para realizar un juicio de valor de dicha información.

En resumidas cuentas, el TC declara que “la función de control es una función poliédrica, dirigida solo en último término a la ruptura de la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno. Por ello, no cabe descartar la utilización de algunos de los instrumentos a los que nos hemos referido para el ejercicio de la función de control

de la acción del Gobierno que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), aunque el Gobierno esté en funciones (art. 101.2 CE), si bien con matices o limitadamente”.

b) El ejercicio por parte del Gobierno en funciones de las atribuciones realizadas por el ordenamiento jurídico

La figura del Gobierno en funciones tiene como finalidad evitar vacíos de poder y asegurar la continuidad de la administración y la acción de gobierno. Así, la misma es establecida por mandato constitucional y a pesar de que la Carta Magna no ahonde demasiado en la regulación de esta figura y la doctrina del TC no sea muy extensa a este respecto, hay que destacar que la Ley 50/97 sí que hace ciertas precisiones, al delimitar el ámbito de actuación del Gobierno en funciones. Esta delimitación explicita que la gestión del Gobierno en funciones consistirá en el despacho ordinario de los asuntos públicos y otras medidas, pero tan solo en los casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. A esto, ha de añadirse la incidencia de la pertenencia de España a organizaciones internacionales y, especialmente, a la Unión Europea en la actividad que tiene que realizar el Gobierno cesante.

La Ley 50/1997, en su Título V “Del Control del Gobierno”, determina que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”, que “los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho 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”, y, finalmente, que “la actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo”.

Estas consideraciones constatan que el Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones de cara a cumplir con el mandato de la referida Ley y de la Constitución.

Por todo ello, no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el artículo 66.2 CE basándose en que el Gobierno en funciones no desarrolla actividad ya que, como hemos constatado, sigue desarrollándola.

La Sentencia finaliza con la aplicación de estas conclusiones al caso que para el que se presentaba el conflicto de competencia, haciendo constar que:

- i. En el momento en que se plantea el conflicto de competencia se habían constituido las Cámaras y no se había producido la investidura de un Presidente del Gobierno, por lo que en ese momento no existía una relación de confianza entre ambos órganos constitucionales. Esto no es un

impedimento para que las Cámaras pongan en funcionamiento ciertos instrumentos de control, tal y como se argumenta a lo largo de la Sentencia.

- ii. En el desarrollo de las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 99 CE y 21 LG, en este periodo el Gobierno desarrolló actuaciones tales como la asistencia a una reunión de los Ministros de Defensa a la OTAN, por lo que no se puede argumentar una falta de actividad que sea objeto de control de las Cortes Generales.

Es por todo ello que el criterio del Gobierno no puede ser aceptado, más aún cuando el mismo Gobierno, durante la XI Legislatura llegó a comparecer en el Congreso de los Diputados ya que consideraron que existían determinadas actuaciones que debían ser explicadas por lealtad a la Cámara.

8. CONCLUSIONES

Al inicio del presente Trabajo se estableció como objetivo del mismo la realización de un estudio sistemático de la regulación de la figura del Gobierno en funciones, incluyendo las disposiciones establecidas por el ordenamiento jurídico y los pronunciamientos que la jurisprudencia ha dictado en los últimos años.

Tras el desarrollo de nuestro análisis, las principales conclusiones que hemos alcanzado son las siguientes:

- i. La figura del Gobierno en funciones es una institución necesaria para el correcto funcionamiento del Estado, ya que en él recae el desempeño del poder Ejecutivo cuando ha desaparecido el vínculo de confianza otorgado por el Congreso de los Diputados a través de la investidura.
- ii. Los supuestos de cese del Gobierno que operan a día de hoy son cinco: la celebración de elecciones generales, los casos de pérdida de confianza parlamentaria – cuestión de confianza y moción de censura –, la dimisión del Presidente y el fallecimiento del mismo.
- iii. El Gobierno en funciones va a estar compuesto por los mismos integrantes que cuando no se encuentra cesado, esto es, por su Presidente y por los Vicepresidentes y Ministros de su gabinete. La única excepción a este caso se da en caso de que la causa de cese sea el fallecimiento del Presidente, como es lógico.
- iv. La entrada en funciones del Gobierno se produce en el momento en que sucede el supuesto desencadenante del cese del mismo. El momento a partir del cual se entiende extinguido el Gobierno en funciones coincidirá con la toma de posesión del nuevo Presidente. Como se puede observar, con la determinación que hace el ordenamiento de los momentos *a quo* y *ad quem*, la duración de esta institución no se encuentra prefijada: el ordenamiento jurídico no establece un tiempo máximo que limite la situación de interinidad del Gobierno.
- v. El ámbito de actuación de un Gobierno en funciones es más reducido que en el caso de un Gobierno que no se encuentre cesado. En concreto, se limitará al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo

casos de urgencia o interés general, cualesquiera otras medidas y siempre con las limitaciones establecidas expresamente en el artículo 21 LG.

- vi. Ante los problemas planteados por la definición realizada por la Ley de Gobierno respecto al punto anterior, la jurisprudencia ha venido a concretar dicho ámbito de actuación a través de las Sentencias del Tribunal Supremo 8303/2005 y 2602/2013, según las cuales el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno.
- vii. La potestad de control atribuida a las Cortes Generales en el caso de que un Gobierno se encuentre en funciones no aparece regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Ante los problemas surgidos en la práctica a este respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia en su Sentencia 124/2018, estableciendo el carácter poliédrico de la función de control. Así, el Tribunal considera admisible la utilización de algunos de los instrumentos al servicio de la función de control de las Cortes, si bien con matices o limitadamente.
- viii. Los matices y limitaciones a que se refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional no pueden obviarse dadas las particularidades del Gobierno en funciones en cuanto a su naturaleza, su ámbito de actuación y su duración temporal.

Como se puede desprender de estas conclusiones, la regulación del Gobierno en funciones presenta ciertas deficiencias: la misma es escasa, contiene multitud de referencias a conceptos jurídicos indeterminados que dificultan su aplicación a situaciones prácticas y fija las mismas consecuencias jurídicas en todos los supuestos de cese, sin tener en cuentas las distintas realidades e implicaciones para de cada uno de ellos.

Adicionalmente, y como consecuencia de los cambios en la política española de los últimos años, la institución objeto de nuestro análisis está ganando relevancia: la duración de la permanencia en funciones está aumentando exponencialmente y con ello, la diversidad de situaciones prácticas que un Gobierno en funciones tiene que afrontar.

Reflejo de este último apunte es que, a fecha de la realización de este Trabajo y desde el 29 de abril de 2019, el Gobierno presidido por Pedro Sánchez se encuentra en funciones.

En este Gobierno se pueden encontrar ciertas semejanzas con el presidido por Mariano Rajoy desde diciembre de 2015 hasta octubre de 2016, que se mantuvo en funciones trescientos dieciséis días: ante los resultados arrojados por las elecciones generales y como consecuencia de un Congreso fragmentado, no está resultando sencillo lograr los apoyos necesarios para la consecución de una investidura. Esto ha desembocado en la existencia de un Gobierno en funciones que es ya, a fecha de nuestro análisis, el segundo más largo desde el comienzo de la democracia en nuestro país.

Como ya se ha podido apreciar, un amplio periodo de interinidad va a llevar a aparejado la toma de un mayor número de decisiones y así, la posibilidad de que surja un debate sobre la adecuación de las mismas a la regulación y a los últimos pronunciamientos de la jurisprudencia. Ciertas actuaciones acometidas por el Gobierno de Sánchez en los pasados días – tales como la aprobación por el Consejo de Ministros de la subida salarial del 0,25% adicional a los funcionarios del día 21 de junio de 2019 o el acuerdo del Consejo de Ministros para autorizar la fabricación de vehículos de combate del día 12 de julio de 2019 – corroboran que estamos ante un cambio de tendencia en cuanto a la relevancia que históricamente ha tenido el Gobierno en funciones y su regulación.

Por todo ello, no se puede obviar el hecho de que aún quedan por resolver algunos asuntos referentes a esta figura que hacen que a día de hoy exista entorno a la misma una inseguridad jurídica, que debería solucionarse acometiendo una reforma del artículo 21 LG con anterioridad al surgimiento de situaciones que puedan dar lugar a nuevas incertidumbres.

Con todo, la elaboración de este Trabajo de Fin de Grado ha sido una experiencia muy satisfactoria, ya que gracias a ella no solo he adquirido y consolidado conocimientos de Derecho constitucional, sino que también he podido investigar y reflexionar sobre otros aspectos generales del derecho y de la política española.

ANEXO I

Tabla 1. Número de diputados por Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados por Legislatura

Año de inicio	1978	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2016	2016	2019
Año de finalización	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2016	2016	2019	-
Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Socialista	121	202	184	176	159	141	125	164	169	110	89	84	123
Popular		106	67	106	141	156	183	147	152	185	119	134	66
Centrista	177	12	20	14									
Comunista	23												
Vasco	7	8	4	5	5	5	7	7	6	5	6	5	10
Andalucista	5												
CiU	8	12	19	18	17	16	15	10	10	16	8	9	7
ERC	1			17	18			8	5	11	9		15
Izquierda Plural			7			21	8	5					
Coalición Canaria					4	4	4	3					
UPyD										5			
Ciudadanos											40	32	57
Podemos											65	67	42
Vox													24
Otros			31										
Grupo Mixto	8	10	18	14	6	7	8	6	8	18	14	19	6
Total	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350

% PP + PSOE		88%	72%	81%	86%	85%	88%	89%	92%	84%	59%	62%	54%
% Socialista		58%	53%	50%	45%	40%	36%	47%	48%	31%	25%	24%	35%
% Popular		30%	19%	30%	40%	45%	52%	42%	43%	53%	34%	38%	19%
% Partido más votado		58%	53%	50%	45%	45%	52%	47%	48%	53%	34%	38%	35%

Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

Tabla 2. Permanencia en funciones: causa desencadenante, momento *a quo*, momento *ad quem* y duración de la misma

Causa del cese del Gobierno	Fecha de la causa del cese	Presidente del GEF	Toma de posesión del nuevo Presidente	Nuevo Presidente del Gobierno	Toma de posesión del resto de miembros	Duración del GEF	Días entre toma de posesión del Presidente y Ministros
Elecciones generales	01/03/1979	Adolfo Suárez	02/04/1979	Adolfo Suárez	06/04/1979	32	4
Dimisión del Presidente	29/01/1981	Adolfo Suárez	26/02/1981	Leopoldo Calvo-Sotelo	27/02/1981	28	1
Elecciones generales	28/10/1982	Leopoldo Calvo-Sotelo	02/12/1982	Felipe González	03/12/1982	35	1
Elecciones generales	22/06/1986	Felipe González	24/07/1986	Felipe González	26/07/1986	32	2
Elecciones generales	29/10/1989	Felipe González	06/12/1989	Felipe González	07/12/1989	38	1
Elecciones generales	06/06/1993	Felipe González	13/07/1993	Felipe González	14/07/1993	37	1
Elecciones generales	03/03/1996	Felipe González	05/05/1996	José María Aznar	06/05/1996	63	1
Elecciones generales	12/03/2000	José María Aznar	26/04/2000	José María Aznar	28/04/2000	45	2
Elecciones generales	14/03/2004	José María Aznar	17/04/2004	J. Luis Rodríguez Zapatero	18/04/2004	34	1
Elecciones generales	09/03/2008	J. Luis Rodríguez Zapatero	12/04/2008	J. Luis Rodríguez Zapatero	14/04/2008	34	2
Elecciones generales	20/11/2011	J. Luis Rodríguez Zapatero	21/12/2011	Mariano Rajoy	22/12/2011	31	1
Elecciones generales	20/12/2015	Mariano Rajoy	31/10/2016	Mariano Rajoy	04/11/2016	316	4
Moción de censura	01/06/2018	Mariano Rajoy	02/06/2018	Pedro Sánchez	07/06/2018	1	5
Elecciones generales	29/04/2019	Pedro Sánchez					

Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web: <https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/index.aspx>

BIBLIOGRAFÍA

- 20 Minutos*: Mariano Rajoy propone a Ana Pastor como candidata a la presidencia del Congreso. (18 de julio de 2016). Obtenido de <https://www.20minutos.es/noticia/2800096/0/pp-propone-candidata-presidencia-congreso-ana-pastor/>
- ÁLVAREZ CONDE, E. (1996-1997). El Gobierno en funciones. *Revista de Documentación Administrativa*(246-247), pp. 191-218.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (diciembre de 2016). El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*(35), pp. 23-44.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (1998). *Derecho Político Español según la Constitución de 1978* (Vol. II). Madrid: Ramón Areces.
- ARAGÓN REYES, M. (2001). Control parlamentario. En M. ARAGÓN REYES, *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II* (págs. 177-181). Madrid: Civitas.
- Congreso de los Diputados. (s.f.). *XI Legislatura 2016 (del 13 de enero al 19 de julio de 2016)*. Obtenido de <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia/HistXIILeg>
- Consejo Europeo. (s.f.). *Declaración Unión Europea - Turquía, de 18 de marzo de 2016*. Obtenido de <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement>
- El Confidencial*. *Cronología del Brexit: los momentos clave de la salida de la Unión Europea de Reino Unido*. (28 de marzo de 2017). Obtenido de https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-03-28/cronologia-brexit-salida-reino-unido-union-europea_1356578/
- El País*. *José Manuel Soria dimite como ministro de Industria en funciones*. (15 de abril de 2016). Obtenido de https://elpais.com/politica/2016/04/15/actualidad/1460704328_613294.html
- Europa Press*. *Ana Pastor "plantará" mañana al Congreso, donde está citada a comparecer*. (4 de abril de 2016). Obtenido de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-ana-pastor-plantara-manana-congreso-donde-citada-comparecer-20160404143759.html>

- FERNANDEZ DE LA MORA, G. (1978). *Enmienda número 63. Anteproyecto de Constitución: Índice de Enmiendas por Artículos*. Obtenido de <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2008). Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 83-108.
- LÓPEZ CALVO, J. (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1995). Gobierno en Funciones. En *Enciclopedia Jurídica Básica* (pág. 3266). Madrid.
- MELLADO PRADO, P. (1992). La responsabilidad política del Gobierno. *Revista de Derecho Político*(37), pp. 139-147.
- MERINO MERCHAN, J. (1994). *Instituciones de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. (2001). El ámbito funcional del Gobierno cesante. *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (Núm 36-37)*. Valencia.
- PÉREZ TREMPES, P. (sept 1996 - abril 1997). Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno. *Documentación administrativa núm. 246-247*, 110-122.
- PRESA JOVER, P. (1998). *Temas de Derecho Constitucional*. Barcelona.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M. M. (2006). El control parlamentario del Gobierno en España. *Jornadas organizadas por AELPA y el Senado de Chile*. Valparaíso.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988). *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- REVIRIEGO PICÓN, F. (2003). *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1995). La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno. *Política y Sociedad*(20), pp. 35-52.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1981). Crónica parlamentaria. *Revista Española de Documentación Científica*(1), pp. 321-329.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2001). Artículo 101. En d. F. Falla, *Comentarios a la Constitución* (págs. pp. 1569-1579). Madrid: Civitas.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M. (1999). Artículo 101: el cese del Gobierno y el Gobierno cesante. En d. Ó. Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Vol. VIII, págs. pp. 347-366). Madrid: Cortes Generales.