



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El Gobierno en Funciones

Presentado por:

Lidia Gallego Palmero

Tutelado por:

José Miguel Vidal Zapatero

Valladolid, julio de 2019

RESUMEN

En el presente Trabajo de Fin de Grado analizaremos el Gobierno en funciones. Para evitar el vacío de poder, el Gobierno cesante continúa encargándose de la dirección del poder ejecutivo hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Estudiaremos el interés actual que tiene esta figura como consecuencia de los cambios que se han producido en el sistema de partidos español en los últimos años. Seguidamente, veremos los preceptos constitucionales y legales donde se encuentra regulado; además, cada uno de los supuestos de cese del Gobierno; y desarrollaremos las funciones que le son atribuidas así como aquellas actuaciones que le están prohibidas. Por último, se procederá a hablar tanto del control parlamentario como del judicial al que puede ser sometido el Gobierno en funciones.

ABSTRACT

In the following end-of-degree thesis we will analyze the acting Government. In order to avoid the power vacuum, the outgoing Government shall continue in charge of the direction of the executive branch until the new Government takes office. We will study the current interest of this figure as a result of the changes that have taken place in the Spanish party system in recent years. Then we will see the constitutional and legal precepts where it is regulated, and moreover, each of the cases of government cessation. We will explain the functions that are assigned to the acting Government as well as those that are forbidden. Finally, we will proceed to talk about the parliamentary and judicial control.

PALABRAS CLAVE

Gobierno en funciones, Parlamento, Presidente del Gobierno, confianza parlamentaria, elecciones generales, moción de censura, cuestión de confianza, despacho ordinario de asuntos públicos, urgencia, interés general, Presupuestos Generales del Estado, Decreto ley, Delegaciones legislativas, Proyecto de ley, control parlamentario.

KEY WORDS

Acting government, Parliament, President of the Government, parliamentary confidence, general elections, motion of censure, vote of confidence, ordinary matters, urgency, general interest, General State Budgets, decree law, legislative delegations, parliamentary control.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO EN FUNCIONES Y SU INTERÉS ACTUAL.....	7
2. ¿QUÉ ES EL GOBIERNO EN FUNCIONES?	12
3. SUPUESTOS EN LOS QUE SURGE.....	16
3.1 Tras la celebración de elecciones generales	17
3.2 Pérdida de la confianza parlamentaria.....	21
3.2.1 Moción de censura.....	21
3.2.2 Cuestión de confianza	23
3.3 Fallecimiento del Presidente del Gobierno	24
3.4 Dimisión del Presidente del Gobierno.....	25
3.5 ¿Cabe plantearse otros supuestos distintos a los del artículo 101.1 de la Constitución?.....	26
3.5.1 Incapacidad del Presidente del Gobierno.....	26
3.5.2 El caso de condena por sentencia firme por causa de delito doloso.....	27
4. ÁMBITO COMPETENCIAL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	28
4.1 Lo que puede (y debe) hacer el Gobierno en funciones.....	29
4.1.1 El despacho ordinario de los asuntos públicos	29
4.1.2 Facilitar el tránsito al siguiente Gobierno.....	35
4.2 Lo que eventualmente puede hacer el Gobierno en funciones: cuando concurra el interés general y en situaciones de urgencia.....	36
4.3 Lo que el Gobierno en funciones no puede hacer en ningún caso	38
4.3.1 Limitaciones referidas al Presidente del Gobierno en Funciones.....	38
4.3.2 Limitaciones referidas al Gobierno	41
4.3.3 La suspensión de las Delegaciones legislativas	43
5. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	45
5.1 Control parlamentario	45
5.2 Control jurisdiccional.....	52
6. CONCLUSIONES.....	53
7. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES	55
7.1 Bibliografía	55
7.2 Webgrafía.....	57

7.3	Jurisprudencia	58
7.3.1	Tribunal Constitucional	58
7.3.2	Tribunal Supremo	58
7.4	Otros documentos	58

1. INTRODUCCIÓN: EL GOBIERNO EN FUNCIONES Y SU INTERÉS ACTUAL

Podemos definir al Gobierno en funciones como el Gobierno cesante que continúa asumiendo la dirección del poder ejecutivo, en condiciones singulares, hasta la toma de posesión del Gobierno siguiente.

Esta figura goza de expresa previsión constitucional y busca salvaguardar el interés general que podría verse lesionado con la vacante provisional en la titularidad del órgano¹. Va a garantizar la continuidad de la institución del Gobierno una vez se ha producido su cese porque al encontrarnos en un Estado Constitucional no cabe la posibilidad de que alguno de los tres poderes se vea interrumpido. Es una figura esencialmente condicionada y transitoria, acotada tanto temporal como funcionalmente.

En el sistema político español, donde ha primado la estabilidad gubernamental y la conformación de mayorías parlamentarias, se ha visto a esta figura durante muchos años como un mero trámite, con una aplicación muy limitada². Esta tradición de brevedad temporal se vio alterada en 2015 cuando se produjo la imposibilidad de la conformación del Gobierno, circunstancia que se tratará más adelante en el presente trabajo.

El Gobierno en funciones se encuadra en la forma de gobierno parlamentaria en la que el Gobierno nace de la confianza del Parlamento. Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento hacen que el uno influya en el funcionamiento del otro y viceversa. Para poder desempeñar sus funciones, el Gobierno necesita la confianza del Parlamento y si la perdiera podría ser cesado por las Cortes³. Por otro lado, el Gobierno puede ejercer su potestad de disolver las cámaras provocando el final de la legislatura.

¹ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito funcional del Gobierno cesante”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 36, 2001, p. 28.

² ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “Presentación”. En *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en Funciones*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p. 16.

³ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 24.

La desaparición de la confianza parlamentaria no hace que nos encontremos en un vacío constitucional ya que el Gobierno seguirá ejerciendo su papel, pero en funciones. El Gobierno en funciones es Gobierno⁴.

La continuidad del Gobierno es una necesidad constitucional que trasciende la lógica de la forma de gobierno parlamentaria. Esta condiciona naturalmente las funciones del Gobierno en funciones pero la existencia de este se justifica por sí misma.

La Constitución cuando opta por un sistema proporcional corregido está asumiendo la posibilidad evidente de que no haya mayorías absolutas y que no sea sencilla la formación de un Gobierno. Debido a la forma electoral escogida por el constituyente nos encontramos con la hipótesis de Gobiernos en funciones no necesariamente efímeros. Si se hubiera escogido un sistema mayoritario el Gobierno cesante sería una figura llamada a durar días.

En un estado constitucional no se puede suspender la función de dirección política, el Gobierno en funciones seguirá dirigiendo el poder ejecutivo, mantendrá la continuidad pero con ciertas limitaciones. Al no contar con la confianza parlamentaria es necesario que se restrinjan sus funciones, neutralizándose el sentido político de sus actos.

La regulación del Gobierno trata de compaginar los principios de estabilidad, permanencia y responsabilidad; debido a esto, la Constitución prevé la existencia de un Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno⁵. Ha de quedar asegurada en todo momento la continuidad de la gestión del aparato administrativo del Estado democrático⁶.

⁴ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel. “Una tesis sobre el control del Gobierno en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p.213.

⁵ *Ibid.*, p. 195.

⁶ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel. *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2008, p. 1671.

Se ha producido el cese en el órgano del Gobierno pero se le habilita automática y temporalmente para continuar desempeñando con ciertas limitaciones las funciones que venía ejercitando.⁷

Como se ha anticipado, pese a llevar 40 años recogido en el texto constitucional, estudiar hoy el Gobierno en funciones es de especial interés. Con el sistema de partidos actual, que ha cuajado a raíz del impacto político que ha tenido la última gran crisis económica, hay dificultades extraordinarias para constituir mayorías de gobierno y por tanto confianzas presidenciales.

En la siguiente tabla⁸ se recoge la duración de cada uno de los Gobiernos en funciones de la democracia española así como la causa que provocó su inicio.

Inicio	Final	Duración	Presidente en funciones	Partido	Causa
02-03-1979	30-03-1979	29 días	Adolfo Suárez	UCD	Tras las elecciones de 1979.
30-01-1981	25-02-1981	27 días	Adolfo Suárez	UCD	Tras la dimisión de Adolfo Suárez.
29-10-1982	02-12-1982	35 días	Leopoldo Calvo-Sotelo	UCD	Tras las elecciones generales de 1982.
23-06-1986	24-07-1986	32 días	Felipe González	PSOE	Tras las elecciones generales de 1986.
30-10-1989	05-12-1989	37 días	Felipe González	PSOE	Tras las elecciones generales de 1989.
07-06-1993	13-07-1993	37 días	Felipe González	PSOE	Tras las elecciones generales de 1993.

⁷ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “El Gobierno en Funciones”. *Documentación administrativa* núm.264-267, 1996, p. 196.

⁸ Datos extraídos de:

<https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/index.aspx> [Último acceso: 26/06/2019].

04-03-1996	05-05-1996	63 días	Felipe González	PSOE	Tras las elecciones generales de 1996.
13-03-2000	27-04-2000	46 días	José María Aznar	PP	Tras las elecciones generales de 2000.
15-03-2004	16-04-2004	33 días	José María Aznar	PP	Tras las elecciones generales de 2004.
10-03-2008	13-04-2008	35 días	José Luis Rodríguez Zapatero	PSOE	Tras las elecciones generales de 2008.
21-11-2011	22-12-2011	32 días	José Luis Rodríguez Zapatero	PSOE	Tras las elecciones generales de 2011.
21-12-2015	04-11-2016	314 días	Mariano Rajoy	PP	Tras las elecciones generales de 2015 no se logra formar gobierno y se celebran otras elecciones generales.
01-06-2018	06-06-2018	5 días	Pedro Sánchez	PSOE (Gobierno del PP)	Tras la moción de censura contra Rajoy.
29-04-2019	Como mínimo hasta el 25-07-2019 ⁹	Como mínimo 88 días	Pedro Sánchez	PSOE	Tras las elecciones generales de 2019.

⁹ En este momento cabe asegurar que en la primera votación de investidura del día 23 de julio no se conseguirá mayoría absoluta, por lo tanto, el día 25 se produciría la segunda votación, para la que vale mayoría simple. Como mínimo la duración del actual Gobierno en funciones será de 88 días terminando el 25 de julio de 2019.

La duración del Gobierno en funciones responde al sistema de partidos y su evolución a lo largo de los años. Tras una primera etapa en la que el panorama político se parecía al actual, desde 1982 se entra en un periodo en el que hay mayorías absolutas o mayorías relativas que tienen capacidad para poder gobernar con el apoyo de partidos minoritarios, normalmente nacionalistas. Como se muestra en la tabla el gobierno en funciones tiene una duración breve a lo largo de estos años. Esta situación de estabilidad cambia en 2015. En España, como en otros países europeos, la gran recesión económica de 2008 conduce a una cierta atomización del sistema político. Junto a los partidos llamados clásicos (democristianos y socialdemócratas) aparecen partidos nuevos que debilitan a los anteriores y hace que surja un sistema pluripartidista en el que es muy difícil sustentar mayorías de un solo partido; desapareciendo el bipartidismo imperfecto que se había consolidado en la política española.

Prueba de este cambio en el sistema de partidos fue lo ocurrido en 2015 y 2016. Tras las elecciones generales de diciembre de 2015, no se llegó a acuerdo entre las fuerzas políticas y no se logró formar Gobierno. Como consecuencia, los españoles fueron llamados a las urnas nuevamente el 26 de junio de 2016. Tras estos comicios, el 4 de noviembre de 2016 Mariano Rajoy fue investido Presidente del Gobierno. Durante todo este tiempo, el Gobierno se mantuvo en funciones y se encargó del poder ejecutivo durante 314 días. Se llegó a un escenario de un Gobierno en funciones que al tener una duración tan prolongada difícilmente podía ajustarse al desarrollo de la normativa recogida en el artículo 21.3 de la ley de Gobierno: limitarse al despacho ordinario de los asuntos públicos y a actuar estrictamente en casos de urgencia o de necesaria salvaguarda del interés general¹⁰. Y en el mismo sentido, tampoco podía estar ausente de control, de un control no muy diferente al se sujeta un Gobierno ordinario aunque en el caso del control parlamentario se va a ejercer por una Cámara no ligada al ejecutivo en funciones por una relación de confianza política.

La posibilidad de que, en el nuevo marco político del multipartidismo, se cronifiquen los Gobiernos en funciones, tras investiduras frustradas o fracasadas, y con eventual repetición de procesos electorales, ha abierto incluso el debate sobre la reforma constitucional de la investidura (art. 99 CE) para facilitarla aliviando los requerimientos actuales de la misma. Excediendo el planteamiento en profundidad de este debate del

¹⁰ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “Presentación”. En *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en Funciones*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p. 17.

objeto del presente trabajo, quizá sí convenga al menos alertar, como ya hacen algunas voces, sobre el hecho de que un Gobierno investido sin un suficiente sustento político no sería por ello más estable ni más capaz de impulsar la dirección política del país, logrando la aprobación de los Presupuestos o ejerciendo con algún éxito la iniciativa legislativa, que un Gobierno en funciones. Un Gobierno investido, pero políticamente desnudo, replegado sobre su propia condición minoritaria, seguiría siendo en realidad eso, algo muy parecido a un *gobierno en funciones*. El problema de fondo es la necesidad de dotarse de una nueva cultura política de diálogo y acuerdo que salga al paso del debilitamiento del bipartidismo para hacer posible que los Gobiernos gobiernen en su potencial plenitud constitucional. Difícilmente eso lo pueden suplir las reformas normativas¹¹.

2. ¿QUÉ ES EL GOBIERNO EN FUNCIONES?

En el texto constitucional esta figura se encuentra recogida en el artículo 101:

“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.”

Leyendo aisladamente el primer apartado de este artículo parece que el Gobierno tras las situaciones que se recogen desaparece. Sin embargo, hay que entender conjuntamente ambos apartados, se habla del cese del Gobierno pero seguidamente se establece que será un Gobierno cesante que continuará en funciones.

¹¹ En el momento mismo en que se ponía fin a la elaboración de este trabajo hemos conocido la propuesta del actual Presidente del Gobierno en funciones de reformar el art. 99 de la Constitución para incluir la previsión de una suerte de investidura subsidiaria, en ausencia de mayorías, en favor del candidato de la fuerza más numerosa de las presentes en la Cámara o de la que recibiera un mayor apoyo en una votación en la que solo cupiera el voto afirmativo o la abstención, replicando respectivamente la solución municipal y la de algunas Comunidades Autónomas (Asturias, País Vasco) para la formación de sus gobiernos. Hay que convenir en que frente al automatismo de la primera fórmula, la segunda al menos invita a alcanzar un mínimo consenso político para alzarse con la victoria una vez neutralizado el bloqueo.

El artículo no utiliza el término Gobierno en funciones sino que se habla de Gobierno “cesante”, es un Gobierno del que se dice que ha cesado (“el Gobierno cesa”) pero sus funciones no acaban en el acto de cesar sino que continúan durante un periodo de tiempo.

Para FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES¹², se podría decir que el gobierno cesa pero no cesa, o lo hace de forma peculiar ya que el cese definitivo se produce con el nombramiento del nuevo Gobierno.

El Gobierno no desaparece, sigue actuando pese a no contar con la confianza parlamentaria. Se trata de una figura tan importante en nuestro sistema que no puede haber ningún tipo de vacío.

Pero, como enseguida veremos con cierto detenimiento, que el Gobierno cesante continúe “en funciones” (artículo 21.3 de la Ley del Gobierno) no significa que continúe con las *mismas* funciones.

El Gobierno en funciones se regula por vez primera en el marco de la Ley del Gobierno de 1997. Antes de esta Ley los Gobiernos en funciones actuaban siguiendo la práctica de la autolimitación, restringiendo sus funciones a la gestión ordinaria¹³. Esta tesis

¹² FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel. “Una tesis sobre el control del Gobierno en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 212.

¹³ En las siguientes tablas se recogen los Reales Decretos y los Acuerdos aprobados por los Gobiernos en funciones de 1993 y 1996, los cuales fueron previos a la Ley del Gobierno.

Reales Decretos aprobados en 1993 y 1996 por el Gobierno en funciones:

MATERIA	1993	1996
	6 junio- 13 julio	3 marzo- 5 mayo
Personal	24	44
Disposiciones Generales	30	35
Otras Disposiciones	3	7
Condecoraciones	97	71
Indultos	107	120
Total	257	277

se recogerá posteriormente en el artículo 21 de la Ley del Gobierno con el nombre de “despacho ordinario de los asuntos públicos”.

Los RR.DD de personal comprenden: nombramientos y ceses de Embajadores; ceses de Altos Cargos; Ascensos de personal militar; promociones, ascensos y concursos de la carrera fiscal; otros nombramientos. Dentro de las “disposiciones generales” se encuentra: regulación y homologación de títulos académicos; reglamentos ejecutivos; Reglamentos orgánicos; trasposiciones de directivas comunitarias. Las denominadas “otras disposiciones” son, por lo general, Reales decretos de concesiones de nacionalidad española, de cambio de nombre, de reservas de investigación, y de creación de entes públicos diversos.

Acuerdos aprobados en 1993 Y 1996 por el Gobierno en funciones:

MATERIA	1993	1996
	6 junio- 13 julio	3 marzo- 5 mayo
Ejecución de sentencias	26	161
Resolución de recursos y reclamaciones	54	97
Convalidación de gastos	35	97
Extradiciones y traslados	44	68
Obras de emergencia	21	86
Acuerdos internacionales	7	20
Autorizaciones contratos	11	11
Autorizaciones CCAA	12	8
Sanciones	9	10
Declaración de lesividad	--	11
Concesión créditos FAC	--	10
Inversiones extranjeras	--	8
Asuntos diversos	44	70
TOTALES	263	657

Información recogida en la Nota Informativa “El Gobierno en funciones” realizada por el Ministerio de la Presidencia (17-03-2000). Documento facilitado por D. José Enrique Serrano Martínez quien fuera director del Gabinete de la Presidencia durante los Gobiernos de Felipe González y José Luis Rodríguez Zapatero, además de Diputado en el Congreso, y que es una de las personas que mejor ha conocido de primera mano la actividad de los Gobiernos en funciones en España.

La Ley de Gobierno es una ley ordinaria que ha tenido pocas modificaciones en sus 22 años de vida y que ha servido para Gobiernos de ambos signos. Esta ley en su artículo 21, tras reiterar en los números 1 y 2 los correspondientes ordinales del artículo 101 de la Constitución, hace una delimitación positiva y otra negativa de las competencias del Gobierno en funciones:

“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.”

Hay que plantearse si el desarrollo legislativo de esta figura es constitucional y también si es adecuado. Para algunos autores este artículo no es constitucional ya que si se hubiera querido poner límites al Gobierno en funciones se habrían establecido en la propia Constitución. Consideran que la Constitución equipara, al menos desde un punto de vista competencial, al Gobierno en situación de normalidad con el Gobierno en funciones¹⁴. Por el contrario, para otros desde la Constitución se derivan límites implícitos y entienden que

¹⁴ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 256.

la ley es la forma adecuada para regular esta materia¹⁵ ya que del artículo 98.4 de la CE se desprende un mandato dirigido al legislativo para que se proceda al normativo de este órgano constitucional¹⁶.

A la hora de enjuiciar la Ley del Gobierno hay que ver es si se respeta lo establecido en la Constitución para el Gobierno en funciones. El artículo 21 del texto constitucional muestra, lo que podríamos llamar, la doble lógica del Gobierno en funciones. En primer lugar, se dice que el Gobierno cesa, esto hace ver que el Gobierno en funciones no es equiparable al Gobierno ordinario que goza de la confianza parlamentaria. Pero por otro lado, la Constitución prevé que es un Gobierno “cesante”, que tiene continuidad, dándole así una determinada entidad, también funcional. Con esto se da un marco a la Ley del Gobierno para que desarrolle y limite estas funciones específicas que tendrá la figura del Gobierno en funciones. La ley lo establece adecuadamente: con la función del “despacho ordinario de los asuntos públicos” da continuidad y evita el *horror vacui* y con las limitaciones se muestra que no es una figura equivalente al Gobierno ordinario. El Gobierno en funciones contará con las funciones suficientes para seguir encargándose de la dirección del poder ejecutivo, aun sin contar ya con la confianza parlamentaria.

3. SUPUESTOS EN LOS QUE SURGE

Estos supuestos se encuentran recogidos en el artículo 101.1 de la Constitución, en el cual se dice 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”.

Todos los supuestos previstos tienen en común que se rompe o extingue la relación de confianza o fiduciaria entre el Gobierno y el Congreso, esta relación se materializa siempre a través de la figura del Presidente del Gobierno¹⁷.

¹⁵ SATRÚSTEGUI, Miguel. “Artículo 101”. En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (Tomo VIII)*. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 363.

¹⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “El Gobierno en funciones”, *op. cit.*, p. 194.

¹⁷ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “El Gobierno en funciones”, *op. cit.*, pp. 201-202.

El Gobierno cesante inicia su actividad desde el momento en que formalmente se certifica su cese y se mantiene en funciones hasta que no haya tomado posesión el nuevo Gobierno¹⁸. Se tiene claro el inicio de esta situación pero no se sabe cuál va a ser la duración, el *dies ad quem* de la *prorrogatio* resulta indeterminado, *diescertus¹⁹ anincertus quando*.

En todos los supuestos el Gobierno en funciones tiene legalmente las mismas atribuciones y está restringido por las mismas prohibiciones²⁰.

En el artículo 1.2 de la Ley del Gobierno se establece que el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Ministros. El Gobierno saliente permanecerá en funciones, esta permanencia se da con respecto al total de los miembros del Gobierno. Sobre esto, cabe hacer alguna precisión dentro de cada uno de los supuestos.

3.1 Tras la celebración de elecciones generales

Primer supuesto al que hace referencia el artículo 101.1 CE y que determina que siempre haya Gobierno en funciones al menos cada cuatro años. Los otros supuestos pueden ocurrir o no pero este ocurre siempre. En este caso continuará en funciones la totalidad del Gobierno²¹.

Nuestro Parlamento es bicameral y cabe la posibilidad de celebración por separado de elecciones al Congreso, al Senado o a ambas cámaras al mismo tiempo. El precepto no lo especifica pero hay que entender que las elecciones a las que hace referencia son las

¹⁸ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2008, p. 1671.

¹⁹ Se sabe que va a llegar el día pero no se sabe cuándo. Sin embargo, cabe la posibilidad de que ningún candidato pre-propuesto por el Rey asuma el encargo de formar Gobierno. En este caso no se produce ninguna investidura fallida que ponga en marcha el plazo para disolver las Cámaras y convocar elecciones. Nos encontraríamos en una situación de crisis constitucional, de un Gobierno en funciones indefinido.

²⁰ A salvo de lo que luego digamos sobre las delegaciones legislativas.

²¹ VISIEDO MAZÓN, Francisco. J. “Un Gobierno en funciones, no un Parlamento en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 190.

elecciones al Congreso de los Diputados ya que es con este órgano con el que el Gobierno tiene un vínculo fiduciario. Además, en el artículo 99 se dispone que el inicio del procedimiento de investidura de un nuevo Presidente del Gobierno será con cada renovación del Congreso de los Diputados²².

Por esta razón se ha criticado esta imprecisa redacción, en lugar de establecerse como causa de cese “la celebración de elecciones generales” debería haberse seguido lo establecido en el artículo 99 de la CE, el cual habla de “la renovación del Congreso de los Diputados”²³.

Estas elecciones al Congreso de los diputados se pueden producir en el ordenamiento español como consecuencia del transcurso de los cuatro años de legislatura (artículo 68.4 CE²⁴); de la disolución automática de las cámaras que se lleva a cabo durante el procedimiento de reforma agravada de la Constitución recogida en el artículo 168 CE²⁵; del ejercicio por parte del Presidente del Gobierno de su potestad de disolución anticipada de las cámaras, esta sería una disolución de carácter voluntario (artículo 115 CE²⁶); o, por último, como consecuencia de la disolución automática de ambas cámaras que tiene lugar, cuando en el procedimiento de investidura presidencial, transcurren dos meses desde la

²² NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese del gobierno en el ordenamiento constitucional español”. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm.4, 2001, p. 117.

²³ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Estudios sobre el Gobierno: Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III, 1996, p. 115.

²⁴ Artículo 68.4 CE: “El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.”

²⁵ Artículo 168 CE: “1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”

²⁶ Artículo 115 CE: “1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.”

primera votación realizada en la cámara baja sin que ningún candidato haya obtenido su confianza, esta situación se produce durante la existencia de un Gobierno en funciones (artículo 99.5 CE²⁷)²⁸.

El momento exacto en el que debe considerarse verificada la causa de cese del Gobierno se ha discutido por la doctrina. Para algunos autores lo adecuado es desde la proclamación oficial de los resultados electorales; otros opinan que desde el momento de constitución del Congreso; para un tercer grupo sería el mismo día de celebración de las elecciones.

Finalmente, se ha entendido que el cese se produce el día posterior al de la celebración de elecciones. Se dice que no es necesario que la Junta Electoral Central, como órgano permanente de la Administración Electoral, proclame oficialmente los resultados. La práctica constitucional más consolidada desde los 80 fue, en efecto, que el Real Decreto de cese del gobierno apareciera en el BOE al día siguiente de las elecciones²⁹.

Así, y por citar el último caso de cese del Gobierno que se queda en funciones el 30 de abril de 2019 se publicó en el BOE los Reales Decretos 336/2019³⁰ y 337/2019³¹ por los cuales se declara el cese de don Pedro Sánchez Pérez-Castejón como Presidente del Gobierno y el cese de los Ministros del Gobierno de conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 y 101 de la Constitución, como consecuencia de la celebración de elecciones generales. Además, se establece que todos ellos continuarán en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Estos dos Reales Decretos fueron firmados por el Rey y refrendados por el Presidente a fecha de 29 de abril de 2019, día siguiente a la celebración de las elecciones generales.

²⁷ Artículo 99.5 CE: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.”

²⁸ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese...”, *op. cit.*, p. 120.

²⁹ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución española: XL Aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, pp. 427-428.

³⁰ Real Decreto 336/2019, de 29 de abril, por el que se declara el cese de don Pedro Sánchez Pérez-Castejón como Presidente del Gobierno.

³¹ Real Decreto 337/2019, de 29 de abril, por el que se declara el cese de los miembros del Gobierno.

El cese del Gobierno se produce *ipso iure*, sin que sea necesario un acto formal en el que el Presidente saliente deba presentar la dimisión de forma inmediatamente anterior a formalizarse el cese. Lo que debe hacerse obligatoriamente al día siguiente de la celebración de las elecciones generales es elevar al rey el Real Decreto de cese, que ha de ser refrendado por el Presidente del Gobierno saliente³².

En lo relativo al momento final del Gobierno en funciones, acudiendo al 101.2 CE este establece que “el Gobierno seguirá en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”, esta toma de posesión se hace en dos escalones, primero toma posesión el Presidente del Gobierno y después los Ministros³³.

Tras la celebración de elecciones generales, habrán de constituirse las cámaras e iniciarse los trámites de investidura ordinaria: consultas, proposición de candidatos, elaboración y proposición del programa del gobierno, etc. El lapso de tiempo que en un proceso general sería de unos 2 meses, en el supuesto de investidura frustrada puede alargarse, como ocurrió en 2015. La duración temporal tendrá como elemento principal las conversaciones entre las distintas fuerzas políticas de cara a la investidura del concreto candidato³⁴.

Parece interesante analizar en qué posición se encuentra el Gobierno que ha disuelto las Cortes y convoca elecciones, el llamado Gobierno en campaña electoral. Durante este tiempo será la Diputación Permanente la que garantice la continuidad de la Cámara baja. El Gobierno en campaña sigue contando con la confianza parlamentaria y continúa conviviendo con el Parlamento que se la otorgó. Para garantizar la neutralidad de su posición en relación con la campaña electoral se le ponen una serie de limitaciones y por esto hay una cierta analogía con el Gobierno en funciones. Las limitaciones, en este caso, responden a la lógica de la neutralidad electoral previa a las elecciones.

En esta situación, la capacidad legislativa del Gobierno se verá reducida pero podrá seguir aprobando Decretos-leyes bajo el control de la Diputación permanente del

³² GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “El Gobierno...”, *op. cit.*, p. 522.

³³ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 229.

³⁴ REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). “Causas de cese del Gobierno”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634feb111f456f8b4573> [Último acceso: 18/04/2019].

Congreso. Su situación no es plenamente equiparable a la del Gobierno en funciones ya que este último tiene mayor grado de interinidad y unas potestades más reducidas³⁵.

3.2 Pérdida de la confianza parlamentaria

La pérdida de la confianza parlamentaria produce el cese del Gobierno. Este hecho ocurre en dos supuestos tasados recogidos en la Constitución que son: cuando triunfa una moción de censura contra el Gobierno y si se rechaza una cuestión de confianza.

La pérdida de la confianza se produce en el momento en que la Cámara manifiesta su decisión aprobando las mayorías que exige la Constitución en ambos procesos.

En estos dos casos el Congreso de los Diputados manifiesta su disconformidad con la gestión del ejecutivo, rompiendo de forma definitiva la relación de confianza que debe existir entre ambos órganos constitucionales³⁶.

El que la cámara deje de apoyar el programa político del gobierno, no hace que el Gobierno en funciones vaya a tener más limitaciones en su esfera competencial que el resto de los supuestos de cese.

3.2.1 Moción de censura

La moción de censura está recogida en el artículo 113.1 CE: “el Congreso de los Diputados pueden exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura”; a este artículo se añade al apartado 2 del 114 CE que dice “si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El rey le nombrará Presidente del Gobierno”. Por lo tanto, nos encontramos con una moción de confianza constructiva ya

³⁵ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel. *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2008, p. 1668.

³⁶ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 231.

que debe proponerse un candidato que en caso de obtenerse la mayoría absoluta de la cámara baja será investido como Presidente del Gobierno.

Se entiende que el momento constitutivo del cese del gobierno es el triunfo de la moción de censura y no la presentación de la dimisión al Rey. La aprobación de la moción de censura produce efectos *ipso iure*³⁷.

En la democracia se han producido 4 intentos de moción de censura, tres de los cuales tuvieron un resultado fallido. En mayo de 1980 el Partido Socialista planteó contra Adolfo Suárez una moción de censura proponiendo como candidato a Felipe González, el resultado fue de 166 votos en contra frente a 152 a favor y 21 abstenciones. El segundo fracaso se produjo en marzo de 1987, el partido Alianza Popular plantea una moción de censura contra Felipe González proponiendo como candidato a Antonio Hernández Mancha, el resultado fue 66 síes, 195 noes y 71 abstenciones. Por último, en junio de 2017 Mariano Rajoy superó la moción de censura planteada por Unidos Podemos, el resultado de la votación fue 82 síes, 170 noes y 97 abstenciones.³⁸

La única moción de censura que ha resultado exitosa fue la del 1 de junio de 2018 presentada por el Partido Socialista contra Mariano Rajoy la cual llevó a la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno.

La duración del Gobierno en funciones cuando prospera una moción de censura será breve debido a su carácter constructivo. En el caso de la moción de censura de 2018 el Gobierno en funciones duró 5 días. Pedro Sánchez fue investido en el mismo acto por el que cesó Mariano Rajoy y se dio la situación peculiar de que Sánchez tuvo que convivir durante estos días con un Gobierno en funciones conformado por Ministros del Partido Popular. Con lo cual, Rajoy no llegó a estar en funciones tras la moción de censura pero continuó el Gobierno anterior, ahora en funciones, con un Presidente en funciones de otro color político.

³⁷ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese...”, *op. cit.*, p. 135.

³⁸ MATEO, Juan J., “De Felipe González a Pablo Iglesias: las mociones de censura de la democracia”, *El País*, 26 mayo 2018, https://elpais.com/politica/2018/05/25/actualidad/1527234019_535489.html [Último acceso: 03/07/2019].

3.2.2 Cuestión de confianza

Es un mecanismo a través del cual el Presidente del Gobierno busca comprobar si continúa teniendo la confianza del Congreso que le investió³⁹. El Presidente es el único que puede plantear la cuestión de confianza, aunque para hacerlo sea necesaria la previa deliberación del Consejo de Ministros. La opinión del Consejo no obliga al Presidente, este podrá formularla pese a que el órgano se hubiera pronunciado expresamente en contra⁴⁰.

La confianza se entiende otorgada cuando la mayoría simple de los Diputados voten a favor de la misma. Debe plantearse con respecto al programa que el Presidente del Gobierno presentó en el acto de investidura ante el Congreso o sobre una declaración de política general, supuestos recogidos en el artículo 112 de la Constitución. En caso de que no se alcance la mayoría simple, se entiende que ha habido un rechazo a la cuestión de confianza y este conducirá necesariamente a la dimisión del Presidente del Gobierno y de su Gobierno.

El elemento constitutivo del cese no es la dimisión presentada sino la pérdida de la confianza parlamentaria.

Cuando se produce el rechazo a una cuestión de confianza, la duración del Gobierno en funciones es más larga ya que la Constitución remite al procedimiento ordinario de investidura.

En la práctica se han producidos dos cuestiones de confianza. La primera fue presentada por Adolfo Suárez el 16 de septiembre de 1980 para poner en marcha un programa de austeridad económica y desarrollar el Estado de las Autonomías. El Presidente consiguió la confianza con 168 votos a favor, 164 en contra, 2 abstenciones y 4 ausencias. La segunda y última fue planteada por Felipe González el 5 de abril de 1990 para pedir una “especial política de diálogo” para poder llevar a cabo una economía competitiva

³⁹ MATÍA PORTILLA, Edmundo; DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván; DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”. En BIGLINO CAMPOS, M. Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords.), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 179.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 181.

en la Europa sin fronteras, impulsar la política exterior y mejorar las autonomías. Obtuvo el apoyo por 176 votos a favor, 130 en contra, 37 abstenciones y 7 ausencias⁴¹.

Materialmente puede pensarse que hay otros supuestos en los que el Presidente del Gobierno puede razonablemente concluir que su Gobierno ha perdido el apoyo parlamentario, por ejemplo, en el caso de la imposibilidad de aprobar el Proyecto de Ley de presupuestos. Estos supuestos no están recogidos constitucionalmente como supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria y, por ello, no supondrían el cese del Gobierno.

3.3 Fallecimiento del Presidente del Gobierno

El fallecimiento del Presidente provoca la desaparición del sujeto al que se dio la confianza parlamentaria para presidir el Gobierno, este suceso provoca el cese del Gobierno. Como podemos ver, este precepto muestra la primacía de la posición que ocupa el Presidente en nuestro sistema.

En este supuesto, no se produce una ruptura voluntaria del nexo fiduciario por ninguno de los dos sujetos implicado: ni del Presidente ni de la Cámara⁴².

En el artículo 13 de la Ley de Gobierno, se regulan los supuestos de suplencia del presidente del gobierno. En el apartado 1 se dice: 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. El Real Decreto de cese será refrendado por el Vicepresidente o el Ministro que supla al Presidente. Inmediatamente debe iniciarse el procedimiento del artículo 99 de la CE para la investidura de un nuevo Presidente⁴³, procediendo a las consultas, proposición de un candidato a la Presidencia por el Rey y votación en el Congreso.

⁴¹ “Sólo dos mociones de censura y otras cuestiones de confianza desde 1978”, *El Confidencial*, 8 de junio 2009, https://www.elconfidencial.com/espana/2009-06-08/solo-dos-mociones-de-censura-y-otras-dos-cuestiones-de-confianza-desde-1978_983777/ [Último acceso: 03/07/2019].

⁴² GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 236.

⁴³ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel. *Comentarios a la Constitución española* (Tomo II). Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, p. 429.

El fallecimiento del Presidente no hace pensar que la investidura se vaya a alargar, la desaparición física del elemento personal determinante del vínculo fiduciario no indica nada a priori sobre sus apoyos parlamentarios⁴⁴. Parece lógico pensar que será investido como Presidente otra persona del mismo partido político.

3.4 Dimisión del Presidente del Gobierno

Es consecuencia de una decisión personal del Presidente, no es producto de la voluntad del Gobierno, ni es necesario que se celebre una deliberación previa del Consejo de Ministros. El abandono del cargo del Presidente impide a los demás miembros del órgano gubernamental continuar su función⁴⁵.

La dimisión se perfeccionará con la aceptación del Rey. Según se establece en el artículo 62.d) CE, al Jefe del estado le corresponde poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno en los términos previstos en la Constitución. Ante la decisión del Jefe del Ejecutivo de dimitir el Monarca no puede dejar de aceptar la dimisión, lo único que podrá hacer es darle alguna recomendación o darle su opinión pero nunca puede impedir su dimisión.

Las causas de la dimisión no están tasadas en la CE, esta dimisión puede deberse a múltiples motivos, bien personales, bien a causa de hechos o circunstancias de relevancia política relacionadas con su cargo.

La Constitución no indica nada acerca de si el Presidente tiene el deber de informar del motivo que ha provocado su dimisión. No obstante, por razones de cortesía constitucional sería adecuado que motive su dimisión ante el Rey, el Gobierno o el Congreso⁴⁶.

El Presidente tiene la capacidad de revocar su dimisión antes de que se haga público el Real Decreto de cese del Gobierno dimisionario.

⁴⁴ REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). “Causas de cese del Gobierno”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634feb1111f456f8b4573> [Último acceso: 18/04/2019].

⁴⁵ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese...”, *op. cit.*, p. 138.

⁴⁶ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 234.

Se ha planteado la cuestión de si el Presidente del Gobierno dimisionario debe continuar en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno o si puede ser suplido⁴⁷. Para algunos autores, el Presidente del Gobierno debe seguir en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, sin embargo, para otros⁴⁸ el Presidente solo continuaría en funciones si así lo desea, es decir, voluntariamente. No debería haber impedimento para que pueda abandonar el cargo tras su dimisión, idea conforme con el artículo 23 de la Constitución en el que se dice que “todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a cualquier cargo público”, de este artículo se desprende que también tendrán derecho a dimitir. Para dicho autor, se acudiría al artículo 13.1 de la Ley del Gobierno, en el caso de vacante del Presidente sus funciones serán asumidas por el Vicepresidente y en su defecto por los Ministros. Habrá de publicarse un decreto en el que se deje constancia de la dimisión; la persona a la que corresponda la suplencia, refrendará el acto del Rey.

3.5 ¿Cabe plantearse otros supuestos distintos a los del artículo 101.1 de la Constitución?

Pese a no establecerse en el artículo 101.1 más supuestos de cese que los ya tratados, la doctrina ha analizado dos posibles situaciones sobre las que cabe plantearse qué ocurriría.

3.5.1 Incapacidad del Presidente del Gobierno

Solo cabe plantearse el supuesto de la incapacidad permanente ya que si fuera temporal el Presidente sería sustituido durante ese periodo de tiempo por el Vicepresidente. La suplencia está recogida en el artículo 13.1 de la Ley del Gobierno: “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”.

Hay diferentes opiniones entre los autores sobre este supuesto. En primer lugar, están los que consideran que la incapacidad permanente debería ser causa de cese pese a no

⁴⁷ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 234.

⁴⁸ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese...”, *op. cit.*, p. 141.

estar previsto en el artículo 101.1 CE⁴⁹. Por otro lado, se encuentran los que opinan que solo son supuestos de cese los recogidos en el texto constitucional. Dentro de esta teoría cabrían distintas soluciones para el caso de la incapacidad parlamentaria: la dimisión del Presidente, la presentación de una moción de censura⁵⁰ o la suplencia de la presidencia por tiempo indefinido hasta que cese la incapacidad⁵¹.

3.5.2 *El caso de condena por sentencia firme por causa de delito doloso*

Se discute si la imposición al Presidente del Gobierno de una condena accesoria o principal de inhabilitación o prohibición de disfrutar de los derechos de sufragio pasivo o activo o la pena de inhabilitación para ejercer empleo o cargo público provocaría el cese del Gobierno.

En el artículo 11 de la Ley de Gobierno se establece entre los requisitos de acceso al cargo de miembros del Gobierno “disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme”. Se entiende que también serán requisitos de permanencia⁵².

Lo que sería más discutible es si la imputación o procesamiento del Presidente también provocarían el cese.

En el artículo 102.2 de la CE se establece el proceso que se habría de seguir en caso de acusación por traición u otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio del cargo, esta “sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo”. En caso de que se apruebe, el Presidente del Congreso está obligado a comunicárselo a la Sala de lo Penal del

⁴⁹ BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Madrid: Civitas, 1983, pp. 174-175.

⁵⁰ REVENGA SANCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno en la CE de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p. 104.

⁵¹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “El Gobierno en Funciones”. *Documentación administrativa* núm.264-267, 1996, p. 201.

⁵² NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese...”, *op. cit.*, p. 146.

Tribunal Supremo. Por lo tanto, en el Congreso no se cuestiona la culpabilidad o inocencia del Presidente sino que se discute su acusación⁵³.

En caso de imputación o procesamiento no parece adecuado exigir el cese del Presidente hasta que haya sentencia condenatoria firme.

En estos casos, el Presidente siempre tendrá la opción de poder presentar su dimisión. Además, el Congreso de los Diputados podrá en todo momento plantear una moción de censura⁵⁴.

4. ÁMBITO COMPETENCIAL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

En primer lugar, hay que ver cuáles son las funciones del Gobierno. En el artículo 97 de la Constitución se establece que: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

El Gobierno en funciones no puede actuar de la misma forma que el Gobierno, ya que se ha interrumpido la relación de confianza con el Parlamento, la cual le habilitaba para ejercer la dirección política. Pero que sus funciones estén limitadas no quiere decir que no pueda actuar, va a tener que tomar decisiones.

En el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno se establece: “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”.

⁵³ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 246.

4.1 Lo que puede (y debe) hacer el Gobierno en funciones

4.1.1 *El despacho ordinario de los asuntos públicos*

El Gobierno en funciones debe seguir desempeñando las funciones y competencias de trámite que no estén teñidas de orientación política, ya que si no se atiende a esta pauta también se vería comprometida la actuación política del futuro Gobierno. El despacho ordinario es aquel que no se traduce en actos de orientación política⁵⁵.

Serán asuntos de trámite o de ordinaria administración los dirigidos a la gestión diaria necesaria para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, actos de mera ejecución⁵⁶.

El Gobierno en funciones debe cesar en la puesta en marcha de su programa de gobierno. Quedan excluidos los actos de dirección política, sin que ello signifique un abandono o exclusión del acto político. Lo que nunca debe hacer es condicionar la puesta en marcha del programa político del nuevo Gobierno⁵⁷.

Va a ser necesario examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario. Lo que en un momento determinado puede considerarse despacho ordinario, no lo será en otro contexto en el que se haya producido un cambio sustancial⁵⁸.

Hay algunos criterios avalados tanto por el derecho comparado como por los precedentes que se recogieron en una nota informativa sobre el Gobierno en funciones redactada por el Ministerio de la Presidencia en marzo del año 2000⁵⁹. En esta nota se establece que:

“El ejercicio de la potestad reglamentaria no puede excluirse como actividad normal del Gobierno cesante. Ahora bien, debe restringirse a los límites impuestos por la

⁵⁵ STS 8303/2005, de 2 de diciembre 2005.

⁵⁶ MELLADO PRADO, Pilar. *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1988, p. 272.

⁵⁷ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 254.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Nota Informativa sobre el Gobierno en funciones realizada por el Ministerio de la Presidencia*, 17 de marzo 2000. Documento facilitado por D. José Enrique Serrano Martínez.

prudencia política y la lealtad constitucional. En principio, el Gobierno en funciones debe abstenerse de dictar Reglamentos Generales de ejecución de las leyes así como de aprobar aquellos otros Reglamentos que, aunque más limitados, tengan un carácter claramente innovador o reformador, o que afecten directamente a los derechos de los ciudadanos. Se estima que el Gobierno puede aprobar aquellos Reales Decretos por los que se lleve a cabo la mera transposición de Directivas comunitarias; los que den cumplimiento a plazos legalmente determinados; los que acuerden traspasos de funciones, personal y medios a las Comunidades Autónomas; los que establezcan medidas adoptadas con anterioridad para casos análogos, o los que constituyan una mera aplicación de reglas, criterios o principios fijados en la ley.

Los nombramientos de altos cargos deben limitarse a los cargos absolutamente imprescindibles; es decir, a los supuestos en que se trate de evitar una parálisis administrativa o un mal funcionamiento de los servicios públicos.

Pueden entenderse comprendidos en la noción de “despacho ordinario de los asuntos públicos” las siguientes decisiones del Consejo de Ministros:

- Concesión o denegación de indultos.
- Ascensos del personal militar.
- Cese de altos cargos.
- Concursos y situaciones dentro de la carrera fiscal.
- Concesión de condecoraciones.
- Resolución de recursos y reclamaciones.
- Autorizaciones para la celebración de contratos, salvo cuando se extienda a varias anualidades.
- Tramitación de expedientes de extradiciones activas y pasivas.
- Autorizaciones para el traslado de personas condecoradas.
- Declaraciones de urgente ocupación de bienes y derechos.
- Imposición de multas.
- Tomas de razón en relación con sentencias del Tribunal Supremo.
- Concesiones de la nacionalidad española.
- Habilitaciones y dispensas en materia de nacionalidad.
- Declaración de obras de emergencia.
- Convalidación de gastos.

- Autorizaciones de las Comunidades Autónomas para emitir deuda pública, concertar préstamos, emitir bonos u obligaciones, o realizar operaciones en divisas.
- Concesión de créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo.
- Reserva, a favor de la Administración General del Estado, de bienes de dominio público.
- Declaraciones de lesividad a los intereses del Estado en relación con la fijación de justiprecios.
- Reconocimiento de utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa.
- Concesión de anticipos de tesorería.
- Cesión de uso gratuito de bienes de propiedad del estado.
- Acuerdos sobre declaraciones comunes de intenciones, firmas “ad referéndum”, tomas de conocimiento y canje de notas en el ámbito internacional.

Las autorizaciones sobre inversiones de capital extranjero también pueden considerarse “despacho ordinario de los asuntos públicos”, salvo que por su elevada cuantía o por su esencial trascendencia merezcan otra consideración.

El planteamiento de conflictos positivos de competencias ante el Tribunal Constitucional ha sido una práctica reiterada en los diversos Gobiernos cesantes. A pesar de constituir una facultad de especial trascendencia política, su utilización habitual parece justificada ante la limitación de plazos existente para promover esta clase de conflictos.

Tras la publicación de este documento, el Tribunal Supremo ha dictado una serie de sentencias en las que se discute sobre si el Gobierno en funciones ha actuado dentro de su competencia de despacho ordinario o si se ha excedido en sus habilitaciones.

El Tribunal debe realizar un examen casuístico para valorar si el acto que se discute tiene o no idoneidad en función de la decisión de que se trate, también en función de sus consecuencias o circunstancias (por ejemplo, en caso de que se dilate el Gobierno en funciones)⁶⁰.

⁶⁰ REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). “Limitaciones de un Gobierno en funciones”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634fab1111f456f8b456a> [Último acceso: 18/04/2019].

En primer lugar, la STS 5369/2005⁶¹ de 20 de septiembre, fue la primera sentencia en la que el TS trata la actuación de un Gobierno en funciones bajo los parámetros del artículo 21 de la Ley del Gobierno. Esta sentencia anula la concesión de la extradición pasiva de una ciudadana británica a las autoridades italianas. El tribunal entendía que esta concesión excedía las competencias de despacho ordinario que le son atribuidas al Gobierno en funciones y no cumplía las condiciones de urgencia o interés general. Solo se anuló esta decisión; se habían tomado casi un centenar de decisiones en materia de extradición durante ese periodo de permanencia en funciones⁶².

La decisión del Gobierno de conceder una extradición viene precedida de la declaración de su procedencia o falta de esta por el Tribunal. Si la resolución del Tribunal fuera denegatoria, el Gobierno no podrá otorgarla pero si la declara procedente, el Gobierno tiene libertad de decisión para o bien otorgarla o bien denegarla⁶³. Se entiende que el Gobierno en funciones, al pronunciarse sobre la procedencia de la extradición pasiva, ejercita siempre una facultad de valoración de los intereses nacionales que conlleva un juicio político que excede de la gestión ordinaria de los asuntos públicos, y priva al futuro Gobierno de una decisión política que en el ejercicio de la soberanía nacional le corresponde en orden a conceder o denegar la extradición pasiva⁶⁴.

Con lo cual, el TS determina que el despacho ordinario de los asuntos públicos debe abarcar únicamente la gestión administrativa ordinaria ausentándose de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo en los casos debidamente justificados.

Esta ha sido la única sentencia que ha establecido que el Gobierno cesante se ha excedido en su función de despacho ordinario.

En segundo lugar, la STS 8303/2005⁶⁵ de 2 de diciembre de 2005 desestima el recurso interpuesto contra la decisión del Consejo de Ministros del Gobierno en Funciones que deniega un indulto a un ciudadano. La sentencia establece que la concesión de un

⁶¹ STS 5369/2005, de 20 septiembre de 2005.

⁶² REVIEGO PICÓN, Fernando. “La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, p.385.

⁶³ BRAGE CAMAZANO, Joaquín; REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 18, 2006, p. 468.

⁶⁴ STS 5369/2005, de 20 de septiembre de 2005.

⁶⁵ STS 8303/2005, de 2 de diciembre de 2005.

indulto no es un acto idóneo en principio para trazar la dirección política que la Constitución asigna al Gobierno. Puede responder a una determinada política criminal, pero no tiene la entidad de los actos de orientación política que se excluyen directamente del despacho ordinario de asuntos públicos, entiende que no se produce ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno⁶⁶.

Posteriormente la STS 2602/2013⁶⁷ de 28 de mayo de 2013, desestima el recurso interpuesto por la Asociación de Ciclistas Profesionales impugnando un Real Decreto aprobado por el Gobierno en funciones sobre el control del dopaje. Para argumentar su decisión, el TS acude a lo ya establecido en las sentencias de 2005 y entiende que el despacho ordinario es el que no se traduce en actos de orientación política. El control del dopaje no se encontraría incluido en este tipo de supuestos. Además, pese a decir que podría no existir razón de urgencia para acordar el Real Decreto, no entienden que el Gobierno en funciones se haya excedido de sus competencias.

En la STS 4202/2017⁶⁸ se habla de la transposición de una directiva de la UE por el Gobierno en funciones, el tribunal entiende que no se trata de un nuevo acto de orientación política sino que forma parte del proceso complejo de aproximación legislativa de los estados miembros de la UE y que son una exigencia para esto. Puede suponer una

⁶⁶ Sin embargo, esta sentencia tiene cinco votos particulares en los que varios Magistrados discrepan de la opinión mayoritaria de la Sala y piensan que el Gobierno cesante se ha excedido de las funciones de despacho ordinario. Para el magistrado Sr. Bandrés el indulto por su naturaleza y en abstracto sería una decisión inscribible en la categoría de actos de especial relevancia y trascendencia política. Es un acto que afecta al principio de división de poderes ya que autoriza al Gobierno a interferir en la actuación del Poder Judicial y supone un desarrollo de una política criminal y de seguridad pública. El magistrado Sr. Garzón restringe el concepto de despacho ordinario a “los actos típicos de la función administrativa tales como: autorizar, sancionar, contratar, expropiar, etc.” salvo que concurren las circunstancias de “urgencia” e “interés general”, el Gobierno en funciones no puede establecer nuevas orientaciones políticas ni condicionar al nuevo Gobierno y tampoco puede llevar a cabo las viejas políticas del Gobierno cesado; entiende que el indulto es “una prerrogativa de hondo calado político y constitucional”.

⁶⁷ STS 2602/2013, de 28 de mayo de 2013.

⁶⁸ STS 4202/2017, de 22 de noviembre de 2017.

infracción del ordenamiento comunitario el posponer esa transposición con lo cual estaría incluido dentro del despacho ordinario⁶⁹.

En el artículo 95.2 de la CE se dice que el Tribunal Constitucional deberá ser requerido acerca de si existe o no contradicción entre la Constitución y el Tratado internacional. Parece que no habría problema en que el Gobierno en funciones realice dicho requerimiento.

En la STS⁷⁰ de 27 de diciembre de 2017 se discute sobre si el RD 389/2016 por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales estaría incluido dentro del ámbito de actuación de un Gobierno en funciones para atender al “despacho ordinario de asuntos”. El Tribunal entiende que no hay extralimitación competencial que invada las atribuciones de la Administración autonómica y local.

Estas últimas sentencias se fundamentan en la doctrina establecida en la STS antes mencionada de 2 de diciembre de 2005. En esta se dice que el despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica el ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política. Además, en el fundamento de derecho cuarto de la STS 4743/2017 se sintetizan los criterios jurisprudenciales en relación con el concepto de “despacho ordinario de asuntos”:

“a) La existencia de un "Gobierno en funciones" constituye una exigencia constitucional, por cuanto el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones.

b) Ausencia, en la actuación del "Gobierno en funciones", de establecimiento de nuevas orientaciones políticas.

c) Imposibilidad de condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que pueda fijar el nuevo Gobierno.

d) Examen caso por caso, de los supuestos, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca”⁷¹.

⁶⁹ REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). “Limitaciones de un Gobierno en funciones”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634fab1111f456f8b456a>[Último acceso: 18/04/2019].

⁷⁰ STS 2078/2017, de 27 de diciembre de 2017.

⁷¹ STS 2078/2017 de 27 diciembre de 2017.

4.1.2 *Facilitar el tránsito al siguiente Gobierno*

El Gobierno en funciones debe entregar el testigo de la dirección política del país al nuevo ejecutivo⁷². Deberá “facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo”.

Por un lado, estaría el desempeñar actos orientados a que el futuro Gobierno pueda seguir desempeñando su actividad encomendada, debe tender a facilitar el normal desarrollo de las actuaciones.

Por ejemplo, estaría el deber que tienen los titulares de las distintas carreras ministeriales de informar y de poner al corriente de todos los asuntos, o al menos de los más relevantes, a los Ministros entrantes. La transmisión de información entre los componentes del Gobierno cesante y el entrante se debe tratar de producir en un plazo breve de tiempo de modo que se le permita al segundo iniciar sus funciones de manera rápida y sin impedimentos. Esta es una obligación de difícil concreción jurídica⁷³ y su incumplimiento no será enjuiciable por los tribunales, solo quedará sometido a un control político (en el Parlamento) y social.

En este sentido, durante el segundo Gobierno en funciones de José Luis Rodríguez Zapatero que daba paso al primer Gobierno de Mariano Rajoy, se creó en 2011 la Comisión de traspasos bajo cuya dirección se constituyen delegaciones en los distintos Ministerios por en las que los Ministros y altos cargos suministran la información solicitada por los nuevos responsables políticos⁷⁴. Asimismo, se produjo la práctica realizada desde el Gabinete de la Presidencia del Gobierno de informar al futuro Gobierno popular de los índices de las reuniones del Consejo de Ministros. Se daba la posibilidad al Gobierno entrante de hacer objeciones, debatir sobre ellas y en su caso atenderlas⁷⁵.

Por otro lado, el Gobierno en funciones no deberá interferir ni dificultar la actividad del futuro Gobierno. Debe abstenerse de realizar actuaciones que vayan contra el programa

⁷² VIDAL ZAPATERO, José Miguel; RUIZ LEGAZPI, Ana. “El Gobierno (I)”. En BIGLINO CAMPOS, M. Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords.), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, p. 234.

⁷³ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁴ VIDAL ZAPATERO, José Miguel; RUIZ LEGAZPI, Ana, *op. cit.*, p. 235.

⁷⁵ Información facilitada por José Enrique Serrano Martínez.

político del Gobierno entrante. “El Gobierno en funciones deberá actuar con un alto sentido de la contención a fin de no comprometer la acción del futuro Gobierno”⁷⁶. Sobre estas actuaciones que buscan entorpecer y condicionar el futuro del ejecutivo cabe control jurisdiccional.

Cuando el Gobierno ordinario vaya a tener una orientación política distinta al Gobierno que se encuentre en funciones se deberá incidir en el control de las posibles medidas que éste pueda optar que condicionen políticamente al nuevo.

4.2 Lo que eventualmente puede hacer el Gobierno en funciones: cuando concurra el interés general y en situaciones de urgencia

El Gobierno en funciones está habilitado para actuar en los supuestos de interés general o los casos de urgente necesidad, éstos no pueden determinarse a priori. Además de la necesaria acreditación, deberá procederse a una consideración singular de cada caso, con el fin de determinar si concurren las causas habilitantes legalmente previstas.⁷⁷

A continuación, centrándonos en el concepto de urgencia habrá que entenderse en el sentido de imposibilidad de aplazamiento⁷⁸. Hay que entender que cuando se da esta circunstancia el Gobierno en funciones puede actuar como si se tratase de una situación de Gobierno normal aunque siempre respetando los límites de los apartados 4 y 5 del artículo 21 de la Ley del Gobierno.

Cabe hacer referencia a la posible utilización del Decreto-Ley por parte del Gobierno en funciones. En el artículo 86.1 de la CE se recogen los presupuestos para poder aprobar Decretos-leyes: “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los

⁷⁶ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “Las atribuciones del Gobierno en funciones”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, p. 131.

⁷⁷ Información recogida en la Nota Informativa “El Gobierno en funciones” realizada por el Ministerio de la Presidencia (17-03-2000). Documento facilitado por D. José Enrique Serrano Martínez.

⁷⁸ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 35.

derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.”

No está explícitamente prohibido pero parece lógico pensar que debería realizarse una valoración más estricta de los asuntos considerados urgentes.

Se entiende que en el supuesto de promulgar esta norma se hace respetando el parámetro de urgencia y se entiende que no hay connotaciones partidistas ya que se intenta poner remedio a una solución. Por ejemplo, durante el segundo Gobierno en funciones de Mariano Rajoy se tramita el Real decreto-ley 2/2016 de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público. En su exposición de motivos se indica que en esta situación concurre el supuesto excepcional de urgencia, cumpliendo de esta forma tanto el artículo 21.3 de la LG como el artículo 86 de la Constitución. En algunos casos, legislar es inevitable para gobernar durante una situación de interinidad del ejecutivo prolongada en el tiempo.

Asimismo, el Gobierno en funciones podrá declarar los estados de alarma, excepción y sitio, son supuestos en los que es requerida una respuesta que no admite aplazamiento. Hay diferencias en la capacidad de decisión que tiene el gobierno en la declaración de estos estados excepcionales: en el caso del estado de alarma la decisión del Gobierno es autosuficiente; tanto en el estado de excepción como en el de sitio, la autorización para declararlo es del Congreso.

El artículo 21.3 también dice que el Gobierno en funciones podrá actuar más allá de la gestión ordinaria cuando concurren razones de interés general debidamente justificadas. Estas situaciones son difíciles de delimitar ya que el “interés general” es un concepto jurídico indeterminado que se encuentra íntimamente ligado a la idea de justicia y a la de necesidad. El interés general no ha de entenderse como interés del Gobierno para realizar sus objetivos políticos⁷⁹.

En la medida en que exista una casusa específica que requiera la actuación del Gobierno en funciones se le dejará intervenir inmediatamente para evitar un perjuicio para el interés general⁸⁰.

Sería deseable que cuando el Gobierno en funciones tenga dudas acerca de si está habilitado o no para intervenir, se abstenga de hacerlo.

⁷⁹ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 31-32.

4.3 Lo que el Gobierno en funciones no puede hacer en ningún caso

Las limitaciones a esta figura se encuentran recogidas en artículo 21, apartados 4, 5 y 6 de la Ley del Gobierno. En los apartados cuarto y quinto de dicho artículo se recogen prohibiciones referidas al Presidente del Gobierno y al Gobierno en cuanto a órgano colegiado, estas limitaciones se refieren a sus relaciones con las Cortes generales. En ambos casos, se trata de excluir, en una situación de interinidad, el ejercicio de aquellas competencias políticas que definen de modo relevante la prerrogativa decisoria del poder ejecutivo⁸¹. Además, en el apartado sexto se establece la suspensión de las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes cuando el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Parece que estas limitaciones son de carácter absoluto y no se verían afectadas por las excepciones de “urgencia” o “interés general”⁸², de ahí que en rigor se pueda hablar de “prohibiciones”.

4.3.1 Limitaciones referidas al Presidente del Gobierno en Funciones

Las prohibiciones están recogidas en el apartado 4 del artículo 21, son facultades que corresponderían al Presidente del Gobierno pero que al encontrarse en funciones le son vedadas.

“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”.

En el caso de situarnos en un Gobierno en funciones en el que faltara la figura del Presidente, estas funciones no podrían ser ejercidas tampoco por la persona que se encargue de la suplencia⁸³.

⁸¹ FERNÁNDEZ-CARNICERO, Claro. J. *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 243.

⁸² NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 38.

4.3.1.1 Prohibición de proponer la disolución de las Cámaras

Esta facultad se atribuye al Presidente en el artículo 115 de la CE: “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey”.

En el momento de cese en el que nos encontramos, si se hubiera llegado a esta situación tras la celebración de elecciones generales, las cámaras estarían pendientes en un primer momento de constitución con lo cual el presidente no podría proponer su disolución. Sin embargo, si nos encontramos ante un Gobierno en Funciones tras una moción de censura, cuestión de confianza, fallecimiento o dimisión del Presidente, las Cámaras estarían constituidas, y si se impone la prohibición de disolverlas al Presidente del Gobierno es con el fin de evitar que utilice este instrumento de marcado contenido político para perpetuarse en funciones.

La posibilidad de que el Presidente del Gobierno disuelva las Cortes queda anulada en la mayoría de los supuestos de cese, por la propia regulación constitucional de la materia. El artículo 99 de la CC dice que tras las elecciones generales o tras el fracaso de una cuestión de confianza se abrirá el proceso de investidura de un nuevo Presidente del Gobierno, con esto se excluya la posibilidad de disolución. En los casos de dimisión o fallecimiento del presidente, se inicia automáticamente también el proceso previsto en el artículo 99. Tampoco cabría la disolución de las cámaras en caso de éxito de una moción de censura porque el artículo 114.2 de la CE se remite al artículo 99 CE⁸⁴.

4.3.1.2 Prohibición de plantear la cuestión de confianza

Es una prohibición lógica ya que no hay relación de confianza entre el Gobierno en funciones y el Congreso y el sentido del planteamiento de la cuestión es precisamente confirmar la relación fiduciaria.

⁸³ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁴ LÓPEZ GUERRA, Luis. “Gobierno en funciones”. En ARAGÓN REYES, Manuel. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 207.

En el supuesto de cese del Gobierno por pérdida de una cuestión de confianza o por dimisión del presidente, se ha roto con este acto la confianza con el Congreso.

Existe una antinomia entre un instrumento que pretende comprobar la subsistencia de un vínculo fiduciario en su momento establecido y un periodo de tiempo en el que ese vínculo ya no existe, independientemente de su causa. Parece innecesaria la previsión hecha en la ley⁸⁵.

4.3.1.3 Prohibición de convocatoria de un referéndum consultivo

En el artículo 92.1 de la CE se dice que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. El referéndum es un evidente instrumento para la dirección política por lo tanto excede claramente del despacho ordinario de los asuntos públicos que se encomienda al Gobierno en funciones.

El artículo no se centra en el hecho de la celebración del referéndum sino en la proposición de la convocatoria. No se hace mención alguna al supuesto en que el referéndum hubiera sido ya autorizado por el Congreso y convocado por el Rey mediante Real Decreto. En este caso, la fecha fijada de celebración del referéndum podría coincidir con un periodo de Gobierno en funciones *sobrevenido*. En ese supuesto parece que no nos encontramos con la limitación del artículo 21 y habría que entender que el referéndum podría celebrarse y podría tener consecuencias políticas pese a encontrarnos en una situación de Gobierno cesante. Si bien podría suspenderse en algunos casos la celebración del referéndum aplicando el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/1980, el cual dice que no podrá celebrarse modalidad alguna de referéndum en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la celebración de elecciones.

⁸⁵ REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “Limitaciones de un Gobierno en funciones”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634fab1111f456f8b456a> [Último acceso: 18/04/2019].

4.3.2 *Limitaciones referidas al Gobierno*

Estas restricciones afectan a la actuación del Consejo de Ministros ya que se refieren a competencias que el artículo 5.1.a y b de la Ley del Gobierno se le atribuye a él como tal. En el artículo 21.5 se establece:

“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”.

4.3.2.1 Prohibición de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado

Con respecto al primer límite, en las STC 27/1981⁸⁶ o en la 76/1992⁸⁷ se dice que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. El Gobierno en funciones tiene limitados los actos que sirvan para el desarrollo de su programa político, por lo tanto, es lógico que se le prohíba aprobar este proyecto de ley. Además si se le permitiera, se estaría condicionando de forma absoluta la capacidad de decisión política del nuevo Gobierno⁸⁸.

Los presupuestos configuran el vínculo fundamental de la dirección político-económica. En el artículo 134 CE se contempla como el instrumento fundamental de la Hacienda Pública que expresa cifradamente el programa de ingresos y de gastos, soporte de la política del Gobierno.

Pese a impedirse la aprobación de unos nuevos presupuestos del Estado no nos encontraríamos con un vacío normativo ya que los presupuestos del ejercicio anterior se verán prorrogados hasta que se aprueben unos nuevos, así lo establece el artículo 134.4 de la Constitución. Esta prórroga ya asegura unos presupuestos “en funciones”.

⁸⁶ STC 27/1981, de 20 de julio.

⁸⁷ STC 76/1992, de 14 de mayo.

⁸⁸ CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución española: XL Aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, p. 434.

La *prorrogatio* del presupuesto no sería eficaz en el caso de encontrarnos con un cambio en las circunstancias económicas o internacionales del país que hicieran necesaria una modificación en las partidas presupuestarias⁸⁹.

Algunos autores consideran que esta prohibición no es adecuada al ser las Cámaras las que aprueban los presupuestos por lo tanto sería indiferente la situación en la que se encuentre el gobierno. Además, para el caso de un Gobierno en funciones que se prolongue en el tiempo esta prohibición sería muy perjudicial⁹⁰.

Sin embargo, para otros esta limitación es lógica ya que “no hay razón alguna para justificar que el Gobierno en funciones aprobara un Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, ya que este no puede desarrollar su programa político, al menos hasta que no cuente con la confianza del Parlamento, y para el caso de que ésta nunca llegara a otorgarse no sería admisible que el nuevo Gobierno se viera privado de esta facultad o, que viera mediatizada la puesta en marcha de su programa político por la aprobación de un presupuesto diseñado por un Gobierno en funciones”⁹¹.

4.3.2.2 Prohibición de presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado

En la segunda prohibición de este apartado 5 se establece que el Gobierno en funciones no podrá presentar proyectos de ley a las Cámaras. Esta prohibición parece adecuada ya que al Gobierno se le otorga la potestad de iniciativa parlamentaria (artículo 87.1 CE) para facilitar la ejecución de su programa político y para la dirección de la política del país.

Habría que entender dentro de esta prohibición la imposibilidad de presentar proyectos de reforma constitucional⁹².

Para algunos autores este criterio debería matizarse ya que “la situación del Gobierno cesante será muy distinta en supuestos en que se mantenga la misma mayoría en las Cámaras y se prevea una continuidad de orientación y dirección de aquellas en que el

⁸⁹ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 42.

⁹⁰ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 261.

⁹¹ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “El Gobierno...”, *op. cit.*, p. 550.

⁹² NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 40.

cese deriva de la desconfianza parlamentaria, o del fallecimiento del presidente”⁹³. La restricción sería más inadecuada cuando el Gobierno en funciones haya visto revalidada su confianza en las urnas. Sin embargo, para otros la limitación debería depender de diversos factores políticos, el más importante sería el tiempo de duración del Gobierno en interinidad⁹⁴.

Esta prohibición no afecta a los proyectos que hayan sido presentados con anterioridad al cese del Gobierno.

También se ha planteado si podría existir una excepción a esta prohibición en caso de producirse una situación de urgencia que no pudiera solucionarse a través de un Decreto Ley (que afecte a los derechos y deberes del Título I de la CE o a cualquier materia que requiera desarrollo estrictamente legal por estar vedada al Decreto-Ley)⁹⁵. El artículo 21.5 no prevé excepción alguna, hay que tener en cuenta que el Gobierno no es el único encargado de realizar los Proyectos de ley, por lo tanto, podría solucionarse este problema con la actuación de los demás órganos habilitados.

El Gobierno está facultado en los artículos 128 del Reglamento del Congreso y 127 del Reglamento del Senado para retirar los Proyectos de ley presentados antes de que recaiga acuerdo final de las cámaras. Podría entenderse que esta facultad no queda prohibida al no haberse limitado expresamente⁹⁶. Sin embargo, esta potestad al entenderse que tiene un claro significado político debería quedar excluida.

4.3.3 *La suspensión de las Delegaciones legislativas*

En el 21.6 se establece: “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”.

⁹³ LÓPEZ GUERRA, Luis. “Gobierno en funciones” en *Enciclopedia Jurídica Básica (Volumen II)* Madrid: Editorial Civitas S.A, 1995, p. 3266.

⁹⁴ PUNSET BLANCO, Ramón. “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, p. 74.

⁹⁵ NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito...”, *op. cit.*, p. 41 y 42.

⁹⁶ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en...”, *op. cit.*, p. 262.

Esta suspensión solo se vincula al cese por la causa expresamente prevista en el precepto.

La lógica en esta suspensión parece asentarse en la desaparición de las Cámaras que concedieron la delegación aunque la suspensión se alza desde el cese y no desde la mera disolución y finaliza cuando el nuevo gobierno toma posesión y no cuando las cámaras se constituyen⁹⁷.

Podría considerarse a este artículo como una garantía a favor de las Cortes⁹⁸.

En los supuestos de cese del Gobierno producidos por la dimisión, fallecimiento o pérdida de la confianza parlamentaria, las Cámaras están constituidas y pueden derogar si así lo deciden la ley de bases o la ley que autorice la refundición de textos normativos. Sin embargo, en el momento de celebración de las elecciones el Congreso está disuelto. No podrá revocar la delegación legislativa porque la Diputación Permanente no puede derogar la norma que contiene la delegación legislativa. De no establecerse esta limitación las Cortes se verían desapoderadas de la materia delegada ya que el Gobierno sería el único responsable del ejercicio de la delegación. Además, en el artículo 86.2 de la CE se establece que las leyes de delegación pueden establecer mecanismos de control que de estar las Cámaras disueltas no podrán comprobarse⁹⁹.

Parece que lo más adecuado hubiera sido establecer la suspensión desde la disolución de las Cámaras y no desde el cese del gobierno por elecciones.

⁹⁷ REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “Limitaciones de un Gobierno en funciones”. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634fab1111f456f8b456a> [Último acceso: 18/04/2019].

⁹⁸ GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “El Gobierno...”, *op. cit.*, p. 555.

⁹⁹ *Id.*

5. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El Gobierno en funciones supone una modulación en las facultades del ejecutivo, pero en la medida en que éste sigue actuando, el control mantiene su vigor.

5.1 Control parlamentario

En el artículo 66.2 de la Constitución se establece: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”

Además, en los dos primeros apartados del artículo 29 de la Ley del Gobierno se dispone lo siguiente:

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

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

Antes de centrarnos en el contenido de la STC 124/2018¹⁰⁰ la cual plantea el análisis del control de un Gobierno en funciones desde la negativa del Gobierno a ser controlado¹⁰¹ hay que hacer mención al informe de la Secretaría General sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones. En este informe, en relación al control al que se ve sometido un Gobierno en funciones establece que “en la medida en que conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones”¹⁰².

¹⁰⁰ STC 124/2018, de 18 de noviembre.

¹⁰¹ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El control de las actuaciones de un Gobierno en funciones”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, Mayo 2017, p. 16.

¹⁰² *Informe de la Secretaría General sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones*, 19 de enero de 2016, p. 9.

La STC 124/2018 seguirá este criterio al resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado durante periodo de tiempo que estuvo el Gobierno en funciones entre 2015 y 2016. Un conflicto de atribuciones se produce cuando un órgano adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o una Ley Orgánica atribuyen a otro. En la Sentencia 234/2000¹⁰³ el Tribunal Constitucional ya había considerado que podía acudir a esta vía cuando un órgano impide con su actuación que otro pueda desplegar plenamente el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas constitucionalmente¹⁰⁴.

Para comprender los fundamentos jurídicos y el fallo del Tribunal es necesario recapitular los sucesos que llevaron a plantear este conflicto de competencias y que se encuentran recogidos en los antecedentes de la Sentencia:

Durante este periodo de Gobierno cesante, el Grupo Parlamentario Socialista solicitó la comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones ante la Comisión de Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016 sobre la nueva operación naval en el mar Egeo contra las mafias que trafican con refugiados. Esa comparecencia se acordó para el día 17 de marzo de 2016.

Tras esta solicitud, el 10 de marzo de 2016 mediante oficio del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes el Gobierno realiza una serie de consideraciones:

- “España tiene una forma de gobierno parlamentaria que se basa en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cortes Generales.
- Dicha confianza se otorga mediante la investidura por parte del Congreso de los Diputados a un candidato a la presidencia del Gobierno.
- Solo cuando existe esta confianza, el Congreso podrá controlar la actuación del Gobierno con los mecanismos que se establecen en la Constitución y se desarrollan en el Reglamento del Congreso.

¹⁰³ STC 234/2000, de 3 de octubre.

¹⁰⁴ *Escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados mediante el cual los grupos parlamentarios de la oposición realizan una propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado* (23 de marzo de 2016). Documento disponible en: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/43386_1459926208200.pdf [Último acceso: 01/05/2019].

- El Gobierno formado tras la obtención de la confianza a Mariano Rajoy Brey el 20 de noviembre de 2011 cesó y se mantiene en funciones hasta la conformación de un nuevo Gobierno. Con este cese, el Presidente y los miembros de su Gobierno pasan a ejercer una obligación *ex lege* que evita la *vacatio* en el despacho ordinario de los asuntos públicos y que, al mismo tiempo, impide al Ejecutivo en funciones adoptar decisiones de orientación política.
- Al no haber otorgado el Congreso de los Diputados la confianza a un candidato a la Presidencia del Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, el Gobierno cesante se ha mantenido en funciones, ejerciendo las facultades que le son atribuidas por el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- A pesar de no existir relación de confianza entre el Gobierno cesado y las Cortes, el Presidente y otros altos cargos han comparecido, bien en el Pleno o bien en otras comisiones parlamentarias para informar de diferentes asuntos.
- El Congreso de los Diputados, una vez constituido tras las elecciones generales, ha iniciado la actividad de control al Gobierno en funciones, antes de otorgar la confianza a un nuevo Gobierno.
- El Congreso ha planteado el establecimiento de un control ordinario en una situación extraordinaria. Todo esto sin tener el Ejecutivo confianza parlamentaria y capacidad de orientación política en sus actuaciones.
- La Mesa del Congreso ha admitido a trámite iniciativas de control sobre asuntos que excedían de las competencias del Gobierno en funciones o que aludían a decisiones de orientación política adoptadas antes del cese del Gobierno”¹⁰⁵.

De este modo el Gobierno en funciones justifica por qué el Congreso no le puede someter a control. El control parlamentario a un Gobierno cesado podría constituir un “fraude de constitución” ya que se pretende controlar por los nuevos Diputados y Grupos Parlamentarios a una mayoría que había obtenido su mandato en elecciones anteriores.

¹⁰⁵ *Respuesta del Secretario de Estado en Relaciones con las Cortes al requerimiento del Presidente del Congreso de los diputados a los efectos del artículo 73 LOTC* (10 de marzo 2016). Documento disponible en: https://www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2016/06/02/ECDFIL20160602_0002.pdf [Último acceso: 01/05/2019].

El Presidente de la Congreso, a fecha de 14 de marzo, envía una carta a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia en la cual pide que el Gobierno cesante reconsidere su criterio y acuda a la Comisión del día 17 de marzo.

Sin embargo, el 16 de marzo Sáenz de Santamaría contesta a esta carta señalando que el Gobierno en funciones es un órgano constitucional que no puede desarrollar actos de naturaleza política por no gozar de la confianza del nuevo Parlamento. El no disponer de esta confianza hace que el Gobierno en funciones no quede sometido a las funciones de control de las Cámaras, se trata de una cuestión de respeto al régimen de democracia parlamentaria¹⁰⁶. De esta forma se reitera el criterio manifestado con anterioridad por el Gobierno.

Tras producirse la incomparecencia del Ministro de Defensa, el 23 de marzo los portavoces de los distintos grupos parlamentarios a excepción del Partido Popular, presentaran un escrito ante la Mesa del Congreso de los Diputados para su debate y votación en el Pleno. Este documento es una propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la nación, conforme a lo dispuesto en los artículos 73 y siguientes de la LOTC. En él se recoge la posición que adoptó el Gobierno en funciones y la declaración que realizó el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia en una comparecencia: “Vamos a contestar a cada iniciativa que se plantee al Gobierno con un escrito similar a este en el que comunicaremos la voluntad del Gobierno de que no podemos ni debemos ejercer una acción que no nos corresponde como Gobierno en funciones¹⁰⁷”. Además, en el escrito se disponen los artículos que entienden vulnerados con esta decisión.

Tras la votación favorable, el Congreso de los Diputados a fecha de 2 de junio de 2016 interpone ante el Tribunal Constitucional el conflicto positivo de atribuciones frente al Gobierno de la Nación.

¹⁰⁶ *Carta de la Vicepresidenta del Gobierno en funciones al Presidente del Congreso de los Diputados acerca de su respuesta al oficio remitido por el Secretario de Estado en Relación con las Cortes* (16 de marzo de 2016).

Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Paginas/2016/16032016-cartaapatxilopez.aspx> [Último acceso: 01/05/2019].

¹⁰⁷ “El Gobierno comunica su negativa a someterse al control del Congreso”, *El País*, 10 de marzo 2016, https://elpais.com/politica/2016/03/10/actualidad/1457616928_159506.html [Último acceso: 03/07/2019].

Tras este resumen de los sucesos acontecidos, la sentencia pasa a recoger el contenido del escrito de interposición:

El escrito comienza tratando los artículos que el Congreso de los Diputados entiende que se han visto quebrantados con la decisión de no sometimiento del Gobierno a las iniciativas de control por el Congreso.

En primer lugar, se alega la vulneración del artículo 1 de la Constitución, en este se recoge la cláusula del Estado democrático y se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

Entienden quebrantado el artículo 9 por incumplir los principios de seguridad jurídica y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y alegan que no han sometido sus funciones a los principios de la Constitución y del ordenamiento.

También se alega que se ha visto imposibilitado el ejercicio de los derechos de los representantes e indirectamente el derecho de participación política de los ciudadanos recogido en el artículo 23 CE.

El artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales la función de control del Gobierno, situación que no se ve limitada por el hecho de que el Gobierno de la Nación se encuentre en funciones. Como consecuencia de esto, entienden vulnerado el precepto 108, “El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes también hablan los artículos 109¹⁰⁸, 110¹⁰⁹ y 111¹¹⁰ CE, recogiendo respectivamente el derecho a recabar información al

¹⁰⁸ Artículo 109 CE: “Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

¹⁰⁹ Artículo 110 CE: “1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. 2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas, funcionarios de sus Departamentos.”

¹¹⁰ Artículo 111 CE. “1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.”

Gobierno, reclamar la presencia de miembros del Gobierno y someterse a interpelaciones y preguntas por la Cámara.

Además, en el escrito de interposición se hacen una serie de alegaciones entre las que hay que destacar las siguientes:

- No hay que confundir la exigencia de responsabilidad política con la función de control. La función de control no implica necesariamente la exigencia de responsabilidad política.
- La cuestión que se ha de tratar no es si el Gobierno en funciones puede ser controlado, sino que el alcance de esa función ha de circunscribirse a las competencias atribuidas a esta figura.
- La posición adoptada por el Gobierno de negarse general e indiscriminadamente al control de la Cámara lleva a impedir el ejercicio de la función de control con carácter general.
- La función de control recogida en el artículo 66 de la Constitución se ve acotada por el ámbito competencial del Gobierno en funciones y no por la confianza que da el Congreso al Gobierno.

Tras la admisión a trámite del conflicto, se da traslado de la cuestión al Senado y al Consejo General del Poder Judicial. Se presenta en el Registro del Tribunal Constitucional el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Senado de comparecer en este conflicto entre órganos. Esta Cámara entiende que el conflicto afecta a sus competencias y quiere defender sus actuaciones durante el periodo de Gobierno en funciones.

El Senado expresa que él no mantiene una relación de confianza con el Gobierno, por lo tanto, el segundo no podrá alegar este motivo para entender que no está sometido a la función de control de esta Cámara. Además, entiende que el control cabría excepcionalmente cuando concurra urgencia o interés general y que no son admisibles las iniciativas de control que conlleven una orientación política.

En los fundamentos jurídicos de la Sentencia¹¹¹, el TC considera que lo que hay que discutir es la interpretación que ha de realizarse de la vinculación de la función de control con la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento.

¹¹¹ STC 124/2018, de 18 de noviembre.

La función de control se ejercerá a través de los instrumentos reconocidos y también a través de la función legislativa y la función presupuestaria. La Constitución no recoge excepción alguna a los supuestos en que puede ejercitarse el control, no se pueden poner limitaciones en sitios donde no se han establecido.

El control será ejercido por ambas cámaras a través de los instrumentos del Título V. Los mecanismos de los artículos 109, 110 y 111 pueden ejercerse por ambas cámaras y el Congreso será el único facultado para la moción de censura y la cuestión de confianza.

El Tribunal dictamina que no todos los instrumentos de control tienen la finalidad de romper la relación de confianza, por lo tanto, no es indispensable que esta exista para poder utilizarlos.

Se declara que la negativa del Gobierno vulneró la función de control político atribuida constitucionalmente al Congreso de los Diputados. No es la relación de confianza la que justifica la función de control sino la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes generales.

La sentencia afirma que la actividad realizada por el Gobierno en funciones está sometida al control de las Cortes Generales por diversos motivos:

1) La función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se asienta en el carácter representativo de las Cortes Generales; de modo que el no sometimiento de la acción de Gobierno al control de las Cámaras afectaría al principio de equilibrio de poderes.

2) El ejercicio de la función de control no requiere de la relación fiduciaria entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, siendo prueba de ello que la función de control también corresponde al Senado, cámara con la cual no existe relación de confianza.

3) Las solicitudes de comparecencia son instrumentos de control que tienen como finalidad principal solicitar información y no la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden ejercerse aunque no exista esa relación.

4) El hecho de que el Gobierno esté en funciones no es un motivo válido por sí mismo para negar la función de control parlamentario, ya que el Gobierno cesante sigue desarrollando actividad y esta no puede quedar exenta de tal control.

Como podemos ver, este control se vincula a las actuaciones en las que el Gobierno en funciones está habilitado para actuar¹¹². En consecuencia, este control trata de verificar que “el órgano gubernamental no ha ido más allá del ámbito competencial reducido que la Ley establece”¹¹³.

Del mismo modo que la existencia del Gobierno en funciones y las competencias que retiene no se pueden explicar solo acudiendo a la relación de confianza política en la que descansa la forma de gobierno parlamentaria, el control parlamentario de este ejecutivo transitorio responde también a una necesidad propia. “Sin control político no hay parlamentarismo ni división de poderes ni democracia representativa”¹¹⁴.

5.2 Control jurisdiccional

En los apartados 3 y 4 del artículo 29 de la Ley del Gobierno se dice:

3. 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.

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

No cabe plantearse dudas sobre si existe este tipo de control, en todo momento, la actuación del Gobierno (sin importar si se encuentra en funciones o no) está sometida al control jurisdiccional, tanto por la jurisdicción contencioso-administrativa, como por el

¹¹² SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El control de las actuaciones de un Gobierno en funciones”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, Mayo 2017, p. 24.

¹¹³ GUILLÉN LÓPEZ, Enrique. *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el Ordenamiento Constitucional español*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2002, p. 63.

¹¹⁴ GARCÍA ROCA, Javier. “El control parlamentario del Gobierno en funciones y sus limitaciones”, 31 de marzo 2016, <http://idpbarcelona.net/control-parlamentario-del-gobierno-funciones-limitaciones/> [Último acceso: 16/07/2019].

Tribunal Constitucional. Las competencias de los diferentes órganos jurisdiccionales no se encuentran limitadas con relación a los actos que realiza el Gobierno¹¹⁵.

Cualquiera que sea la circunstancia que conlleve el cese del Gobierno y su entrada en funciones, permanece en toda su extensión e intensidad el control judicial de su actuación¹¹⁶.

Cabe la posibilidad de examinar caso por caso, si existe controversia al respecto si la decisión tomada por el Gobierno en funciones goza de idoneidad o si se entiende que ha excedido del despacho ordinario de los asuntos públicos¹¹⁷.

Que exista este control judicial no comporta que no haya de ser ejercido el control por las Cortes Generales, son controles distintos y tienen diferentes finalidades y fundamentos.

6. CONCLUSIONES

A continuación, procedo a exponer de manera breve las conclusiones finales que he obtenido tras la realización del presente trabajo.

Primera. El poder ejecutivo tiene una posición central en nuestro Estado Constitucional, no cabe plantearse la desaparición del Gobierno durante un periodo de tiempo. Además, la mayor parte de los supuestos de cese del Gobierno están vinculados a la persona del Presidente del Gobierno, esto nos muestra la primacía de esta figura.

Segunda. El acto de cesar no es un acto instantáneo que produce todos sus efectos en un momento determinado, pese a cesar el Gobierno no desaparece. El Gobierno que ha cesado pasa a ser un Gobierno cesante que continuará actuando hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

¹¹⁵ VISIEDO MAZÓN, Francisco. J. “Un Gobierno en funciones, no un Parlamento en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p.196.

¹¹⁶STS 8303/2005, de 2 de diciembre de 2005.

¹¹⁷ REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “la permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 314 días de interinidad”. *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p.171.

Tercera. La propia expresión Gobierno cesante utilizada por la Constitución conlleva limitación, implica atribuciones distintas a las del Gobierno ordinario, por lo tanto, la regulación de esta figura realizada por la Ley del Gobierno no sería inconstitucional. De la Constitución ya se derivan unas limitaciones implícitas que años después y de forma adecuada ha recogido la Ley del Gobierno.

Cuarta. Parece que la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento se rompe en cada uno de los supuestos de cese de distinta forma y en distinto grado. Por ejemplo, se siente diferente la ruptura de la fiducia tras la aprobación de una moción de censura que tras la celebración de elecciones, sin embargo, de este hecho no se derivan atribuciones o limitaciones distintas.

Quinta. Tanto lo que puede hacer como lo que no puede hacer el Gobierno en funciones está directamente condicionado por la ausencia de relación de confianza política entre el legislativo y el Gobierno en funciones, pero el Gobierno en funciones tiene una entidad propia que trasciende la lógica de la forma de gobierno parlamentaria.

Sexta. La quiebra de la fiducia no implica que el control de las cámaras desaparezca. El Gobierno cesante sigue actuando y esta actuación no puede quedar exenta de tal control. Donde hay poder hay control en el Estado Constitucional ya que sin este control político no habría división de poderes.

Séptima. En los supuestos de Gobiernos en funciones que se alarguen en el tiempo parece que el control realizado por el Parlamento debería aproximarse al control ordinario que realizan sobre un Gobierno que tiene plenas atribuciones. En este mismo sentido, las atribuciones que tiene un Gobierno en funciones podrían quedarse cortas en estas situaciones de largas interinidades.

7. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

7.1 Bibliografía

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “El Gobierno en Funciones”. *Documentación administrativa* núm. 264-267, 1996, pp. 194-201.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en Funciones*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, pp. 16-17
- BAR CENDÓN, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Madrid: Civitas, 1983, pp. 174-175.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín; REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 18, 2006, p. 468.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1668-1671.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc. “El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”. En CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2018, pp. 427-434.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc. “Las atribuciones del Gobierno en funciones”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2011, p.131.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, Claro. J. *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 243.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel. “Una tesis sobre el control del Gobierno en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 212-213.
- GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Los gobiernos cesante y en funciones en el ordenamiento constitucional español”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.12, 2005, pp. 229-262.

- GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “El Gobierno en funciones”. En ARAGÓN REYES, Manuel, *El gobierno: problemas constitucionales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 2005, pp. 550-555.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique. *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el Ordenamiento Constitucional español*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2002, p. 63.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. “Gobierno en funciones”. En *Enciclopedia Jurídica Básica (Volumen II)* Madrid: Editorial Civitas S.A, 1995, p. 3266.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. “Gobierno en funciones”. En ARAGÓN REYES, Manuel, *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Navarra: Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 207.
- MELLADO PRADO, Pilar. *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, 1988, p. 272.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo; DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván; DURÁN ALBA, Juan Fernando. “Las Cortes Generales (III): las funciones parlamentarias”. En BIGLINO CAMPOS, M. Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, pp. 179-181.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “El ámbito funcional del Gobierno cesante”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 36, 2001, pp. 24-42.
- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. “Las causas de cese del gobierno en el ordenamiento constitucional español”. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm.4, 2001, pp. 117-146.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Estudios sobre el Gobierno: Seminario sobre el Proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III, 1996, p. 115.
- PUNSET BLANCO, Ramón. “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”. *Revista de Derecho Político*, núm.14, 1982, p. 74.
- REVENGA SANCHEZ, Miguel. *La formación del Gobierno en la CE de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1988, p. 104.
- REVIEGO PICÓN, Fernando. “La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109, 2017, p. 385.

- REVIRIEGO PICÓN, Fernando. “La permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 314 días de interinidad”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p.171.
- SATRÚSTEGUI, Miguel. “Artículo 101”. En ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Comentarios a la Constitución Española de 1978 (Tomo VIII)*. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 363.
- SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El control de las actuaciones de un Gobierno en funciones”. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 42, Mayo 2017, pp. 16-24.
- VIDAL ZAPATERO, José Miguel; RUIZ LEGAZPI, Ana. “El Gobierno (I)”. En BIGLINO CAMPOS, M. Paloma; BILBAO UBILLOS, Juan María; REY MARTÍNEZ, Fernando; VIDAL ZAPATERO, José Miguel (coords), *Lecciones de Derecho Constitucional II*. Navarra: Aranzadi, 2018, pp. 234-235.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco. J. “Un Gobierno en funciones, no un Parlamento en funciones”. En ARANDA ÁLVAREZ, Enrique (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp.190-196.

7.2 Webgrafía:

- GARCÍA ROCA, Javier. “El control parlamentario del Gobierno en funciones y sus limitaciones”, 31 de marzo 2016, <http://idpbarcelona.net/control-parlamentario-del-gobierno-funciones-limitaciones/> [Último acceso: 16/07/2019].
- MATEO, Juan J., “De Felipe González a Pablo Iglesias: las mociones de censura de la democracia”, *El País*, 26 mayo 2018, https://elpais.com/politica/2018/05/25/actualidad/1527234019_535489.html [Último acceso: 03/07/2019].
- “Gobierno desde la Legislatura Constituyente hasta la actualidad”, *La Moncloa*, <https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/index.aspx> [Último acceso: 27/06/2019].
- “Sólo dos mociones de censura y otras cuestiones de confianza desde 1978”, *El Confidencial*, 24 de junio 2009, https://www.elconfidencial.com/espana/2009-06-08/solo-dos-mociones-de-censura-y-otras-dos-cuestiones-de-confianza-desde-1978_983777/ [Último acceso: 04/07/2019].

- “El Gobierno comunica su negativa a someterse al control del Congreso”, *El País*, 10 de marzo 2016,
https://elpais.com/politica/2016/03/10/actualidad/1457616928_159506.html
[Último acceso: 10/07/2019].
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). *Causas de cese del Gobierno*. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634feb1111f456f8b4573> [Último acceso: 18/04/2019].
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2018). *Limitaciones de un Gobierno en funciones*. Vídeo disponible en: <https://canal.uned.es/video/5aa634fab1111f456f8b456a> [Último acceso: 18/04/2019].

7.3 Jurisprudencia

7.3.1 Tribunal Constitucional:

- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio de 1981.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo de 1981.
- Sentencia Tribunal Constitucional 234/2000, de 3 de octubre del 2000.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 18 de noviembre de 2018.

7.3.2 Tribunal Supremo:

- Sentencia del Tribunal Supremo 5369/2005, de 20 septiembre de 2005.
- Sentencia del Tribunal Supremo 8303/2005, de 2 de diciembre de 2005.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2602/2013, de 28 de mayo de 2013.
- Sentencia del Tribunal Supremo 4202/2017, de 22 de noviembre de 2017.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2078/2017, de 27 de diciembre de 2017.

7.4 Otros documentos:

- Real Decreto 336/2019, de 29 de abril, por el que se declara el cese de don Pedro Sánchez Pérez-Castejón como Presidente del Gobierno.

- Real Decreto 337/2019, de 29 de abril, por el que se declara el cese de los miembros del Gobierno.
- *Nota Informativa sobre el Gobierno en funciones realizada por el Ministerio de la Presidencia*, 17 de marzo 2000. Documento facilitado por D. José Enrique Serrano Martínez.
- *Informe de la Secretaría General sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones*, 19 de enero de 2016.
- *Escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados mediante el cual los grupos parlamentarios de la oposición realizan una propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado*, 23 de marzo de 2016. Documento disponible en: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/43386_1459926208_200.pdf [Último acceso: 01/05/2019].
- *Respuesta del Secretario de Estado en Relaciones con las Cortes al requerimiento del Presidente del Congreso de los diputados a los efectos del artículo 73 LOTC*, 10 de marzo 2016. Documento disponible en: https://www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2016/06/02/ECDFIL20160602_0002.pdf [Último acceso: 01/05/2019].
- *Carta de la Vicepresidenta del Gobierno en funciones al Presidente del Congreso de los Diputados acerca de su respuesta al oficio remitido por el Secretario de Estado en Relación con las Cortes*, 16 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/precom/notas/Paginas/2016/16032016-cartaapatxilopez.aspx>. [Último acceso: 01/05/2019].