



FACULTAD DE DERECHO

EL GOBIERNO EN FUNCIONES: ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA Y DEL DERECHO COMPARADO

Autor: Pedro Echeguren Pérez de Herrasti

5º E-3 A

Director: Federico de Montalvo Jaaskelainen

Madrid

Marzo de 2017

Pedro
Echeguren
Pérez de Herrasti

**EL GOBIERNO EN FUNCIONES: UN ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA Y DEL
DERECHO COMPARADO**



RESUMEN

El Gobierno en funciones es el organismo al que el Derecho confía la dirección del poder ejecutivo del Estado a título provisional, desde el momento del cese del Gobierno anterior, a fin de dotar de continuidad a este órgano político durante el tiempo que precisa el Parlamento para investir a un nuevo Presidente. En el caso de España, el Gobierno en funciones coincide con el Gobierno cesante, aunque se le imponen una serie de limitaciones a la actividad que puede ejercer normalmente. En esta investigación se analizará sistemáticamente la regulación del Gobierno en funciones en el ordenamiento español y de las limitaciones que se le imponen, se completará con referencias al Derecho constitucional comparado, y a la luz de los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales más relevantes.

Palabras clave:

Gobierno en funciones, Derecho constitucional, Política, Administración Pública.

ABSTRACT

A caretaker government is the organism to which the law entrusts the provisional direction of the executive power of the State, from the moment in which the preceding government ceases, in order to ensure the continuity of this political institution while Parliament elects a new President. In the case of Spain, the caretaker government is the outgoing Government, although with a set of restrictions on the functions it may normally exert. This paper will systematically analyze the regulation of the caretaker government in Spanish law and the restrictions which are imposed thereon, coupled with references to comparative constitutional law, and in light of the most relevant scholarly opinion and court rulings.

Key words:

Caretaker government, constitutional law, Politics, Public administration.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Listado de abreviaturas.....	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. Cuestiones preliminares	7
1.2. El Gobierno en funciones: naturaleza y fundamento	7
1.3. Objetivo	8
1.4. Justificación de la elección del tema	9
2. FUENTES	11
3. EL CESE DEL GOBIERNO	12
3.1. Celebración de elecciones generales	12
3.2. Pérdida de la confianza parlamentaria	13
3.3. Dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno	17
4. INICIO, FIN Y DURACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	20
4.1. Inicio y fin	20
4.2. Duración	21
5. LAS LIMITACIONES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	23
5.1. Naturaleza y origen de las limitaciones al Gobierno en funciones	23
5.2. El régimen general del Gobierno en funciones: limitaciones genéricas ...	24
5.3. Facultades vedadas al Presidente del Gobierno en funciones	31
5.4. Facultades vedadas al Gobierno en funciones.....	33
5.5. Suspensión de las delegaciones legislativas	36
6. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..	38
7. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES	42
8. BIBLIOGRAFÍA	44

LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución Española de 6 de diciembre de 1978
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LOCE	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LOTG	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RS	Reglamento del Senado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Cuestiones preliminares

Antes de examinar la naturaleza del Gobierno en funciones, es conveniente, siquiera brevemente, detenerse a analizar en qué consiste un Gobierno en términos generales y cuáles son los fundamentos de la administración pública.

Podemos definir el Gobierno como aquel organismo al que el Derecho encomienda la dirección de la administración pública y de los principales órganos e institutos políticos, que pueden ser los de un Estado o los de instituciones territoriales dentro de ese Estado (por ejemplo, en el caso de España, el Gobierno de las Comunidades Autónomas) e incluso de entidades supraestatales, como pueden ser las organizaciones internacionales. Así, en la clásica teoría de la división de los poderes del Estado propuesta en su día por MONTESQUIEU, al Gobierno le corresponde el ejercicio del poder ejecutivo.

En nuestro sistema político, el art. 97 CE prevé 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” y, por su parte, el art. 103.1 CE establece que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”.

En esencia, de lo anterior se desprende que el Gobierno es el órgano político encargado de la administración de los órganos de un Estado a fin de salvaguardar los intereses generales de la sociedad. Esta es, fundamentalmente, la concepción moderna del gobierno en España y los demás países occidentales.

1.2. El Gobierno en funciones: naturaleza y fundamento

En determinados ordenamientos jurídicos como el español, el cese de un Gobierno y la formación del siguiente son dos acontecimientos que no se producen simultáneamente, sino que entre ellos transcurre un determinado plazo. El Gobierno en funciones es la institución que se encarga del gobierno del país de forma provisional durante este intervalo, y en España, como tendremos ocasión de analizar pormenorizadamente a lo largo de esta investigación, este Gobierno en funciones se corresponde con el Gobierno cesante, aunque con unas facultades notablemente reducidas.

El fundamento de la existencia del Gobierno en funciones es evidente: garantizar la continuidad en el funcionamiento de la administración de las instituciones públicas durante el periodo de interinidad que media entre el cese del Gobierno saliente y la toma de posesión del entrante.

A estos efectos, ÁLVAREZ CONDE apunta que el Gobierno en funciones obedece al deseo del constituyente de garantizar la estabilidad y la permanencia en el

funcionamiento de las instituciones¹ y facilitar el proceso de formación del nuevo Gobierno.

El Gobierno en funciones, por tanto, garantiza que en el país no se producirá un vacío de poder ni una situación temporal de “anarquía”, y posibilita que la Administración pueda continuar desempeñando su labor de salvaguardia de los intereses generales, aun cuando el órgano que la dirige, a saber, el Gobierno, haya cesado. Se trata, en suma, de una cuestión de pura lealtad constitucional.

El Gobierno en funciones es una institución especialmente típica de los sistemas parlamentarios, como el español o el italiano, y ello obedece a que es necesario dotar de cierto tiempo al recién constituido parlamento a efectos de que pueda conformar su voluntad política y designar al Gobierno.

En cambio, en otros sistemas donde el Gobierno es elegido por el pueblo², mediante sufragio directo y sin mediación del parlamento, como Francia o Estados Unidos³, no suele existir un Gobierno en funciones, dado que tras la celebración de las elecciones no se plantean mayores problemas a la hora de determinar a quién se encomendará el nuevo gobierno del país.

1.3. Objetivo

El objetivo de la presente investigación consiste en analizar detallada y sistemáticamente la regulación que hace el Derecho español sobre la institución del Gobierno en funciones y contrastarla con la que hacen otros sistemas de Derecho comparado.

Además del estudio de la legislación española en materia del Gobierno en funciones, también trataremos de interpretarla y examinar los pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales más relevantes para, de esta forma, tratar de dilucidar todas las dudas y cuestiones que se nos puedan plantear.

¹ ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, 5ª ed., Madrid (2015)

² O, más propiamente dicho, el pueblo elige al Presidente, y este último por su parte y una vez elegido, configura la composición de su nuevo Gobierno.

³ En realidad, el Presidente de los Estados Unidos de América no es elegido de esta manera. En lugar de optar por un sistema parlamentario o uno de elección directa *per se*, la Constitución estadounidense se ha decantado por un sistema ecléctico, consagrado en su Duodécima Enmienda, en virtud del cual los votantes designan a unos electores, y a su vez, los electores de todos los Estados se reúnen en el denominado “Colegio Electoral” y eligen al Presidente y al Vicepresidente.

Los votantes estadounidenses, por tanto, eligen a los electores de su formación política preferida, aunque en la práctica nada impediría que los electores votasen a otros candidatos distintos a los que se habían comprometido (son los denominados “faithless electors” –electores desleales–).

Hemos de tener en cuenta que al hablar de Gobierno en funciones nos estamos refiriendo exclusivamente al Gobierno de la Nación, por lo que nos ceñiremos a este y omitiremos el estudio de los Gobiernos en funciones de las Comunidades Autónomas.

1.4. Justificación de la elección del tema

Personalmente, siempre nos ha interesado mucho la política y el Derecho constitucional, de modo que el estudio del Gobierno en funciones supone una oportunidad para perseguir y cultivar este interés personal.

Por otra parte, aunque el Gobierno es el órgano constitucional por excelencia, y sobre él se han vertido ríos de tinta, la ley, como tendremos ocasión de ver más adelante, regula muy parcamente esta institución cuando se halla en funciones, y la doctrina y la jurisprudencia apenas la han explorado. Por ello, la elección del estudio del Gobierno en funciones como tema del presente Trabajo de Fin de Grado de Derecho nos permite centrarnos en una parcela del Derecho constitucional a día de hoy poco cultivada si la comparamos con el exhaustivo tratamiento que han recibido las restantes instituciones del Estado.

Por último, la tercera razón en la que justificamos la elección de este tema es por una cuestión de actualidad. Aunque no se pretende realizar una crónica de la historia política reciente de España, pues con ello se excederían con mucho los propósitos de esta investigación, conviene poner de relieve el contexto político de España en los últimos meses.

El 20 de diciembre de 2015 se celebraron las duodécimas elecciones generales desde la Transición democrática española, y de ellas nació un Congreso de los Diputados profundamente fragmentado desde el punto de vista político.

El Presidente del Gobierno, que era el candidato del grupo parlamentario mayoritario, consciente de que le resultaría imposible recabar el voto favorable de los diputados necesarios, declinó todos los llamamientos del Rey a intentar formar Gobierno. Se trataba, ciertamente, de una situación inédita, en la que el ganador de las elecciones rehusaba a tratar de construir un nuevo Gobierno.

Tras diversos vaivenes políticos, en marzo de 2016 otro candidato finalmente solicitó la confianza de la cámara, aunque sin éxito. Transcurrido el plazo de dos meses señalado en el art. 99.5 CE, ningún candidato obtuvo la confianza del Congreso, se disolvieron las Cortes y se convocaron nuevas elecciones, que se celebraron el 26 de junio de 2016.

De estos segundos comicios resultó también un Congreso de los Diputados sin una mayoría clara y con un futuro incierto, aunque el Partido Popular, la lista más votada, sí logró mejorar sus resultados y constituirse en un Grupo Parlamentario con más diputados. Finalmente, tras meses de incertidumbre y una grave crisis interna dentro del

Partido Socialista Obrero Español, la mayor parte de los diputados del Grupo Parlamentario de esta formación accedieron a abstenerse, lo que permitió que Mariano Rajoy obtuviese la confianza parlamentaria por mayoría simple en la segunda vuelta el 29 de octubre de 2016 y renovar su mandato.

El Gobierno de España estuvo en funciones durante el periodo de tiempo insólito de 315 días, y no fueron pocos quienes aventuraron que se celebrarían las terceras elecciones generales en apenas un año, lo que finalmente se evitó gracias a un acuerdo *in extremis* y la situación de debilidad interna del Partido Socialista.

La situación de provisionalidad del Gobierno durante tantos meses ha suscitado numerosos interrogantes que hasta entonces no se habían planteado: ¿cuáles son exactamente las atribuciones del Gobierno en funciones? ¿El Gobierno en funciones está obligado a someterse al control parlamentario de unas Cortes Generales aun no habiendo obtenido su confianza? De estas y otras muchas cuestiones nos ocuparemos a lo largo de esta investigación.

En otro orden de cosas y en un momento anterior en el tiempo, aunque en el ámbito autonómico, uno de los episodios más llamativos a que ha dado lugar el Gobierno en funciones en nuestra historia reciente se produjo en las elecciones a la Asamblea de la Comunidad de Madrid⁴ de 2003, donde se reunieron en la persona de Alberto Ruiz-Gallardón los cargos de Presidente saliente en funciones de la Comunidad de Madrid y Alcalde de la Villa de Madrid. Muchos juristas cuestionaron la legalidad de la compatibilidad entre estos dos cargos.

En definitiva, las razones que han motivado la elección de este tema se sintetizan en tres:

- Interés personal por la política y el Derecho constitucional
- Tema que ha recibido menos atención de la doctrina y la jurisprudencia
- Asunto que recientemente ha estado de actualidad y ha dado pie a numerosos e interesantes interrogantes.

⁴ Elecciones autonómicas popularmente recordadas a raíz del célebre episodio del “tamayazo”.

2. FUENTES

La única referencia al cese del Gobierno y al Gobierno en funciones en la Constitución se produce en el art. 101 CE:

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.*

Por otra parte, el desarrollo de este precepto está sujeto a reserva de ley⁵, de conformidad con el art. 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar (...) *de acuerdo con la Constitución y las leyes*” (la cursiva es nuestra), y este desarrollo se plasma en el art. 21 LG, que a continuación se transcribe:

1. *El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.*
2. *El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.*
3. *El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.*
4. *El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:*
 - a) *Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.*
 - b) *Plantear la cuestión de confianza.*
 - c) *Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.*

⁵ Resulta, desde luego, sorprende que la regulación de la que es sin duda la institución política más relevante de nuestro ordenamiento, junto con la Corona y las Cortes Generales, no esté sujeta a reserva de ley orgánica y que otros organismos de importancia indiscutiblemente inferior como el Tribunal de Cuentas sí lo estén en cambio.

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.*

Ni el art. 101 CE ni el art. 21 LG han experimentado ninguna modificación desde sus entradas en vigor, respectivamente el 29 de diciembre de 1978 y el 18 de diciembre de 1997.

A la luz de estos preceptos, analizaremos detalladamente estos artículos para examinar en profundidad la regulación que hacen la CE y la LG del Gobierno en funciones.

3. EL CESE DEL GOBIERNO

El Gobierno en funciones comienza al tiempo de su cese, que se produce cuando concurra alguno de los tres supuestos tasados en los arts. 101.1 CE y 21.1 LG: (a) celebración de elecciones generales, (b) pérdida de la confianza parlamentaria y (c) dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

3.1. Celebración de elecciones generales

La configuración de la celebración de elecciones generales como uno de los supuestos de cese del Gobierno responde a la concepción de España como Estado democrático. En efecto, siguiendo a GUILLÉN⁶, el Gobierno es depositario de la confianza de las Cortes Generales, cuyo poder legislativo y de elección del Presidente del Gobierno fundamenta su legitimación en el hecho de que son representantes de la voluntad popular democráticamente manifestada por los ciudadanos⁷. Entre el Gobierno y las Cortes Generales existe, por tanto, una relación fiduciaria o de confianza.

⁶ GUILLÉN LÓPEZ, E., *El cese del gobierno y el gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (2002).

⁷ Art. 66.1 CE: “Las Cortes Generales *representan al pueblo español* y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”

De esta forma, tras la celebración de unas elecciones generales, las Cortes Generales de la legislatura precedente dejan de representar la voluntad democrática de los ciudadanos, que ahora pasa a recaer en el nuevo Parlamento. Por todo ello, el Gobierno que había obtenido la confianza de aquellas Cortes Generales, también deja de ser representativo de la voluntad popular, y ello explica que se produzca su cese tras la celebración de las elecciones.

En definitiva, la legitimidad del Gobierno descansa en la confianza de las Cortes Generales *ex art. 99 CE*, y a su vez, la legitimidad de las Cortes Generales descansa en que han sido elegidas democráticamente. Una vez expirado el mandato democrático de las Cortes, expira también la confianza y legitimidad del Gobierno, que debe comenzar a actuar en funciones y terminar de apartarse una vez tome posesión el nuevo Gobierno nacido de las nuevas Cortes Generales.

Por la expresión “celebración”, la doctrina, liderada por REVENGA⁸, es prácticamente unánime al considerar que se debe considerar el mismo día de celebración de las elecciones, y no tras el trámite de la proclamación por la Junta Electoral Central de los resultados de las mismas que prevén los arts. 9.5 y ss. LOREG.

3.2. Pérdida de la confianza parlamentaria

Si, como se acaba de exponer, el Gobierno fundamenta su legitimidad en que las Cortes Generales le han otorgado la confianza, también es lógico, siguiendo con la exposición de GUILLÉN⁹, que esta legitimidad quiebre si las Cortes optan por retirar esta confianza, hasta que se restablezca la relación fiduciaria Gobierno-Congreso.

Dado que la elección del Presidente corresponde al Congreso de los Diputados, él y el resto de su Gobierno están obligados a rendir cuentas ante las Cortes Generales, y esta rendición de cuentas se sustancia en una doble vertiente, que se regula a lo largo del Título V CE, bajo la rúbrica “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”:

– Potestad parlamentaria de control político:

Las Cortes Generales en Pleno y sus Comisiones están facultadas para “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” (art. 109 CE), exigir la comparecencia de cualquier miembro del Gobierno en las Cámaras (art. 110 CE) y formularles cualesquiera preguntas e interpelaciones (art. 111 CE).

⁸ REVENGA SÁNCHEZ, M., *El Gobierno en funciones*, en “Gobierno y Administración en la Constitución” (X Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (1988).

⁹ *ibidem*

Además, las Cámaras pueden aprobar Propositiones no de Ley y Mociones (arts. 193 a 195 RCD y arts. 174 a 181 RS) y “nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público” (art. 76.1 CE).

No obstante, estas competencias de control político únicamente facultan al Congreso y al Senado a recabar información del Gobierno y exigir su comparecencia ante las Cámaras, no para retirarle su confianza parlamentaria. Los verdaderos mecanismos de retirada de confianza parlamentaria y, por tanto, de exigencia de responsabilidad política, se describen seguidamente.

– **Potestad parlamentaria de exigencia de responsabilidad política:**

La retirada de la confianza parlamentaria al Gobierno se articula en sendos procedimientos: la cuestión de confianza y la moción de censura (arts. 112 y 113 CE).

Por la **cuestión de confianza**, el Presidente solicita ante el Congreso la confianza “sobre su programa o sobre una declaración de política general”, y “se entenderá otorgada cuando vote de la misma la mayoría simple de los Diputados”. El Congreso retira su confianza en el supuesto de que decida votar en sentido negativo¹⁰.

Este cauce de control parlamentario surge en la práctica en nuestro sistema político en 1835, año en que Mendizábal solicitará la confianza del Parlamento para tratar de dotar de cierta legitimidad a su cuestionada ley de desamortización¹¹.

La cuestión de confianza también está presente en otros ordenamientos de Derecho comparado. De hecho, nuestro art. 112 CE es una reproducción literal traducida al español del primer párrafo del art. 49 de la Constitución francesa: “Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale”.

La Constitución italiana, en cambio, no la recoge expresamente, pero el uso de este mecanismo en la práctica habitual del parlamentarismo de aquel país hizo que finalmente sí se codificase en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1971, con un contenido similar al art. 112 CE.

¹⁰ Art. 114.1 CE: “Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99”

¹¹ MARCUELLO BENEDICTO, J.I., *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Organismos oficiales de la Administración, Madrid (1986).

También está reconocida en el Derecho alemán, en el art. 68 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque con una llamativa diferencia: en el caso de que el Canciller Federal no obtenga la confianza del Bundestag, no presentará automáticamente su dimisión, pues la disolución del Parlamento por parte del Presidente Federal en este supuesto es facultativa.

La confianza se entenderá otorgada cuando el Presidente obtenga el voto favorable de la mayoría simple del Congreso de los Diputados. Esto es congruente con el procedimiento de investidura del art. 99 CE: dado que es posible lograr una investidura con mayoría simple si no se obtiene mayoría absoluta en primera votación, es lógico pensar que cuando se solicite la confianza de la Cámara, se siga exigiendo esa mayoría simple.

La **moción de censura**, por su parte, viene regulada en el art. 113 CE:

1. *El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.*
2. *La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.*
3. *La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.*
4. *Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones*

Si se cumple el presupuesto del art. 113.1 CE, y el Congreso aprueba la moción de censura por mayoría absoluta, de conformidad con el art. 114.2 CE “el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara”.

El requisito del art. 113.2 CE de “incluir un candidato” es lo que la doctrina ha venido en denominar una “moción de censura *constructiva*”. Se trata de una fórmula inspirada en el art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn, y tiene por objeto compensar la “destrucción” del Gobierno con la “construcción” de uno nuevo, de suerte que se evite la inestabilidad que traería consigo la destitución de un Gobierno sin designar a un sucesor. Aunque bienintencionado, este principio ha sido objeto de múltiples reproches, incluso en el propio seno de la Ley Fundamental de Bonn, la República

Federal Alemana, donde LOEWENSTEIN no escatimó críticas, llegando a decir que debilitaban notablemente la confianza parlamentaria y la hacían dependiente de “mecanismos artificiosos” en vez de los sistemas tradicionales de control parlamentario¹².

Sin embargo, LOEWENSTEIN también alabó la principal virtud del carácter constructivo de las mociones de censura, a saber, que habían permitido que Alemania superase las etapas de frecuente inestabilidad política de los tiempos de Weimar¹³.

El otro único Estado europeo donde se exige este requisito de presentación de un candidato alternativo es en Bélgica, en virtud del art. 96 de su Constitución. En cambio, las Constituciones de Francia, Portugal o Italia han optado por no incluir esta previsión.

El principio fundamental que informa estos dos mecanismos de control parlamentario reside en el art. 108 CE: “El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. No en vano, AVRIL llegó a denominar la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento “la verdadera piedra angular del parlamentarismo”¹⁴.

Las dos notas características de este precepto son la responsabilidad *solidaria* del Gobierno y la exclusión del Senado en el procedimiento de retirada de la confianza:

– **Responsabilidad solidaria:**

Implica que es el Gobierno en bloque el que responde por su gestión, sin que quepa la posibilidad de exigir la confianza individual a un miembro concreto, como hacía, por ejemplo, la Constitución republicana de 1931 en su art. 91, al disponer que “los miembros del Consejo [de Ministros] responden ante el Congreso solidariamente de la política del Gobierno, *e individualmente de su propia gestión ministerial*”. La responsabilidad solidaria del art. 108 CE es coherente con el art. 99 CE, dado que si es el Congreso quien elige al Presidente, y éste a su vez quien elige a sus Ministros, es lógico que la reclamación de responsabilidades sea conjunta.

– **Exclusión del Senado:**

Se trata, en palabras de SANTAOLALLA¹⁵ de “residenciar la responsabilidad del Gobierno en el Congreso de los Diputados” y excluir de

¹² LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona (1964)

¹³ *Ibidem*

¹⁴ AVRIL, P., *Droit parlementaire*, Ed. Domat Droit Public, 4ª ed., París (2010).

¹⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., Comentario del art. 108 CE, en “VVAA (coordinador: GARRIDO FALLA, F.), *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 3ª ed., Madrid (2001)”.

ella al Senado por razones análogas al principio de solidaridad de la responsabilidad del Gobierno: puesto que la elección del Presidente compete en exclusiva al Congreso, no tendría sentido abrir la puerta a que el Senado le retire la confianza, una confianza que la Cámara Alta nunca otorgó en primer lugar.

El control parlamentario es una prácticamente típicamente británica. Fue de hecho, en el Reino Unido, donde célebremente cesó en 1742 el Gobierno del Primer Ministro Sir Horace Walpole al retirarle ese año la confianza la Cámara de los Comunes.

Una disposición muy similar al art. 91 de la Constitución de la Segunda Republica, al que antes se ha hecho alusión, la hallamos en el art. 95.2 de la Constitución italiana de 1947, según el cual “los Ministros serán responsables colectivamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los de sus propios departamentos”, o en el art. 192 de la Constitución de Portugal de 1976: “los miembros del Gobierno estarán vinculados al programa del Gobierno y a los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Ministros”.

Volviendo al ámbito de España, FERNÁNDEZ SEGADO¹⁶ advierte una cierta discrepancia entre los arts. 99 CE (proceso de investidura) y 114 CE (proceso de retirada de confianza): mientras que por el art. 99 se transmite la confianza al Presidente del Gobierno, por el 114 se retira la confianza al Gobierno con efecto colectivo cuando, en puridad, esta retirada de la confianza debería predicarse exclusivamente del Presidente en opinión de este comentarista.

3.3. Dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno

La “dimisión o fallecimiento del Presidente” es el tercer y último de los supuestos en los que se produce el cese del Gobierno, en virtud de los arts. 101.1 CE y 21.1 LG. De la lectura del Título IV CE, bajo la rúbrica “Del Gobierno y de la Administración”, se infiere un evidente protagonismo de la figura del Presidente respecto al resto de su Gobierno.

Así, el constituyente ha diseñado una forma de Gobierno en la que el Presidente se erige en una posición de clara preponderancia, que queda patente a lo largo de varios preceptos del ordenamiento jurídico:

¹⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, F., *La remoción del Gobierno: artículo 114*, en “VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998)”

- Es a él en exclusiva a quien el Congreso de los Diputados transmite la confianza parlamentaria, en virtud del art. 99 CE.
- Él es quien propone al Rey el nombramiento y la separación de los restantes miembros del Gobierno, *ex art.* 100 CE.
- El art. 98.2 CE le encomienda la función de dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de los restantes miembros.
- Él es quien configura la planta ministerial y atribuye las competencias a las distintas carteras en virtud del art. 57.3 LRJSP, mediante Real Decreto.
- Aunque a título meramente simbólico, de la lectura del Ordenamiento General de Precedencias del Estado, aprobado por Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, se desprende la precedencia del Presidente sobre el resto de su Gobierno en actos protocolarios y de representación.

Es este “acusado protagonismo”, en palabras de BAR CENDÓN¹⁷, el que justifica que el cese del Presidente por muerte o dimisión, lleve aparejado consigo el de su Gobierno: si se produce el cese de la pieza fundamental del Gobierno, su Presidente, es de justicia que con él cesen el Gobierno en su conjunto.

Además de los supuestos de dimisión y fallecimiento, como se encargan de recordar GUILLÉN¹⁸ y REVIRIEGO¹⁹, en los debates constituyentes se barajó la opción de incluir la declaración de incapacidad²⁰ como supuesto de cese, aunque finalmente el art. 101 CE recibió su actual regulación.

Como tendremos ocasión de detallar en mayor profundidad en un apartado posterior, que el cese del Gobierno se produzca o por la dimisión o por el fallecimiento del Presidente llevará aparejada una importante consecuencia práctica de cara a la configuración del Gobierno en funciones.

Así, en el caso de dimisión, el Presidente dimisionario proseguirá en su cargo en funciones hasta que concluye el procedimiento de la investidura. Por el contrario, si el

¹⁷ CENDÓN BAR, A., *Nombramiento y separación de los miembros del Gobierno: artículo 100*, en “VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998)”

¹⁸ *Op cit*

¹⁹ REVIRIEGO PICÓN, F. *El gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1ª ed., Madrid (2003).

²⁰ Al no encontrarse regulado este supuesto en el Texto Constitucional, entiende ÁLVAREZ CONDE que debería hacerse cargo del Gobierno a título provisional el Vicepresidente por tiempo indefinido hasta que el Presidente cesara en su incapacidad.

cese trae causa en la muerte del Presidente, evidentemente no seguirá en su cargo en funciones, al extinguirse su personalidad civil por virtud del art. 32 CC.

En Derecho comparado, en Alemania rige un sistema muy similar al nuestro, consagrado en el art. 69 de la Ley Fundamental de Bonn, que prevé que el mandato de los ministros federales concluye “ante cualquier forma de terminación del mandato del Canciller Federal”, y en Portugal, el art. 198 de su Constitución de 1976.

En otros ordenamientos, en cambio, el cese del Presidente no trae consigo el cese de su Gobierno. El caso más sonado es el de Estados Unidos, lo que resulta especialmente curioso, dado el marcado carácter presidencialista del sistema político norteamericano.

En el ordenamiento estadounidense, si por cualesquiera motivos se produce una vacante en la Presidencia, se establece una línea de sucesión de las personas que asumirán, por orden, las funciones del Presidente, hasta agotar los cuatro años de mandato. Esta línea de sucesión viene estipulada en la Cláusula 6 de la Sección 1ª del Artículo 2 de su Constitución, y viene detallada en el *Presidential Succession Act* de 1947: (1) Vicepresidente del Gobierno, (2) Presidente de la Cámara de Representantes, (3) Presidente *pro tempore*, (4) Secretario de Estado...

En el caso de la dimisión del Presidente, como apunta ÁLVAREZ CONDE²¹, a diferencia de otros ordenamientos, como el italiano o el británico, donde los jefes de Estado tienen competencia para declinar la petición de dimisión de los jefes de Gobierno, en España el Rey carece de tal facultad, pues su papel de órgano moderador de las instituciones impide su interferencia en este proceso. Por tanto, el cese del Gobierno en Derecho español se hace efectivo desde la presentación de la dimisión por parte del Presidente al Rey, que en ningún caso podrá rechazarla, mientras que en Italia y en el Reino Unido el cese se produce cuando el Presidente de la República y el Rey respectivamente aceptan la dimisión.

Un caso muy similar al nuestro se produce en el Derecho portugués, donde el art. 189.4 de su Constitución previene que “En caso de dimisión del Gobierno, el Primer Ministro del Gobierno cesante quedará separado del cargo en la fecha de nombramiento y toma de posesión del nuevo Primer Ministro”.

²¹ ÁLVAREZ CONDE, E., *El gobierno en funciones*, en revista “Documentación administrativa”, nº 246-247, Instituto Nacional de Administración Pública (septiembre de 1996 – abril de 1997).

4. INICIO, FIN Y DURACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

4.1. Inicio y fin

Ya hemos hecho mención al art. 101.2 CE, el único precepto en el que la Constitución hace referencia al Gobierno en funciones:

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

De ello este artículo se deduce claramente que el Gobierno comienza a hallarse en funciones en el momento de su cese, esto es, cuando se produzca alguno de los tres presupuestos que se han mencionado y analizado arriba.

Mayor es la problemática que plantea la expresión “toma de posesión del nuevo Gobierno” para referirse al momento del fin del Gobierno en funciones. Conforme al art. 99.3 CE, es el Rey el que nombra al Presidente, un nombramiento que se sustancia a través de un Real Decreto emitido por el Monarca, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 64.1 CE. No cabe duda de que el nombramiento del Presidente se produce con la emisión de dicho Real Decreto, pero la LG en lugar de optar por el nombramiento como criterio de determinación del momento de finalización del Gobierno en funciones, en su lugar ha optado por el empleo de la expresión “toma de posesión”, que se presta a una mayor confusión.

A estos efectos, para la toma de posesión de los cargos de la Administración, hemos de tener presente el contenido del art. 1 del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas:

En el acto de toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración, quien haya de dar posesión formulará al designado la siguiente pregunta:

«¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado?»

Esta pregunta será contestada por quien haya de tomar posesión con una simple afirmativa.

De este Real Decreto deducimos que el momento de toma de posesión de los cargos o funciones públicas en la Administración, que incluye, desde luego, al Presidente y otros miembros del Gobierno, se perfecciona tras prestar esta fórmula de promesa o de juramento.

De esta misma opinión de que la toma de posesión, y en consecuencia el fin del Gobierno en funciones, culmina mediante esta fórmula de promesa o juramento, y no mediante el nombramiento por parte del Rey del Presidente del Gobierno es PÉREZ ROYO²², que argumenta que la promesa o juramento del RD 707/1979 pretende ser un reflejo del principio del “sometimiento pleno a la ley y al Derecho” que debe regir la acción de la Administración Pública en su salvaguarda de los intereses generales, consagrado en el art. 103.1 CE.

En esencia, el Gobierno cesará y comenzará a ejercer su actividad en funciones al tiempo de producirse alguno de los tres presupuestos del art. 101.2 CE, y esta situación de interinidad se prolongará hasta que el nuevo Presidente del Gobierno nombrado por el Rey perfeccione la toma de posesión del cargo a partir de la promesa o juramento de cumplimiento, lealtad al Rey y sometimiento a la Constitución.

4.2. Duración

La duración de la situación del Gobierno en funciones será, por consiguiente, el número de días que transcurra desde que se produzca el presupuesto que ocasione el cese del Gobierno y el juramento o promesa del nuevo Presidente del Gobierno, que instrumentalizan su toma de posesión. Se desconoce el plazo en que se verificará la toma de posesión del nuevo Gobierno (*certus an incertus quando*), por lo que la actuación del Gobierno en funciones está sujeta a término, aunque incierto, y no a mera condición.

Este plazo de tiempo dependerá fundamentalmente de la coyuntura política del momento y del plazo que requiera el Congreso de los Diputados para la conformación de su voluntad parlamentaria de investir a un determinado candidato. No obstante, sí podemos concluir que transcurrirá un plazo *como mínimo* en determinados supuestos:

– Cese por celebración de elecciones:

En caso de celebración de elecciones generales, como mínimo será necesario que se constituyan las nuevas Cortes Generales, para que el Congreso de los Diputados pueda otorgar su confianza a un candidato, de modo que será necesario esperar a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados.

La sesión constitutiva, regulada en los arts. 1 a 4 RCD, se celebrará en la fecha señalada en el Real Decreto de convocatoria de las elecciones generales, que en ningún caso podrá producirse después de transcurridos

²² PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, ed. 14ª, Madrid (2014).

veinticinco días desde la celebración de las elecciones de conformidad con el art. 68.6 CE y la LOREG.

Una vez constituido el Congreso de los Diputados, el Gobierno proseguirá en funciones durante el tiempo de que la Cámara Baja precise para otorgar la confianza a un candidato.

Así pues, en el caso del cese de Gobierno a raíz de la celebración de elecciones generales, el Gobierno permanecerá en funciones *como mínimo*, el plazo que medie entre este momento y la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, momento a partir del cual ya será posible proceder a la investidura.

– **Cese por pérdida de la confianza parlamentaria:**

En caso de que el Presidente no solicite y no obtenga la confianza del Congreso, de forma similar al supuesto anterior, la situación del Gobierno en funciones dependerá enteramente de factores políticos.

Sin embargo, bien distinto sería el supuesto de que prosperase una moción de censura contra el Presidente del Gobierno. En este caso, dado el carácter constructivo de este procedimiento de control parlamentario que ya se ha expuesto, “el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”. Por lo tanto, en el caso de destitución de un Gobierno por vía de moción de censura, la situación de Gobierno en funciones será muy breve, ya que la toma de posesión del nuevo Gobierno será casi automática: únicamente pervivirá el Gobierno destituido en funciones durante los pocos días que se precisen para la emisión del Real Decreto del nombramiento y la prestación del juramento o promesa.

– **Cese por dimisión o fallecimiento del Presidente:**

Se trata de un supuesto análogo al del cese del Gobierno por pérdida de la cuestión de confianza. La duración del Gobierno en funciones estará sujeta a factores de índole puramente política.

5. LAS LIMITACIONES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

5.1. Naturaleza y origen de las limitaciones al Gobierno en funciones

La existencia de una serie de limitaciones impuestas a la actuación del Gobierno en funciones se deja entrever por primera vez en el art. 21.2 LG:

El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

La oración “El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno” es una transcripción literal del art. 101.2 CE, al que la LG añade la expresión “*con las limitaciones establecidas en esta Ley*”. Esta inclusión llama especialmente la atención, y nos lleva a la conclusión de que, en un principio, el constituyente no quiso legislar en materia de las limitaciones impuestas al Gobierno en funciones y quiso dejarlo a discreción del legislador ordinario, que en virtud de este precepto finalmente sí ha optado por incluir tales limitaciones, que examinaremos en apartados sucesivos, a la actuación del Gobierno en funciones.

De ello se desprende que tanto el modelo vigente mediante el que se impone un conjunto de limitaciones a la actuación del Gobierno cuando éste se halla en funciones, como un hipotético sistema en el que el Gobierno en funciones tuviese exactamente las mismas atribuciones que antes de su cese resultarían en todo caso conformes al sentido del art. 101.2 CE y a las intenciones del constituyente.

Esta ausencia de regulación a nivel constitucional de las potestades del Gobierno en funciones supone, en palabras de NARANJO²³, un “elemento de flexibilización” del estatuto jurídico del Gobierno cesante.

En definitiva, las limitaciones que constriñen al Gobierno en funciones son fruto del trabajo del legislador ordinario, y deben añadirse, suprimirse o modificarse mediante ley pues, como ya se ha comentado en un apartado precedente, en el ejercicio de la función ejecutiva por parte del Gobierno rige reserva de ley, y ha de producirse “de acuerdo con la Constitución y las leyes”, a tenor de lo dispuesto en el art. 97 CE.

Esta misma postura la sostienen ÁLVAREZ CONDE, GUILLÉN²⁴, SATRÚSTEGUI²⁵ y la práctica totalidad de la doctrina constitucionalista.

²³ NARANJO DE LA CRUZ, R., El ámbito funcional del Gobierno cesante, en “Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol”, Valencia (2001).

²⁴ *Ops citis*

²⁵ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *El cese del gobierno y el gobierno cesante: artículo 101*, en “VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998)”.

Una vez hecha esta precisión inicial, ya nos encontramos en condiciones de entrar al análisis detallado de estas limitaciones y demás obligaciones que la LG prescribe al Gobierno en funciones. Los siguientes epígrafes se organizarán siguiendo el esquema de los apartados 3, 4, 5 y 6 del art. 21 de esta Ley:

- El art. 21.3 LG contiene el régimen general de las obligaciones del Gobierno en funciones.
- El art. 21.4 LG enumera una serie de facultades explícitamente vedadas al Presidente del Gobierno en funciones.
- El art. 21.5 LG enumera las facultades explícitamente vedadas al Gobierno en funciones.
- El art. 21.6 LG prevé que las delegaciones legislativas realizadas por las Cortes a favor del Gobierno quedarán en suspenso mientras este se halle en funciones.

5.2. El régimen general del Gobierno en funciones: limitaciones genéricas

Recordemos el régimen general del Gobierno en funciones, consagrado en el art. 21.3 LG:

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 exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

A efectos de una mayor claridad, subdividiremos este precepto en dos bloques: (a) facilitación de la formación del nuevo Gobierno y del traspaso de poderes y (b) limitación de la gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos.

A) Facilitación de la formación del nuevo Gobierno y del traspaso de poderes:

La primera consecuencia del cese del Gobierno es el nacimiento de la obligación para el Gobierno cesante de facilitar la formación del nuevo Gobierno y facilitar el traspaso de poderes a éste. Para GUILLÉN²⁶, tras el cese del Gobierno, la formación de un nuevo Ejecutivo, con plenitud de funciones, deviene una prioridad constitucional inaplazable, y ello explica la necesidad de que el Gobierno saliente se abstenga de postergar este procedimiento.

²⁶ *Op cit*

Con todo, en realidad, el Gobierno cesante no juega ningún papel en el proceso de formación del nuevo Gobierno, donde los únicos protagonistas son el Rey, los candidatos propuestos por él y el Congreso de los Diputados, por lo que apenas podrá facilitarlos ni entorpecerlos.

En cuanto a facilitar el traspaso de poderes, se trata también de una obligación muy genérica y de difícil concreción jurídica. Siguiendo con la exposición de GUILLÉN, esta primera obligación del art.21.3 LG es, en definitiva, una mera fórmula de estilo. La verdadera importancia de este precepto reside en el deber de limitar la gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, que seguidamente se analiza.

B) Limitación de la gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos:

El principal problema que plantea este precepto es la enunciación de que el gobierno en funciones “limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos”. En efecto, la consigna “despacho ordinario de los asuntos públicos” es un concepto jurídico indeterminado, susceptible de prestarse a múltiples interpretaciones.

Esta expresión hunde sus raíces en el “arrêt Syndical Regional des Quotidiens d’Algerie” del Consejo de Estado Francés, que en esta resolución asentó las bases de la doctrina de los *affaires courantes* y la noción de que el Gobierno cesante debía limitar el ejercicio de sus funciones a este tipo de asuntos, los asuntos ordinarios de despacho²⁷.

Al tratarse de una importante cuestión “de Estado” la tramitación parlamentaria de este precepto de la Ley del Gobierno gozó de un importante consenso y apenas suscitó controversias en los debates parlamentarios. Tal y como figura en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, el debate en torno al entonces proyecto de Ley del Gobierno tuvo lugar en la Comisión Constitucional del Congreso en sesión celebrada el 23 de junio de 1997²⁸, moderado por Gabriel Cisneros Laborda, a la sazón Presidente de aquella Comisión.

En dicho debate, al tratar el art. 21 del proyecto, únicamente se aceptó la enmienda núm. 28, introducida por el Grupo Parlamentario Catalán, por lo que se adicionaba la cláusula de actuar más allá del despacho ordinario de asuntos públicos en casos que revistiesen una situación de urgencia o se acreditasen motivos de interés general.

Por lo demás, a lo largo de este debate, en ningún caso se clarifica a qué hace referencia la expresión de “despacho ordinario de los asuntos públicos”, de suerte que no nos resultará posible interpretar esta cláusula tomando como criterio hermenéutico la

²⁷ Conseil d’Etat, Assemblée, du 4 avril 1952, 86015:
<<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637321&dateTexte=>>, consultado el 12 de febrero de 2017.

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional (año 1997, nº 260):
<http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/DS/CO/CO_260.PDF>, consultado el 11 de febrero de 2017.

intencionalidad originaria del legislador, y deberemos hacerlo, en su lugar, a la luz de la jurisprudencia existente y de la opinión de los sectores más autorizados de la doctrina.

Para NARANJO²⁹, la expresión “despacho ordinario” es un corolario necesario de la obligación contenida en el mismo párrafo de no adoptar otras medidas salvo por casos de interés general o urgencia acreditados. Así, este autor propone para interpretar qué hemos de entender por “despacho ordinario” la siguiente pauta: “el Gobierno cesante sólo puede actuar en el momento en que una causa razonablemente objetivable requiera con urgencia la adopción de medidas tendentes a conjurar el daño para el interés general que, de otro modo, puede surgir”. Añade, además, que el Gobierno cesante debe abstenerse de llevar a cabo cualesquiera actos si el futuro Gobierno entrante razonablemente podrá hacerse cargo de estos, a efectos de no menoscabar la legitimidad parlamentaria de este último.

No obstante, SATRÚSTEGUI³⁰ opina que, sin perjuicio de lo anterior, es inevitable que el Gobierno cesante goce de un cierto margen de discrecionalidad política, pero siempre en orden a la satisfacción de un interés general o en supuestos de urgencia, sin dificultar la formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes a éste. Así, si el viejo aforismo latino rezaba “*sede vacante nihil innovetur*” (en el vacío de poder, que no se innove nada), convendría reformularlo a “*sede vacante parum innovetur*” (en el vacío de poder, que se innove muy poco).

Además del criterio de NARANJO, GARCÍA FERNÁNDEZ³¹ propone una segunda pauta, quizás más completa, a la hora de determinar qué actos se subsumen bajo el presupuesto de “despacho ordinario de los asuntos públicos”. Así, los actos del Gobierno se clasificarían en:

– **Actos de índole meramente administrativa:**

Son los denominados “asuntos de trámite”, que se pueden tratar desde el Gobierno como órgano administrativo, dirigidos “a la gestión diaria necesaria para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, de mera ejecución, que continúen o ponen punto final a un proceso en curso o en los que se toman decisiones en cumplimiento de una competencia vinculada.

No se encuentran orientados por criterios políticos y eso es lo que los convierte en “asuntos ordinarios” y, por consiguiente, lo que habilita al Gobierno en funciones a dirigirlos. El Gobierno en definitiva, está facultado a ejercer estos actos administrativos no por su relación fiduciaria con el Congreso de los Diputados, sino por su posicionamiento formal –aunque transitorio, dado que se halla en funciones–, como Gobierno.

²⁹ *Op cit.*

³⁰ *Op cit*

³¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1995).

– **Actos de naturaleza política:**

A diferencia de los actos meramente administrativos, esta segunda tipología de actos tiene una naturaleza política muy pronunciada y, por ello, traen causa en la relación de confianza entre el Gobierno y el Congreso. Por lo tanto, se sustraen del ámbito de actuación del Gobierno cesante. PORRAS³² enuncia a modo de ejemplo el nombramiento de altos cargos de la Administración o el establecimiento de directrices políticas generales de actuación pública como supuestos de actos políticos que, como tales, no están al alcance del Gobierno en funciones.

En definitiva, la pauta más razonable a la hora de definir el ámbito de acción del Gobierno cesante nos parece la propuesta por GARCÍA FERNÁNDEZ, que establece que se habilita al Gobierno en funciones para ejercer actos de mero trámite o puramente administrativos, pero se le veda el ejercicio de potestades de carácter político más marcado.

De opinión muy similar es GONZÁLEZ-TREVIJANO³³ que, además, para ejemplificar lo anterior, señala que los apartados 4 y 5 del art. 21 LG contienen un catálogo de prohibiciones impuestas al Gobierno en funciones de naturaleza tangiblemente política: disolución de las Cámaras, convocatoria de un referéndum consultivo...

Sostiene la posición de estos juristas la STS 5369/2005, de 20 de septiembre, que más adelante tendremos ocasión de comentar, al razonar que el “despacho ordinario” del art. 21.3 LG se circunscribe a la “gestión administrativa ordinaria *ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos* salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza”.

La dificultad en este punto estriba, naturalmente, en determinar cuándo un acto se considera que forma parte de la actuación política del Gobierno y cuándo forma parte de su actuación meramente administrativa. Llegados a este punto, NARANJO y GONZÁLEZ-TREVIJANO se confiesan incapaces de hallar un criterio diferenciador perfecto y proponen un análisis *ad casum* de cada supuesto.

Sin embargo, como se desprende del art. 21.3 LG, la virtualidad de estas limitaciones genéricas cesa por “casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique”, de nuevo supuestos delimitados por sendos conceptos jurídicos indeterminados.

Así, cabría la adopción de actos políticos en casos de interés general o de urgencia acreditados, que a continuación se examinan:

³² PORRAS NADALES, A., *Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978*, en “Revista Vasca de Administración Pública”, nº 34, Bilbao (1992).

³³ GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *La cuestión de confianza*, Ed. MacGraw-Hill, Madrid (1996).

– **Casos de urgencia:**

El art. 86.1 CE, que regula la figura de los Decretos-leyes y sus limitaciones, contiene una cláusula muy similar, a cuyo tenor éstos se podrán dictar “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”. Podemos aplicar estos límites mediante una interpretación analógica al ámbito del Gobierno en funciones.

Por urgencia hemos de entender una situación excepcional cuyo aplazamiento no resultaría razonable sin menoscabar el interés público. Así, la jurisprudencia consolidada y reiterada del Tribunal Constitucional³⁴ ha entendido que ha de tratarse de una situación de relativa anormalidad, pero que no revista una gravedad tal que justifique los estados de alarma, excepción y sitio previstos en el art. 116 CE.

Naturalmente, al prever esta excepción, apunta REVENGA³⁵, el legislador no pretende que el Gobierno cesante se acoja a ella para dar cumplimiento a su programa político, sino para hacer frente a la situación de urgencia que se ha suscitado.

– **Razones de interés general:**

Este supuesto adolece, si cabe, de una ambigüedad aún mayor que la de los casos de urgencia. Se entiende que ha de tratarse de un interés general que no resulte exclusivamente de los propósitos políticos del Gobierno cesante, sino de una necesidad objetiva y cualificada –de ahí la necesidad de “acreditación expresa” que prescribe el art. 21.3 LG–.

Coincidimos con REVIRIEGO³⁶ en que esta enunciación del “interés general” resulta tan vaga que, en la práctica, cualquier Gobierno cesante podría invocarla para soslayar las limitaciones del Gobierno en funciones; y que, por ello, sería razonable modificar este precepto de la Ley para eliminar este supuesto.

BRAGE y REVIRIEGO señalan un amplio listado de acciones gubernamentales cuya calificación como elementos integradores del “despacho ordinario”, en su

³⁴ *Vid.* STC 6/1983, STC 68/2007 y STC 137/2011.

³⁵ *Op cit*

³⁶ *Op cit*

opinión³⁷, no ofrece mayores dudas, “tanto por su carácter habitual o común, como por su proliferación durante periodos o etapas precedentes de diferentes ‘*Gobiernos en funciones*’”. A título de ejemplo, se incluirían las siguientes materias: ascensos del personal militar, *ceses* de altos cargos (hemos visto que los nombramientos sí se excluyen), concesión de condecoraciones, resolución de recursos y reclamaciones, concesiones de nacionalidad española *ex art.* 21.1 CC (concesión discrecional de la nacionalidad por Real Decreto), concertar préstamos y emitir bonos u otros instrumentos de deuda pública, reconocimiento de utilidad pública a efectos de expropiaciones forzosas, cesión o uso gratuito de bienes propiedad de la Administración General del Estado...

En sede jurisdiccional, encontramos algunos pronunciamientos en los que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de delimitar el alcance del concepto de “despacho ordinario de los asuntos públicos”. Se trata de casos ante los que el Tribunal se plantea caso por caso³⁸ si los conflictos planteados ante su jurisdicción están o no cobijados por el manto del despacho ordinario.

En la **STS 5369/2005, de 20 de septiembre**, a la que acabamos de hacer alusión, hallamos el primero de tales pronunciamientos. En ella, la Sala de lo Contencioso estima un recurso de casación interpuesto contra un Acuerdo del Consejo de Ministros, fechado el 1 de abril de 2004, por el que se acordaba la entrega y extradición de la parte recurrente a las autoridades italianas, en cumplimiento de una providencia dictada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el año anterior.

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo falló que dicho acuerdo constituía una “decisión política internacional”, por “implicar una deliberación sobre el fondo del asunto, en relación a cuestiones bilaterales con el país que reclama la extradición, ya que siendo la extradición un proceso incidental de un proceso sancionador, debe aplicarse el principio *non bis in idem*”.

La Sentencia razona también que “el Gobierno en funciones, al pronunciarse sobre la procedencia o no 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 su soberanía nacional le corresponde en orden a conceder o denegar la extradición pasiva”.

En esencia, de la referida Sentencia se deduce que los procedimientos de extradición se sustraen de la acción del Gobierno cesante en atención a que suponen una valoración de los intereses generales, lo que conlleva necesariamente un juicio de

³⁷ BRAGE CAMAZANO, J. y REVIRIEGO PICÓN, F., *Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos*, en revista “Teoría y realidad constitucional”, nº 18, Universidad Nacional de Educación a Distancia (2006).

³⁸ Recordemos la metodología *ad casum* esbozada por GONZÁLEZ-TREVIJANO y por NARANJO para la determinación del ámbito de actuación del Gobierno cesante.

discrecionalidad política del que debería hacerse cargo, en todo caso, el siguiente Gobierno tras su toma de posesión.

En nuestra opinión, no compartimos el razonamiento de esta resolución, que consideramos que dentro de sus fundamentos lleva la semilla de su propia incongruencia: al aludir a “la valoración de intereses generales”, indirectamente nos lleva a una reminiscencia de “las razones de interés general”, uno de los supuestos que, precisamente, exceptúan la limitación general del art. 21.3 LG a la acción del Gobierno en funciones.

Por otra parte, en la **STS 8303/2005, de 2 de diciembre**, se estima un recurso contra un Real Decreto del Consejo de Ministros por el que se deniega una petición de concesión de indulto, estableciendo, en consecuencia, que las prerrogativas de gracia sí forman parte del despacho ordinario de los asuntos públicos. Tras reincidir en el planteamiento anticipado en la anterior Sentencia y defendido por la mayor parte de la doctrina de que el despacho ordinario abarca las acciones de Gobierno no susceptibles de establecer orientaciones políticas, la Sentencia concluye que los indultos se enmarcan dentro de la potestad punitiva –o, concretamente, de conmutación graciosa de la pena en este caso– del Estado. Se trataría, por tanto, de una práctica de política criminológica y no de orientación política *per se*.

En este caso, tampoco compartimos el pronunciamiento de esta Sentencia. Como muy acertadamente se encarga de señalar el voto particular emitido por los Magistrados discrepantes, el indulto es un residuo “extraordinario” de los tiempos del poder absoluto del Monarca, de suerte que resulta inconcebible calificar las prerrogativas de gracia como un asunto de “despacho ordinario”.

Apuntan también los Magistrados que suscriben el voto particular que la concesión de indultos frecuentemente obedece a motivaciones de naturaleza política, y, a título de ejemplo, señalan la concesión de indultos a los objetores de conciencia por el servicio militar obligatorio en el último Gobierno presidido por Felipe González, y la cifra ingente de indultos concedidos en el año 2000, durante los dos Gobiernos de José María Aznar, por la petición del Papa de misericordia hacia los presos de todo el mundo, al coincidir aquel año con el Gran Jubileo de la Iglesia Católica.

En definitiva, la poca jurisprudencia existente en la que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de aplicar y desarrollar el art. 21.3 LG ha considerado que bajo el manto del “despacho ordinario de los asuntos públicos” se incluiría la concesión de indultos y se excluirían los acuerdos de entrega y extradición.

Una vez analizadas el régimen general establecido en el art. 21.3 LG, vamos a examinar a continuación el conjunto de limitaciones concretas y numeradas impuestas, por una parte al Presidente del Gobierno y, por otra, al Gobierno en su conjunto.

5.3. Facultades vedadas al Presidente del Gobierno en funciones

El art. 21.4 enumera una serie de facultades cuyo ejercicio la Constitución atribuye con carácter exclusivo al Presidente del Gobierno y que, al hallarse en funciones, no puede ejercitar, a saber (a) proponer al Rey la disolución de alguna Cámara o de las Cortes Generales, (b) plantear la cuestión de confianza y (c) proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

Antes de examinar estas tres facultades con mayor detalle, conviene preguntarse si la prohibición de ejercicio de estas facultades también podría exceptuarse por los “casos de urgencia” y las “razones de interés general”.

En nuestra opinión, y coincidiendo con el criterio mayoritario de la doctrina, la respuesta es negativa, puesto que estas tres facultades exceden con claridad el ámbito del “despacho ordinario de los asuntos públicos”, y tienen profundas implicaciones de carácter político y constitucional. Por ello, consideramos que el Gobierno en funciones puede, en casos de urgencia o interés general dictar cualesquiera otras medidas que se sustraigan del ámbito del “despacho ordinario”, salvo las facultades enumeradas en los apartados 4 y 5 del art. 21 LG, lo que las erige en prohibiciones de carácter absoluto.

A) Disolución de las Cámaras

El art. 115 CE faculta al Presidente del Gobierno, “previa deliberación del Consejo de Ministros” y “bajo su exclusiva responsabilidad” a “proponer la disolución del Congreso, del Senado, o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey”. Se trata de una facultad de finalización anticipada de la legislatura que “no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura”.

El motivo que justifica que esta prerrogativa se encuentre excluida del ámbito de actuación del Presidente del Gobierno en funciones es bien sencillo, y se fundamenta, para SATRÚSTEGUI³⁹, en la posición política de las Cortes Generales, y singularmente del Congreso de los Diputados, al tiempo de hallarse el Gobierno en funciones. Así, cuando el Gobierno ha cesado, dos pueden ser las posiciones del Parlamento.

– Cortes Generales pendientes de constitución:

En caso de cese del Gobierno por celebración de elecciones generales, las Cortes Generales no se constituirán hasta la fecha de sus respectivas sesiones constitutivas. En este intervalo, el Presidente del Gobierno en funciones no puede las Cámaras, sencillamente, porque ya están disueltas y a la espera de constituirse.

³⁹ *Op cit*

– **Cortes Generales ya constituidas:**

Por otra parte, el Gobierno en funciones también puede convivir con unas Cortes Generales ya constituidas, bien porque tras la celebración de elecciones ya hayan tenido lugar sus sesiones constitutivas, o bien porque el cese del Gobierno traiga causa en supuestos distintos a la celebración de elecciones generales.

En este caso la *ratio* de la prohibición también es evidente: se priva al Presidente del Gobierno en funciones de la facultad de proponer al Rey la disolución de las Cortes ya que si no operase esta limitación, el Presidente podría disolver el Congreso de los Diputados y de esta forma imposibilitar el proceso de formación de un nuevo Gobierno y perpetuarse en el poder por tiempo indefinido –aunque, eso sí, en funciones– y de modo ilegítimo.

Una segunda razón que motiva esta limitación a la esfera de acción del Presidente del Gobierno en funciones reside en el carácter marcadamente político de proponer al Rey la disolución anticipada de alguna de las Cámaras parlamentarias. Se trata de sustraer de las atribuciones del Presidente una atribución de tal importancia que debería corresponder al Presidente de un Gobierno en plenitud de funciones, y no al de uno cesante.

B) Planteamiento de cuestión de confianza

El Presidente del Gobierno fundamenta su condición de tal en su relación fiduciaria con el Congreso de los Diputados, y si el Gobierno se encuentra en funciones es, precisamente, porque ha quebrado esta relación de confianza entre el Gobierno y la Cámara Baja.

Hemos visto anteriormente que la cuestión de confianza es un mecanismo por el que el Presidente del Gobierno solicita al Congreso de los Diputados que “revalide” esta relación de confianza. En el caso de que su Gobierno se encuentre en funciones, no tiene sentido que el Presidente plantee una cuestión de confianza porque, o bien aún el Congreso de los Diputados se encuentra pendiente de constituirse, o porque, estando ya constituido, no le ha otorgado aún la confianza, o se la ha retirado.

C) Convocatoria de referéndum consultivo

La propuesta al Rey de convocatoria de un referéndum consultivo, prevista en el art. 92 CE, es la tercera y última de las facultades que el art. 21.4 LG sustrae del ámbito de actuación del Presidente del Gobierno en funciones.

Aunque no coincide con el periodo de interinidad del Gobierno, el art. 4.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 enero, sobre regulación de las distintas modalidades de

referéndum, que desarrolla aquel artículo de la Constitución, también prohíbe la celebración de referendos “salvo los previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución [referendos celebrados con ocasión de reformas constitucionales], en el período comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum”.

El referéndum es para SANTAMARÍA PASTOR⁴⁰ la forma de participación política directa de los ciudadanos por antonomasia. En efecto, como predica el propio art. 91.1 CE, los referendos consultivos versan sobre “decisiones políticas *de especial trascendencia*”, y ello es lo que justifica la sustracción de su propuesta de convocatoria de las atribuciones del Presidente del Gobierno en funciones.

Al ser, pues, el referéndum un importante instrumento de dirección política, es comprensible que el legislador haya optado por alejarlo del ámbito funcional del Gobierno cesante.

5.4. Facultades vedadas al Gobierno en funciones

En cuanto a las limitaciones específicamente impuestas a la acción del Gobierno cesante *en su conjunto*, el art. 21.5 LG restringe notablemente su capacidad de iniciativa legislativa:

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.*

Analicemos por separado ambos supuestos.

A) Exclusión de la potestad presupuestaria

Los Presupuestos Generales del Estado vienen regulados en el art. 134 CE y en la normativa de Derecho financiero que lo desarrolla. Se trata del presupuesto público de la totalidad de los gastos e ingresos que el sector público estatal prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio económico, y su elaboración corresponde al Gobierno en exclusiva, que lo remitirá a las Cortes Generales en forma de proyecto de Ley para su aprobación.

⁴⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Comentario del art. 92 CE, en “VVAA (coordinador: GARRIDO FALLA, F.), *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 3ª ed., Madrid (2001)”

El procedimiento de tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos viene regulado en los arts. 133 a 135 RCD y 148 a 151 RS. El Gobierno debe presentarlos ante el Congreso de los Diputados “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (art. 134.3 CE) y, de no aprobarse antes del primer día del inicio del nuevo ejercicio correspondiente, “se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos” (art. 134.4 CE).

SATRÚSTEGUI⁴¹ argumenta que la prohibición del Gobierno cesante de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos obedece a una doble perspectiva:

- De un lado, el Gobierno a término no está adecuado para programar la actividad económica a largo plazo, siendo lo más coherente que esta programación se encomiende a un Gobierno con plenitud de poderes.
- Por otra parte, al tratarse de los Presupuestos Generales del Estado de una de las medidas más importantes del Gobierno, por sus profundas implicaciones políticas, su presentación ante el Congreso casi equivaldría a la solicitud de una cuestión de confianza.

B) Exclusión de la potestad de iniciativa legislativa

El Gobierno cesante no puede hacer uso de su facultad de presentar proyectos de ley. En la práctica, esto conlleva que durante la situación de interinidad se reduzca notablemente la actividad legislativa de las Cortes, puesto que, aunque los otros sujetos a los que el art. 87 CE hace titulares de esta facultad (15 diputados, 25 senadores, grupos parlamentarios, Asambleas de las Comunidades Autónomas e iniciativa popular avalada por, al menos, 500.000 firmas) pueden seguir presentando proposiciones de ley, en la práctica, como recuerda Piedad GARCÍA-ESCUDERO⁴², aproximadamente el 90% de las leyes estatales se han tramitado como proyectos de ley, dada la “hipostatización” de Gobierno-mayoría parlamentaria a través del partido político dominante, y el régimen de tramitación parlamentaria más rápido de los proyectos de ley, puesto que los proyectos remitidos por el Gobierno gozan de una presunción de aceptación, que solo puede desvirtuarse por aprobación de enmiendas a la totalidad.

Ciertamente, durante los nueve meses, entre diciembre de 2015 y octubre de 2016 en que el Gobierno de España se ha hallado en funciones, las Cortes Generales han tramitado algunas proposiciones de ley y no de ley, aunque tras la disolución de las

⁴¹ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., *El cese del gobierno y el gobierno cesante: artículo 101*, en “VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998)”.

⁴² GARCÍA-ESCUDERO, P., *Informe: Gobierno en funciones y función legislativa*, en “Cuadernos Manuel Giménez Abad”, nº 11, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid (junio de 2016).

Cortes el 3 de mayo de 2016, de conformidad con los arts. 207 RCD y Disp. Ad. 1ª RS, los trabajos parlamentarios de todas ellas han caducado⁴³.

El fundamento de esta restricción impuesta al Gobierno en funciones es, para GARCÍA-ESCUADERO, la existencia de una relación de colaboración entre las Cortes Generales y el Gobierno en la potestad de iniciativa legislativa. La situación del Gobierno en funciones implica que ha quebrado la relación fiduciaria entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, de suerte que es razonable que se interrumpa de forma provisional esta colaboración hasta que el Gobierno vuelva a estar operativo con plenos poderes.

Otro asunto que merece especial consideración es del denominado “criterio de conformidad” del Gobierno respecto a las proposiciones de ley. Prevé el art. 126.2 RCD que “Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al *Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración*, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. El apartado 3 completa lo anterior precisando que, en el caso de que en 30 días el Gobierno no niegue expresamente su conformidad, esta se entenderá otorgada, y la proposición de ley se incluirá en el orden del día del pleno para su toma en consideración.

El art. 151 RS contiene una previsión análoga para las proposiciones de ley presentadas en el Senado, con la salvedad de que el plazo de 30 días, en el caso del Senado se reduce a 10.

Este criterio de conformidad solamente se predica respecto de disposiciones que pudieran suponer un “aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. En efecto, dado que, como ya se ha señalado, la competencia presupuestaria recae exclusivamente sobre el Gobierno, es lógico pensar que solamente se puedan tramitar las proposiciones de ley sobre esta materia que el Gobierno tome como propias al otorgar su conformidad.

Ahora bien, cabe preguntarse si el Gobierno cesante puede negar su conformidad a proposiciones de ley que versen sobre esta materia. En la práctica, el Gobierno apenas se pronuncia sobre la conformidad de proposiciones de ley que puedan suponer aumentos de créditos o disminuciones de los ingresos presupuestarios, y en las contadas ocasiones en que lo hace, tal pronunciamiento suele ser favorable a la conformidad, por una cuestión de cortesía parlamentaria.

Siguiendo con GARCÍA-ESCUADERO⁴⁴, en concordancia con el art. 21.5 LG, que priva al Gobierno en funciones de la potestad de aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, este Gobierno en funciones tampoco debería estar

⁴³ La institución de la caducidad obedece, según la STC 89/1984, de 28 de septiembre, “al principio de representatividad de la Cámara, en virtud del cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior”.

⁴⁴ *Op cit*

facultado a oponerse a la tramitación de proposiciones de ley que versasen sobre esta materia.

En nuestra opinión personal, por el contrario, consideramos que el art. 21.5 LG ciertamente sí sustrae la capacidad de aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, pero no por ello se la transfiere a las Cortes Generales. Así, al hallarse el Gobierno en funciones, no se transmite al Parlamento la potestad presupuestaria, sino que se deja en suspenso hasta que culmine la formación del nuevo Gobierno. Por tanto, consideramos que el Gobierno, aún estando en funciones, sigue legitimado para pronunciarse sobre la conformidad de proposiciones de ley que traigan impliquen aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Una última consideración merecen los Decretos-leyes al tiempo de encontrarse el Gobierno en funciones. Los Decretos-leyes son disposiciones emanadas del Gobierno, no del Parlamento, por lo que se excluyen de la prohibición de presentación de proyectos de ley.

Los Decretos-leyes no están excluidos del ámbito funcional del Gobierno cesante, y su presupuesto de aprobación “en caso de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE) está en íntima conexión con los “casos de urgencia debidamente acreditados” del art. 21. 3 LG. Así, la doctrina es unánime a la hora de incluir este tipo de normas dentro del haz de facultades de los Gobiernos en funciones, lo que viene confirmado por la práctica: así, por ejemplo, el 30 de septiembre de 2016 se aprobó el Real Decreto-ley 2/2016, estando el Gobierno en funciones, y los Gobiernos de Calvo Sotelo y Felipe González aprobaron, respectivamente, el 23 de octubre de 1982 y el 23 de mayo de 1986 sendos Reales Decretos-ley, tras la disolución de las Cámaras.

Nos puede inducir a cierta confusión la previsión del art. 86.3 CE, que abre la puerta a la posibilidad de que “las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”. En este caso, hemos de recordar que no se trataría de un proyecto de ley, sino de un Decreto-ley *tramitado* como si de un proyecto se tratase, por lo que no existe discrepancia entre este precepto constitucional y la prohibición impuesta al Gobierno de *presentar* proyectos de ley.

Por último, haciendo una aplicación extensiva de este precepto, entendemos que si al Gobierno en funciones le está vedada la iniciativa legislativa ordinaria, con mayor razón aún debe considerársele también excluida la capacidad de presentación de proyectos de reforma constitucional.

5.5. Suspensión de las delegaciones legislativas

La previsión del art. 21. 6 LG de que “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*” llama la atención por el hecho de que operará exclusivamente cuando la situación de Gobierno

en funciones traiga causa en la celebración de elecciones generales, no así en los restantes supuestos de cese del Gobierno.

El fundamento primordial de las delegaciones legislativas, que se instrumentalizan en leyes de bases o autorizaciones de refundir textos *ex art. 82 CE* es, para VILLAR PALASÍ⁴⁵, encargar al Gobierno la legislación de materias que, por la gran complejidad técnica que entrañarían para las Cortes Generales, resultarían inasumibles para estas. Se trata, empleando una metáfora de Derecho privado, de una suerte de contrato de mandato por el que las Cortes encomiendan al Gobierno a legislar en nombre de aquéllas.

Una vez disueltas las Cortes por la celebración de elecciones generales, es lógico que se extinga este contrato, dado que el mandante, esto es, las Cortes, han cesado. Sin embargo, en caso de cese del Gobierno por dimisión o fallecimiento del Presidente o por pérdida de la confianza parlamentaria, las Cortes no cesan con aquél, lo que explica que, al subsistir el mandante, subsista el mandato, aunque el mandatario se encuentre en funciones.

Por todo ello, siguiendo a NARANJO⁴⁶, el Gobierno en funciones cuyo cese ha tenido origen en supuestos alternativos a la celebración de elecciones generales sigue facultado para dictar decretos legislativos, eso sí, siempre que formen parte del “despacho ordinario de los asuntos públicos” o que, no formando parte de él, concurra una situación de urgencia o de interés general.

En otro orden de asuntos, el art. 21.6 LG contiene una laguna jurídica. Al afirmar que quedan en suspenso las delegaciones legislativas, hemos de decidir si, además de restringir la capacidad del Gobierno cesante de dictar decretos legislativos, se produce también una suspensión del cómputo del plazo para dictarlos.

A este respecto, siguiendo los comentarios de VILLAR PALASÍ⁴⁷ considera que no debería considerarse interrumpido el plazo otorgado en la delegación, ya que el art. 21.6 LG contiene una previsión general, y cada ley de bases o autorización para refundir textos sería una previsión especial, y en supuestos de antinomias entre leyes, prevalece siempre el criterio especial sobre el general.

Más lejos aun va VÍRGALA⁴⁸, que considera que una previsión en este sentido resultaría contraria al sentido de la Constitución, ya que interrumpiría por tiempo

⁴⁵ VILLAR PALASÍ, J.L., *Límites del ámbito de las leyes de bases: artículo 83*, en “VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998)”

⁴⁶ *Op cit*

⁴⁷ *Op cit*

⁴⁸ VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid (1991).

indefinido el cómputo⁴⁹, subvirtiendo de este modo la intencionalidad originaria del constituyente de establecer la “*fijación del plazo para su ejercicio*” (art. 82.3 CE).

6. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Durante el largo periodo de interregno que ha mediado entre las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 y la toma de posesión del cargo de Presidente del Gobierno por parte de Mariano Rajoy el 31 de octubre del año siguiente, la cuestión que probablemente mayor interés ha suscitado para el Derecho constitucional es el interrogante acerca de si el Gobierno en funciones, que carecía de la confianza del Congreso de los Diputados que se había constituido el 13 de enero de 2016, estaba obligado a rendir cuentas ante este órgano.

Durante estos meses se ha producido la situación inédita de miembros del Gobierno que se negaron a comparecer ante las Cortes, aduciendo que el Gobierno cesante no tenía obligación de rendir cuentas ante un Parlamento que no le había otorgado su confianza.

Así, el 17 de marzo, el entonces Ministro de Defensa en funciones rehusó a comparecer ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados⁵⁰, considerando que el Gobierno en funciones no debe estar sometido al control político del Parlamento.

De la misma forma y aduciendo motivos similares, también rehusaron a comparecer ante órganos del Congreso la Ministra de Fomento en Funciones⁵¹ y el Ministro de Economía en funciones⁵².

El Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes lo justificó en una rueda de prensa ante medios de comunicación, afirmando que: “En atención a la Constitución y a las leyes, no podemos ni debemos someternos a las iniciativas de control de una Cámara

⁴⁹ Recordemos, el plazo en que pervivirá la situación de Gobierno en funciones es siempre muy incierto: *certus an incertus quando*.

⁵⁰ Agencia EFE: *Morenés no acude finalmente a su comparecencia en el Congreso*, 17 de marzo de 2016: <<http://www.efe.com/efe/espana/politica/morenes-no-acude-finalmente-a-su-comparecencia-en-el-congreso/10002-2870716>> (consultado el 14 de febrero de 2017).

⁵¹ Europa Press: *Ana Pastor ‘plantará’ mañana al Congreso, donde está citada a comparecer*, 4 de abril de 2016: <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-ana-pastor-plantara-manana-congreso-donde-citada-comparecer-20160404143759.html>> (consultado el 14 de febrero de 2017).

⁵² Expansión: *De Guindos no acude al pleno del Congreso para dar cuenta del caso Soria*, 27 de septiembre de 2016:

<<http://www.expansion.com/economia/2016/09/27/57ea8c0fe5fdeac3388b462b.html>> (consultado el 14 de febrero de 2017).

que (...) no ha otorgado la confianza al actual Gobierno en funciones”⁵³, lo que provocó el rechazo de todos los Grupos Parlamentarios, excepto el Popular, que llegaron a hablar de un “gobierno en rebeldía”.

De conformidad con la letra c del art. 59.1 LOTC, se trataba de un “conflicto constitucional” entre dos de los más importantes órganos constitucionales, el Congreso de los Diputados y el Gobierno, por lo que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite un recurso contra el Gobierno en funciones que promovieron varios Diputados.

Al tiempo de escribir estas líneas (febrero de 2017), el Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado al respecto, pero no cabe duda de que cuando finalmente emita la Sentencia, se aclarará esta cuestión e, incidentalmente, este órgano establecerá su primera doctrina en este sentido, pues, como hemos visto, la poca jurisprudencia sobre el Gobierno en funciones existente a día de hoy, proviene de la jurisdicción ordinaria.

Por todo lo expuesto, hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie y dilucide este conflicto –o se acometa una reforma de la Ley del Gobierno que aclare las dudas–, únicamente nos queda especular, aventurar suposiciones y examinar la opinión de la doctrina.

Contrario al criterio esgrimido por el Gobierno es el de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, que el 19 de enero de 2016, apenas 6 días después de la sesión constitutiva del Congreso y antes de que se plantease el conflicto de competencias entre el Gobierno en funciones y la Cámara Baja, emitió su *Informe de la Secretaría General sobre la actividad de la Cámara durante el periodo en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones*⁵⁴.

En él, se admite que no subsiste la relación de fiducia, y que “el Gobierno en funciones tiene limitado su ámbito de actuación”, aunque considera que éste “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”.

Mayor es la contundencia, aún si cabe, de GÓMEZ CORONA⁵⁵, que defiende que “no se puede admitir que el Parlamento sea un mero espectador hasta tanto el Gobierno se constituya formalmente tras la investidura”. Arguye que “un Parlamento recién

⁵³ El Mundo: *El Gobierno anuncia que no se someterá al control del Congreso*, 10 de marzo de 2016: <<http://www.elmundo.es/espana/2016/03/10/56e175c5ca474142668b4642.html>> (consultado el 14 de febrero de 2016).

⁵⁴ El informe, confidencial y dirigido al Gobierno, se filtró a la prensa y se encuentra disponible en: <<http://www.elplural.com/2016/03/17/el-gobierno-miente-s-tiene-obligaci-n-de-responder-al-congreso>> (consultado el 10 de febrero de 2017).

⁵⁵ GÓMEZ CORONA, E., *Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, en “Revista de Derecho Político”, nº 96, UNED (mayo-agosto 2016).

constituido debería gozar de plena legitimidad para valorar políticamente las actuaciones del Ejecutivo en funciones”, y que éste Parlamento “no puede verse coartado en su posición constitucional por el hecho de que el nuevo gobierno no haya sido investido”. De opiniones muy similares⁵⁶ son TORRES DEL MORAL o GUTIÉRREZ DE CABIEDES.

De conclusiones parecidas, aunque con un razonamiento más matizado, ÁLVAREZ VÉLEZ⁵⁷ ha entendido que “un Gobierno en funciones ve limitado su actuar al despacho ordinario y a los asuntos urgentes hasta que haya un nuevo Gobierno y esta limitación tiene consecuencias indudables en el objeto del control parlamentario, pero las Cortes no están limitadas en su función de control ordinario, pues de otra manera el Gobierno en funciones quedaría absuelto de todo control político, una consecuencia inadmisibles en un sistema parlamentario”.

No obstante, concluye que, por otra parte, es lógico pensar que el control parlamentario de este Gobierno cesante debe circunscribirse a las actividades que el Gobierno ha venido realizando desde su cese, y que las Cortes deben mostrarse razonables y respetuosas en el uso de esta facultad y “no utilizar la comparecencia de los miembros del ejecutivo con fines electorales, desnaturalizando así la relevancia que su labor parlamentaria tiene”.

Por último, GÓMEZ FERNÁNDEZ⁵⁸, en línea con los autores anteriores, sostiene que “*no parece razonable sostener que el cese de acción política del Gobierno suponga una ruptura radical de relaciones con el Parlamento*. No es posible defender, en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, la desaparición de una función esencial del poder legislativo donde reside la soberanía popular, precisamente en una situación política que, por definición, inspira la idea de debilidad de otro de los poderes, el Ejecutivo”.

A pesar de la poca claridad de la Constitución y de la Ley del Gobierno sobre si el Gobierno cesante se encuentra sometido al control del Parlamento, aun habiendo quebrado la relación de confianza, la posición de la doctrina a este respecto es prácticamente unánime en dar una respuesta afirmativa. Por ello, casi con total seguridad el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional será estimatorio del recurso promovido contra el Gobierno.

⁵⁶ cfr. ABC: *Los juristas defienden el control político a un Gobierno en funciones*, 16 de marzo de 2016;

<http://www.abc.es/espana/abci-juristas-defienden-control-politico-gobierno-funciones-201603162313_noticia.html> (consultado el 10 de febrero de 2017).

⁵⁷ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., *El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones*, en “Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid”, nº 35 (diciembre de 2016).

⁵⁸ GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., *Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas*, en “Ars Iuris Salmanticensis: Tribuna de Actualidad”, Vol. 4, Salamanca (junio de 2016).

Sin perjuicio de todo lo anterior, ÁLVAREZ CONDE⁵⁹ recuerda que, al margen del control político, en todo caso subsiste el control preventivo por parte del Consejo de Estado previsto en el art. 2.1 LOCE, que, aunque en ningún caso es vinculante, sí supone un cierto juicio acerca de la oportunidad de las medidas tomadas por el Gobierno en funciones.

A título personal, consideramos que el Gobierno, a pesar de hallarse de funciones, también sigue sometido al control parlamentario, aún cuando no se trate del mismo Congreso de los Diputados que en su día le otorgara la confianza.

En primer lugar, el art. 26 LG establece que “*todos* los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”. De la expresión *todos* podemos deducir que se incluyen los actos dictados por el Gobierno cesante.

Por otra parte, de una lectura de los arts. 101.2 CE y 21.2 LG se desprende que “el Gobierno cesante continúa en funciones”. Al proclamar este principio, el legislador no ha configurado al Gobierno con plenitud de poderes y al Gobierno cesante como dos instituciones independientes, sino que ha instituido a la segunda como una especialidad de la primera. En otras palabras, podemos interpretar que el Gobierno en funciones es un “compartimento” de una categoría superior, el Gobierno en general, y por ello, se le debe aplicar primero el régimen especial del Gobierno en funciones del art. 21 LG y, supletoriamente, el régimen general del Gobierno, que incluye el deber de someterse al control parlamentario.

Por último, desde un criterio teleológico de interpretación, también podemos concluir que la obligación del Gobierno de rendir cuentas ante el Parlamento no se suspende por su cese. Si la finalidad del control parlamentario es, precisamente, la de *controlar* al Gobierno, predicar la excepción respecto del Gobierno en funciones supondría desvirtuar los propósitos originales del legislador.

Con todo, aunque los argumentos expuestos por el Gobierno en funciones de Mariano Rajoy para sostener su negativa a comparecer ante el Congreso de los Diputados no fueron totalmente carentes de una base jurídico-política bien razonada, no es descabellado aventurar que aquel Gobierno –formado por algunos juristas muy competentes– en su fuero interno pensaba en el mismo sentido de la doctrina y eludió a sabiendas sus obligaciones parlamentarias a fin de evitar tomar parte en debates y comparecencias que, sin duda, habrían erosionado su imagen pública de cara al escenario inevitable de repetición de elecciones generales.

En fin, reiterando lo que se ha expuesto más arriba, nos hallamos ante un conflicto entre órganos constitucionales sin precedentes en la historia reciente de España y, ante la poca precisión del ordenamiento jurídico en este sentido, únicamente nos queda conjeturar y aguardar a que recaiga la referida Sentencia del Tribunal Constitucional, o a una oportuna intervención del legislador.

⁵⁹ ÁLVAREZ CONDE, E., *El gobierno en funciones*, en revista “Documentación administrativa”, nº 246-247, Instituto Nacional de Administración Pública (septiembre de 1996 – abril de 1997).

7. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

En el presente Trabajo de Fin de Grado hemos analizado la naturaleza y los fundamentos de la institución del Gobierno en funciones, hemos examinado los supuestos que dan lugar al cese de Gobierno y hemos estudiado en profundidad las limitaciones que se imponen al Gobierno cesante en nuestro Derecho, todo ello aderezado con referencias al Derecho comparado.

Además, dado el reciente conflicto constitucional entre el Congreso y el Gobierno, a cuenta de si este último cuando se halla en funciones está obligado a someterse al control político por parte de aquél, hemos examinado la situación, examinado la postura de la doctrina y ofrecido una solución personal, a la espera de que se emita el fallo correspondiente del Tribunal Constitucional.

La conclusión fundamental que hemos extraído tras realizar un análisis tan minucioso del Gobierno en funciones en España es que se trata de un instituto muy escasamente regulado, y la poca regulación existente está repleta de conceptos jurídicos indeterminados y de previsiones muy difusas.

La poca calidad de esta regulación es comprensible, dado que el legislador en ningún modo podía prever que se produciría una situación comparable a la que ha tenido lugar tras la celebración de las elecciones generales de 2015. No obstante, dado que una situación de semejante anormalidad institucional sí ha tenido lugar y el Gobierno en funciones se ha prorrogado indebidamente durante casi un año, ha quedado patente la necesidad de acometer una reforma en profundidad del art. 21 LG para mejorar la calidad técnica de la ley. Tras la investigación llevada a cabo para esta investigación, concluimos que este precepto se beneficiaría de las siguientes modificaciones:

- Aclaración de en qué momento tiene lugar la “toma de posesión”, que a día de hoy está regulada por un Reglamento, o sustituirla como criterio de fin del Gobierno en funciones por el “nombramiento”, que plantea menos conflictos de interpretación.
- Supresión de la expresión confusa “despacho ordinario de los asuntos públicos”, y su reemplazo por un catálogo de competencias, aunque sea *numerus apertus* y a título ejemplificativo.
- Supresión de la cláusula del “interés general”, por su enorme vaguedad.
- Aclaración de si el cómputo de tiempo para las delegaciones legislativas se interrumpe con ocasión del cese del Gobierno.
- Determinación de si el Gobierno en funciones está sometido al control parlamentario, y cuáles son los términos del alcance de este sometimiento.

Con todo, la investigación realizada para este Trabajo de Fin de Grado y su elaboración han sido experiencias muy satisfactorias, y gracias a ella hemos profundizado enormemente nuestros conocimientos sobre la historia y el funcionamiento, no sólo del Gobierno en funciones español, sino de muchas otras instituciones políticas de nuestro ordenamiento y del Derecho comparado.

8. BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, L., *Estudios sobre el Gobierno*, en “Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno”, Madrid (1996).

ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, 5ª ed., Madrid (2015).

ÁLVAREZ CONDE, E., *El gobierno en funciones*, en revista “Documentación administrativa”, nº 246-247, Instituto Nacional de Administración Pública (septiembre de 1996 – abril de 1997).

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., *El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones*, en “Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid”, nº 35 (diciembre de 2016).

AVRIL, P., *Droit parlementaire*, Ed. Domat Droit Public, 4ª ed., París (2010).

BRAGE CAMAZANO, J. y REVIRIEGO PICÓN, F., *Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos*, en revista “Teoría y realidad constitucional”, nº 18, Universidad Nacional de Educación a Distancia (2006).

DÍEZ-PICAZO, L.M., *La estructura del Gobierno en el Derecho español*, en revista “Documentación Administrativa”, nº 215, Instituto Nacional de Administración Pública (septiembre de 1987 – abril de 1988).

GARCÍA-ESCUADERO, P., *Informe: Gobierno en funciones y función legislativa*, en “Cuadernos Manuel Giménez Abad”, nº 11, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid (junio de 2016).

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1995).

GÓMEZ CORONA, E., *Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental*, en “Revista de Derecho Político”, nº 96, UNED (mayo-agosto 2016).

GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., *Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas*, en “Ars Iuris Salmanticensis: Tribuna de Actualidad”, Vol. 4, Salamanca (junio de 2016).

GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *La cuestión de confianza*, Ed. MacGraw-Hill, Madrid (1996).

GUILLÉN LÓPEZ, E., *El cese del gobierno y el gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (2002).

-
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona (1964).
- MARCUELLO BENEDICTO, J.I., *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Organismos oficiales de la Administración, Madrid (1986).
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Ed. Brontes, Madrid (2012).
- NARANJO DE LA CRUZ, R., *El ámbito funcional del Gobierno cesante*, en “Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol”, Valencia (2001).
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, ed. 14ª, Madrid (2014).
- PÉREZ-TREMPS, P., *Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno*, en revista “Documentación administrativa”, nº 246-247, Instituto Nacional de Administración Pública (septiembre de 1996 – abril de 1997).
- PORRAS NADALES, A., *Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978*, en “Revista Vasca de Administración Pública”, nº 34, Bilbao (1992).
- REVENGA SÁNCHEZ, M., *El Gobierno en funciones*, en “Gobierno y Administración en la Constitución” (X Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (1988).
- REVIRIEGO PICÓN, F. *El gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1ª ed., Madrid (2003).
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Nacional, 2ª ed., Madrid (1981).
- VÍRGALA FORURIA, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid (1991).
- VVAA (coordinador: ÁLVAREZ VÉLEZ, Mª. I.), *Lecciones de Derecho constitucional*, Ed. Tirant lo Blanch, 5ª ed., Valencia (2016).
- VVAA (coordinador: ALZAGA VILLAAMIL, O.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, S.A., 5ª ed., Madrid (1998).
- VVAA (coordinador: GARRIDO FALLA, F.), *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, 3ª ed., Madrid (2001).