



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

TRABAJO FIN DE GRADO

SISTEMA DE CONTROL DEL GOBIERNO: EL GOBIERNO EN FUNCIONES

Alumno: M^a Victoria López Cantero

Junio, 2017

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo el estudio del Gobierno en funciones en el ordenamiento español, así como las limitaciones y problemática que suscita este tipo de Gobierno atendiendo a su regulación en el artículo 21 de la Ley 50/1997 del Gobierno.

El Gobierno en funciones ostenta el poder ejecutivo del Estado desde el cese del Gobierno hasta la toma de posesión de un nuevo Gobierno. En España, el Gobierno cesante y el Gobierno en funciones son coincidentes, su finalidad es que éste órgano siga en funcionamiento hasta que el Parlamento proclame a un nuevo Presidente, circunstancias excepcionales como las acontecidas durante la pasada Legislatura, han puesto en evidencia la necesidad de una regulación más exhaustiva sobre sus límites y funciones que se abordarán en este trabajo.

ABSTRACT

This work aims to the study of the Government functions in the Spanish legal system as well as the limitations and problems aroused by this type of Government according to its regulation in article 21 of the Law 50/1997 of the Government.

The incumbent Government holds the Executive power of the State since the cessation of the Government until inauguration of a new Government. In Spain, the outgoing Government and the incumbent Government are coincident, its purpose is that this body follow operation until Parliament proclaim a new President, exceptional circumstances such as the periods during the last legislature, they have shown the need for more comprehensive regulation on their limits and functions that will be addressed in this work.

M^a Victoria López Cantero
Gestión y Administración Pública

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..... | 5 |
| 3. NATURALEZA Y FUNDAMENTO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..... | 8 |
| 3.1 Fuentes..... | 8 |
| 4. CESE DEL GOBIERNO..... | 9 |
| 4.1 Celebración de elecciones generales..... | 10 |
| 4.2 Pérdida de la confianza parlamentaria..... | 10 |
| 4.3 Dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno..... | 14 |
| 4.4 Otras causas posibles..... | 15 |
| 5. COMIENZO, FIN Y DURACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..... | 15 |
| 5.1 Comienzo y fin..... | 15 |
| 5.2 Duración..... | 16 |
| 6. LIMITACIONES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..... | 19 |
| 6.1 Límites genéricos..... | 20 |
| 6.2 Límites específicos..... | 23 |
| 6.2.1 Funciones vedadas al Presidente del Gobierno en funciones..... | 23 |
| 6.2.2 Funciones vedadas al Gobierno en funciones..... | 26 |
| 6.3 Suspensión de las delegaciones legislativas..... | 27 |
| 7. CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES..... | 28 |
| 8. CONCLUSIONES..... | 31 |
| 9. IMÁGENES Y TABLAS..... | 32 |
| 10. BIBLIOGRAFÍA..... | 32 |
| 11. WEBGRAFÍA..... | 33 |

ABREVIATURAS

| | |
|--------------|---|
| CE | Constitución Española de 6 de diciembre de 1978 |
| LG | Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno |
| LOREG | Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General |
| LOTC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional |
| RCD | Reglamento del Congreso de los Diputados |
| RS | Reglamento Senado |

1. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar a analizar el Gobierno en funciones, es necesario, de forma breve, conocer qué es el Gobierno de forma general y cuáles los fundamentos de la administración pública.

El Gobierno es un órgano colegiado, integrado por el Presidente y sus Ministros, que reunidos en Consejo de Ministros deliberan y toman decisiones sobre los asuntos políticos y administrativos que afectan al Estado.¹

En palabras de Pérez Royo, la Constitución de 1978 configura al Gobierno como el titular único del poder ejecutivo del Estado.²

Conforme al artículo 97 CE está previsto 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”*, así mismo, en el artículo 103.1 CE se contempla que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

La Constitución configura de este modo al Gobierno como el eje de funcionamiento del Estado y le otorga importantes poderes que sitúan al ejecutivo en una posición privilegiada con respecto al poder legislativo.

España cuenta con un régimen parlamentario fundado en el principio de colaboración de poderes, pero la existencia de una preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo ha dado lugar en muchos casos a que se compare con un régimen presidencialista.

2. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Para poder tener una mejor visión sobre el Gobierno en funciones en España habrá que comentar cuáles fueron los acontecimientos que le dieron paso.

En España, debido al periodo que transcurre entre la disolución de las Cortes Generales y la celebración de unas nuevas elecciones generales, siempre ha existido el Gobierno en funciones, la particularidad se encuentra en que debido a la ausencia de una mayoría clara en las elecciones generales de 2015, el Gobierno en funciones del Partido Popular estuvo gobernando durante 315 días constituyendo una situación anómala y una primicia en nuestra

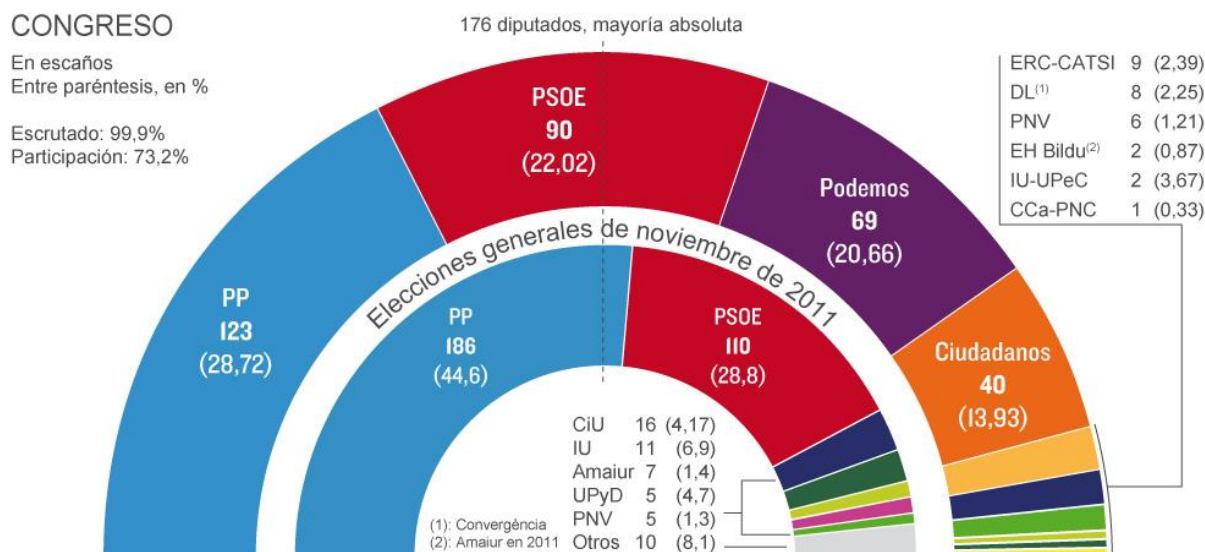
¹ Seijas Villadangos, M. E. (2014), “El Gobierno y la Administración”, en *Derecho Constitucional Básico*, España, Ed. Huygens, p. 139.

² Pérez Royo, J. (2007), “El Gobierno”, en *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Marcial Pons, p.732.

historia democrática, numerosos fueron los que abogaron por unas terceras elecciones generales que se evitaron gracias a los pactos acordados y a la situación interna de máxima debilidad del Partido Socialista.

El 20 de diciembre de 2015 tuvieron lugar las undécimas elecciones generales haciendo vencedor al Partido Popular, pero quedando un Parlamento sin claras mayorías.

Imagen 1: Resultados elecciones generales 2015



Fuente: El Mundo³

Una fecha clave fue el 13 de enero de 2016, cuando se constituyeron las nuevas Cortes y se conoció la composición de las Mesas del Congreso y del Senado de la XI Legislatura.

Dentro del plazo de los quince días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tuvo lugar la sesión de apertura de la legislatura, llamando el Rey a consultas a los representantes de los partidos políticos para proponer al candidato a Presidente del Gobierno.⁴

Pese a ser el Partido Popular el grupo parlamentario mayoritario, su Presidente, consciente de la falta de apoyo por parte de otros grupos parlamentarios, declinó todos los llamamientos del Rey para formar Gobierno.

En marzo de dicho año, el candidato del Partido Socialista solicitó la confianza del Congreso sin éxito alguno, haciendo que se aplicara el artículo 99.5 CE por el cual “*Si transcurrido el*

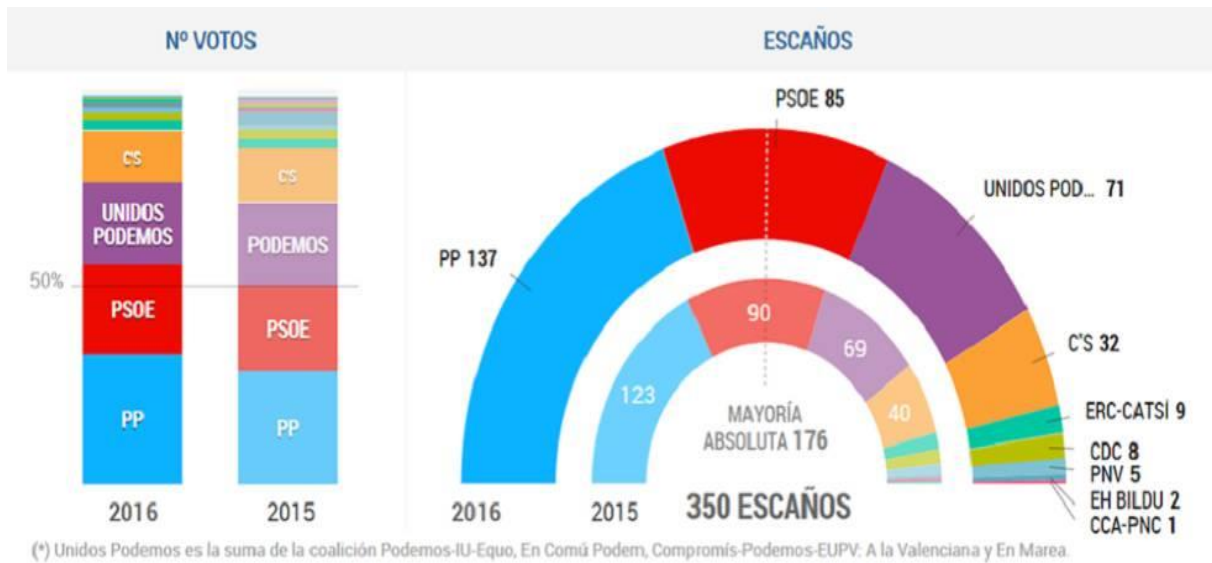
³ Cruz M. (2015), “España tumba el bipartidismo y deja en el aire el gobierno”, en *El Mundo*. Recuperado <http://www.elmundo.es/espana/2015/12/20/5676faa222601d94038b458f.html> (consultado 6/06/2017).

⁴ Menéndez, M. (2015), “Elecciones generales 2015”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20151221/ahora-gobierno-del-pp-minoria-gran-coalicion-izquierdas-escenario-ingobernabilidad/1276367.shtml> (consultado 6/06/2017).

plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”, dichas elecciones tuvieron lugar el 26 de junio de 2016, siendo este acontecimiento el primero en la historia democrática.

Dichas elecciones hicieron ganador de nuevo al Partido Popular siendo mejores los resultados que los obtenidos el 20 de diciembre de 2015 ya que pasó de 124 a 137 escaños y el Partido Socialista Obrero Español perdió cinco diputados.

Imagen 2: Resultados elecciones generales 2016



Fuente: El País⁵

No obstante, siguió teniendo mayoría simple en el Congreso pero su pacto con Ciudadanos⁶ y los numerosos problemas dentro del Partido Socialista, que hicieron que la gran mayoría de sus diputados se abstuvieran, permitieron al Partido Popular obtener la confianza parlamentaria necesaria para volver a ser el Gobierno de España.

⁵ El País (2016), “Reacciones a los resultados de las elecciones generales del 26J”, en *El País*. Recuperado http://politica.elpais.com/politica/2016/06/26/actualidad/1466915869_295178.html (consultado 12/06/2017).

⁶ Junquera N. (2016), “Rajoy y Rivera incluyen en su pacto 100 medidas para atraer a Sánchez”, en *El País*. Recuperado http://politica.elpais.com/politica/2016/08/28/actualidad/1472369222_788516.html (consultado 14/06/2017).

3. NATURALEZA Y FUNDAMENTO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

En el ordenamiento jurídico español, existe un plazo de tiempo entre el cese del Gobierno y la formación del siguiente por lo que es imprescindible la institución del Gobierno en funciones para el buen funcionamiento del país durante ese intervalo de tiempo.

Por lo tanto, el fundamento principal del Gobierno en funciones es garantizar el buen funcionamiento de la administración de las instituciones públicas durante el periodo existente entre el cese del Gobierno y la toma de posesión del nuevo Gobierno.

El Gobierno en funciones es una institución propiamente de sistemas parlamentarios puesto que en países donde el Gobierno es elegido por el pueblo no existe dicha institución ya que una vez celebradas las elecciones, no existen problemas para determinar quién gobernará el país.

Hay que tener en cuenta que el Gobierno en funciones será el ejecutivo compuesto por el Presidente, Vicepresidentes y Ministros, conforme al artículo 1.2 LG, por lo que, secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos y directores generales tendrán sus competencias plenas hasta que proceda sustituirlos puesto que solo cesarán mediante Real Decreto del Consejo de Ministros.

3.1 Fuentes

En la Constitución Española de 1978, la única referencia que encontramos al Gobierno cesante y al Gobierno en funciones es en el artículo 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.*

En palabras de Satrústegui, este artículo tiene la intención de ordenar normativamente algunas pautas de funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria, sin embargo, no puede decirse que este artículo cumpla con dicho propósito al dejar en el aire demasiados problemas jurídicamente relevantes.⁷

A su vez, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Gobierno en funciones es mencionado solo en el Título IV, formado por el artículo 21:

⁷ Satrústegui Gil-Delgado, M. (1998), “Comentario del artículo 101 CE: El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, p. 347.

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 continuará 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 las razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.*
4. *El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:*
 - a) *Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.*
 - b) *Plantear la cuestión de confianza.*
 - c) *Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.*
5. *El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:*
 - a) *Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.*
 - b) *Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.*
6. *Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.*

Tanto la Constitución de 1978 como la Ley 50/1997 no han sufrido ninguna modificación desde su creación.

4. CESE DEL GOBIERNO

Tanto en el artículo 101 CE como en el artículo 21 LG se hace referencia a las tres formas posibles para el cese del Gobierno, dichas formas son: celebración de elecciones generales, pérdida de la confianza parlamentaria y dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

4.1 Celebración de elecciones generales

Como hace referencia Guillén López⁸, las Cortes Generales depositan su confianza en el Gobierno, haciendo que su poder legislativo y de elección del Presidente del Gobierno fundamente su legitimación en que son representantes de los ciudadanos de forma democrática.⁹

Se entiende que, tras la celebración de elecciones generales, las Cortes Generales anteriores quedarán disueltas dando paso a la formación de un nuevo Parlamento. A su vez, el Gobierno que había obtenido la confianza de dichas Cortes Generales, deja de representar la voluntad popular y pasa a actuar en funciones hasta la toma de posesión del Nuevo Gobierno que haya obtenido la confianza de las nuevas Cortes Generales.

El día efectivo en el cual se produce el cese del Gobierno no es una cuestión pacífica y podemos encontrar opiniones discrepantes entre expertos en la materia, autores como Revenga Sánchez¹⁰, afirman que el cese se produce el mismo día en que se celebran las elecciones generales sin importar el resultado de las mismas, mientras que, autores como González Alonso exponen que es el día posterior al de la celebración de las elecciones.¹¹

4.2 Pérdida de la confianza parlamentaria

Al igual que son las Cortes Generales quien otorgan su confianza al Gobierno, estas mismas pueden retirarla haciendo que se rompa la relación fiduciaria entre Gobierno-Cortes Generales.

Dicha relación se regula en el Título V de la CE titulado “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”.

Las formas posibles de pérdida de confianza son la cuestión de confianza y la moción de censura, la diferencia entre ambas reside en que la primera se otorga desde su investidura y la segunda necesita demostrarse de forma expresa.

⁸ Guillén López, E. (2002), *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Sevilla, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública.

⁹ Artículo 66.1 CE: “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”.

¹⁰ Revenga Sánchez, M. (1988), “El Gobierno en funciones”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. 2, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales.

¹¹ González Alonso, A. (2005), “El Gobierno en funciones”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, Madrid, Ed. Centro de estudios constitucionales, p. 521.

- **Cuestión de confianza**

Se encuentra regulada en el artículo 112 CE donde se prevé que *“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general”*.

La confianza se entenderá otorgado si la mayoría simple de los miembros del Congreso votan a favor, si no se obtiene esta mayoría, se entenderá que el Parlamento retira la confianza al Gobierno.¹²

La cuestión de confianza expuesta en el artículo 112 CE es una reproducción del artículo 49 de la Constitución francesa: *“El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general”*.

Que se entienda otorgada la confianza cuando el Presidente del Gobierno cuente con el voto favorable de la mayoría simple del Congreso tiene relación con lo dispuesto en el artículo 99 CE ya que es posible lograr ser investido por mayoría simple si no se obtiene en la primera votación mayoría absoluta.

En nuestro país, la cuestión de confianza ha sido utilizada en dos ocasiones, la primera la presentó Adolfo Suárez en la I Legislatura debido a la existente crisis dentro de su partido, la segunda fue presentada por Felipe González en la IV Legislatura al haber obtenido una ajustada mayoría absoluta en las elecciones y varios escaños habían sido impugnados. En ambas situaciones, el Presidente del Gobierno consiguió renovar la confianza.

- **Moción de censura**

Se encuentra regulada en el artículo 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.*

¹² Artículo 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”*.

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 período de sesiones.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 114.2 CE “*Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno*”.

La moción de censura establecida en España es una moción de censura constructiva puesto que, como muestra el artículo 113.2 CE, se deberá de incluir un candidato a Presidente del Gobierno con el fin de que no se produzca un intervalo sin ejecutivo en el país.

En España, hemos contado con tres mociones de censura, la primera fue presentada por diputados socialistas contra el Gobierno de Adolfo Suárez proponiendo como candidato a Felipe González quien ganó las siguientes elecciones generales por mayoría absoluta, la segunda moción de censura fue llevada a cabo por diputados populares contra el gobierno de Felipe González proponiendo como candidato a Hernández Mancha que, a diferencia de lo ocurrido en la primera moción de censura, hizo que éste dejara de ser el líder de su partido, la última moción de censura tuvo lugar, después de 30 años, el pasado 12 de junio, en la cual, Pablo Iglesias, Secretario General de Podemos, quiso reivindicarse como la alternativa posible al Gobierno de Mariano Rajoy.¹³

Dicha moción no ha prosperado debido a la abstención del Partido Socialista y al voto en contra de Ciudadanos y Partido Popular.

Todas las mociones de censura han tenido como finalidad dar a conocer al candidato alternativo y plantear ante la opinión pública una alternativa de Gobierno, más que dar lugar a la sustitución ya que los promotores de dichas mociones no contaban con la mayoría necesaria para que prosperase la moción de censura.

¹³ Díaz, P., De Miguel, A. L. y Sánchez, M. (2017), “La moción de Unidos Podemos pone a un PP abrasado por la corrupción contra las cuerdas, mientras el PSOE se lava las manos”, en *Público*. Recuperado <http://www.publico.es/politica/mocion-censura-mariano-rajoy-mocion.html> (consultado 19/06/2017).

El procedimiento constitucional descrito está pensado para que al ejecutivo le sea más fácil ganar una cuestión de confianza y no una moción de censura puesto que la moción de censura debe ir acompañada de la presentación de un candidato alternativo para que en caso de que se derroque al Gobierno, no se produzca un vacío de poder.

A parte del requisito de tener un candidato alternativo, se necesita que esté firmada por el 10% de los Diputados y apoyada por la mayoría absoluta del Congreso mientras que, en la cuestión de confianza, es el Presidente del Gobierno el que pregunta al Congreso si cuenta con su respaldo para gobernar según su programa y si no fuera así, éste debe convocar elecciones generales. La explicación se encuentra en la necesidad de la Constitución de 1978 de conseguir Gobiernos estables para poder asentar el sistema democrático español.

Aunque los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, previstos en la Constitución española, son la cuestión de confianza y la moción de censura, pueden darse otros supuestos que hagan que el Presidente del Gobierno concluya su Gobierno al haber perdido el apoyo parlamentario de las Cortes Generales.

Estos supuestos son:

- **Imposibilidad de aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos anuales del Estado**
Se disuelven las Cortes Generales y se convocan elecciones con el fin de que sean los ciudadanos quienes resuelvan los problemas entre los poderes del Estado.
Un ejemplo dentro del ordenamiento español es la disolución anticipada de las Cortes Generales que dieron paso a las elecciones generales de 1996 por Felipe González.
- **Ruptura de la alianza parlamentaria que arrastra a los gobiernos de coalición**
A nivel estatal este supuesto no ha tenido lugar, pero si a nivel autonómico en Cataluña después de las elecciones de 2003 donde el gobierno de coalición tripartito rompe con motivo del referéndum de la reforma que condujo al Estatuto de Autonomía de 2006, el Presidente de Cataluña, Pasqual Maragall, disolvió el Parlamento y convocó elecciones de manera anticipada.

4.3 Dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno

El cese por dimisión del Presidente del Gobierno se produce por una decisión personal del mismo.

Las causas que pueden dar lugar a la dimisión del Presidente son¹⁴:

- Según el apoyo político del que goce dentro de su partido.
- Según la marcha de la dirección política del Gobierno y de los apoyos parlamentarios de los que goce.
- Resultados negativos en otras convocatorias electorales que den lugar a una desconfianza política.
- Causas derivadas de la presión ejercida sobre su política.

Aunque como contempla el artículo 62 d) CE, “*Corresponde al Rey: proponer el candidato a Presidente de Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución*”, es el Presidente quien tiene la última palabra y al Rey no le queda más opción que aceptar dicha decisión a través del Real Decreto que corresponda refrendado por el Presidente que presenta su dimisión. El Presidente una vez que dimite sigue en su cargo en funciones hasta que tenga lugar la investidura de un nuevo candidato.

En España, al ser el Gobierno un órgano colegiado, el nombramiento del Presidente del Gobierno, así como su cese está unido al nombramiento y cese del Gobierno¹⁵, puesto que la formación del Gobierno depende de la voluntad del Presidente del Gobierno conforme a lo dispuesto en los artículos 100¹⁶ y 101 CE.

En cambio, en otros ordenamientos, el cese del Presidente del Gobierno no implica el cese del resto del Gobierno, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, cualquier motivo que dé lugar al cese del Presidente tiene por consiguiente el establecimiento de una línea de sucesión de personas que asumirán el cargo durante el resto del mandato, esto se debe a que Estados Unidos cuenta con un sistema presidencialista.

Según lo previsto en el artículo 3 de la derogada LOACE, “*El Vicepresidente del Gobierno asumirá las funciones del Presidente en los casos de fallecimiento, ausencia en el extranjero o enfermedad de éste, sin perjuicio de lo dispuesto al respecto en la Constitución*”.

¹⁴ Carrillo López, M. (2009), “Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones”, en *Comentarios a la Constitución española*, España, Ed. Fundación Wolters Kluwer, p. 1669.

¹⁵ Cendón Bar A. (1998), “Comentario al artículo 100 CE: Nombramiento y separación de los miembros del gobierno”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, p. 330.

¹⁶ Artículo 100 CE: “Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

El Real Decreto de cese por esta causa será refrendado por el Vicepresidente o, en su caso, Ministro que lo haya suplido.

4.4 Otras causas posibles

Aunque los supuestos de cese del Gobierno son los establecidos en el artículo 101 CE, la doctrina incluye otros casos que pueden dar lugar al cese.

Estos casos posibles son:

- **Incapacidad permanente que impida al Presidente ejercer sus funciones en el futuro**

Como muestra el artículo 13.1 LG, *“En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ello, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos”*.

Se tiene que tener en cuenta que este asumo de funciones será de forma provisional puesto que ha de conllevar el cese de un Gobierno presidido por un miembro de dicho Gobierno que no ha sido investido por el Congreso.

- **Condena por sentencia firme por delito doloso**

Como afirma Carrillo López, si se tratase de un delito de traición o cualquier otro contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, la dimisión deberá ser una consecuencia lógica si la acusación es aprobada por el Congreso de los Diputados.¹⁷

5. COMIENZO, FIN Y DURACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

5.1 Comienzo y fin

Haciendo mención al artículo 101.2 CE¹⁸, se entiende que el Gobierno comienza a estar en funciones una vez que cesa cuando se produzca algún supuesto de elecciones generales, pérdida de la confianza parlamentaria o dimisión/fallecimiento del Presidente del Gobierno.

El fin del Gobierno en funciones se produce una vez que toma posesión un nuevo Gobierno, como muestra el artículo 99.3 CE, el Rey es el encargado de nombrar al Presidente con el refrendo del Presidente del Congreso.¹⁹

¹⁷ Carrillo López, M. (2009), “Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones”, en *Comentarios a la Constitución española*, España, Ed. Fundación Wolters Kluwer, p. 1670.

¹⁸ Artículo 101.2 CE: “El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

En palabras de Carrillo López, el Gobierno cesante debe continuar durante un periodo con la finalidad de asegurar la gestión ordinaria de la cosa pública para evitar la anomalía del vacío de poder institucional ya que la continuidad de la gestión del aparato administrativo del estado democrático es una garantía que debe quedar asegurada.²⁰

En el artículo 1 del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas, se menciona que:

El en acto 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.

La fórmula anterior podrá ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien va a tomar posesión, de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

Con este Real Decreto se muestra que se toma posesión de los cargos o funciones públicas de la Administración una vez se formula dicho juramento o promesa.

Por todo lo expuesto con anterioridad, se entiende que el Gobierno comienza su actividad en funciones una vez que cesa y se produce alguno de los supuestos del artículo 101.2 CE y que su actividad en funciones finaliza una vez que el Rey nombra al nuevo Presidente del Gobierno que tomará posesión a partir del juramento o promesa de cumplimiento.

5.2 Duración

No existe una duración determinada del Gobierno en funciones puesto que serán los días que transcurran desde el cese del Gobierno hasta el juramento o promesa del nuevo Presidente del Gobierno que dará lugar a la toma de posesión de su cargo.

Este periodo de tiempo dependerá en gran medida de la situación política existente en ese momento y del plazo que el Congreso de los Diputados requiera para otorgar la confianza parlamentaria al nuevo candidato para su investidura.

¹⁹ Artículo 64.1 CE: “Los actos del rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”.

²⁰ Carrillo López, M. (2009), “Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones”, en *Comentarios a la Constitución española*, España, Ed. Fundación Wolters Kluwer, pp. 1670-1671.

Tabla 1: Duración del Gobierno en funciones en las diferentes Legislaturas en España

| Legislatura | Elecciones | GOBIERNO EN FUNCIONES | | | | |
|-------------|------------|-----------------------|------------|----------|-------------------------------------|--|
| | | Inicio | Final | Duración | Presidente en funciones | |
| I | 1/03/1979 | 2/03/1979 | 30/03/1979 | 29 días | Adolfo Suárez (UCD) | |
| II | 28/10/1982 | 29/10/1982 | 2/12/1982 | 35 días | Leopoldo Calvo Sotelo (UCD) | |
| III | 22/06/1986 | 23/06/1986 | 24/07/1986 | 33 días | Felipe González (PSOE) | |
| IV | 29/10/1989 | 30/10/1989 | 5/12/1989 | 37 días | Felipe González (PSOE) | |
| V | 6/06/1993 | 7/06/1993 | 9/07/1993 | 34 días | Felipe González (PSOE) | |
| VI | 3/03/1996 | 4/03/1996 | 4/05/1996 | 62 días | Felipe González (PSOE) | |
| VII | 12/03/2000 | 13/03/2000 | 26/04/2000 | 45 días | José María Aznar (PP) | |
| VIII | 14/03/2004 | 15/03/2004 | 16/04/2004 | 33 días | José María Aznar (PP) | |
| IX | 9/03/2008 | 10/03/2008 | 11/04/2008 | 33 días | José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) | |
| X | 20/11/2011 | 21/11/2011 | 21/12/2011 | 31 días | José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) | |
| XI | 20/12/2015 | 21/12/2015 | 26/06/2016 | 189 días | Mariano Rajoy (PP) | |
| XII | 26/06/2016 | 27/06/2016 | 29/10/2016 | 126 días | Mariano Rajoy (PP) | |

Fuente: Elaboración propia y El Siglo²¹

²¹ Navarro, P. A. (2016), “Las funciones de un Gobierno en funciones”, en *El Siglo*, nº 1145. Recuperado http://www.elsigloeuropa.es/siglo/historico/2016/1145/1145pol_gobiernofunciones.pdf (consultado 12/06/2017).

El período que normalmente está el Gobierno en funciones en España, a la vista de las diferentes legislaturas, es de una media de 32 días, en dos casos se ha superado dicha media con creces:

- En la VI Legislatura, tras las elecciones del 3 de marzo de 1996, el Gobierno se encontró en funciones durante 62 días con motivo de que el Partido Popular tuvo que negociar con las formaciones nacionalistas de Cataluña haciendo que Aznar alcanzara el Pacto de Majestic con CiU, en el cual, el PP recibía el apoyo de CiU en el Congreso de los Diputados a cambio del apoyo de este a CiU en el Parlament. Asimismo, el pacto incluía el traspaso de competencias y el final del servicio militar de forma obligatoria, también lograría pactos con el Partido Nacionalista Vasco y con Coalición Canaria.

Todos estos pactos dieron paso a la investidura del José María Aznar el 4 de mayo de 1996.

- Tras las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 no se pudo formar Gobierno para la XI Legislatura dando paso a la celebración de nuevas elecciones el 26 de junio de 2016, haciendo que el Gobierno se encontrara en funciones durante 315 días.

En los supuestos establecidos en el artículo 101.1 CE si transcurrirá un plazo:

- **Cese por celebración de elecciones**

El tiempo mínimo establecido en caso de celebración de elecciones será el necesario para que se constituyan las nuevas Cortes Generales y el Congreso de los Diputados pueda otorgar su confianza parlamentaria al nuevo candidato, de modo que se deberá esperar a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados.

Dicha sesión constitutiva, regulada en los artículos 1 a 5 RCD, será celebrada en la fecha establecida en el Real Decreto de convocatoria de las elecciones generales, no pudiendo ser celebrada transcurridos los días previstos en el artículo 68.6 CE²² y conforme a la LOREG.

Constituido el Congreso de los Diputados, el Gobierno se encontrará en funciones el tiempo que éste necesite para otorgar su confianza parlamentaria al nuevo candidato.

Con todo lo anteriormente establecido, se entiende que el Gobierno se encontrará en funciones el tiempo que transcurra desde el cese del Gobierno hasta la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados.

²² Artículo 68.6 CE: “El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”.

- **Cese por pérdida de la confianza parlamentaria**

La duración del Gobierno en funciones debido a la cuestión de confianza, al igual que en el caso de cese por celebración de elecciones, dependerá de factores políticos.

Por el contrario, si se produce una moción de censura contra el Presidente del Gobierno, la situación del Gobierno en funciones será de forma breve ya que la toma de posesión del nuevo Gobierno será automática, esto hace que el Gobierno se encuentre en funciones durante los días que sean necesarios para que sea emitido el Real Decreto del nombramiento y para que se formule el juramento o promesa del nuevo Gobierno.

- **Cese por dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno**

La duración del Gobierno en funciones por este motivo es semejante a la duración por el cese debido a la pérdida de la cuestión de confianza ya que se encontrará sujeta a factores políticos.

6. LIMITACIONES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

En el artículo 21.2 LG se deja entrever como *“El gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley”*.

Se debe tener en cuenta que la oración *“El gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”* es una transcripción literal del artículo 101.2 CE, la LG añade la expresión *“con las limitaciones establecidas en esta Ley”*. Esta inclusión por parte del legislador ordinario da a entender como el constituyente no quiso legislar sobre las limitaciones que pudieran ser impuestas al Gobierno en funciones.

En palabras de Naranjo de la Cruz, la falta en la Constitución de un catálogo con las funciones propias del Gobierno cesante hace que se introduzca un elemento de flexibilización²³, el Gobierno cesante, salvo norma constitucional que se opusiera, podría ostentar todas las funciones de las que disponía antes de su cese²⁴

Siguiendo los epígrafes del artículo 21 LG podemos decir que:

- El artículo 21.3 LG contiene las obligaciones del Gobierno en funciones.

²³ Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, p.27.

²⁴ Revenga Sánchez. M. (1988), “el Gobierno en funciones”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. 2, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1518-1519.

- El artículo 21.4 LG enumera de forma explícita las funciones que el Presidente del Gobierno en funciones no podrá realizar.
- El artículo 21.5 LG enumera de forma explícita las funciones que el Gobierno en funciones no podrá realizar.
- El artículo 21.6 LG menciona que las delegaciones legislativas llevadas a cabo por las Cortes Generales, estarán en suspenso durante el período de tiempo que el Gobierno se encuentre en funciones.

6.1 Límites genéricos

La limitación general al Gobierno en funciones se encuentra recogida en el artículo 21.3 LG que prevé que *“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 caso de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”*.

Para su mejor entendimiento, dividiremos este artículo haciendo mención por una parte a *“la facilitación para la formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes”* y por otra a *“la limitación de la gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos”*.

- Facilitación para la formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes

Como afirma el autor Guillén López²⁵, *“el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno”* no es sinónimo de garantizar todas las condiciones que esto se lleve a cabo con entera normalidad ya que al Gobierno en funciones no le compete velar para que se respeten todos los principios constitucionales y reglamentarios, su competencia es no dificultar dicho proceso.

Conforme al artículo 99 CE, se entiende que el Gobierno en funciones no tiene ningún papel dentro del proceso de formación de un nuevo Gobierno puesto que los únicos integrantes son el Rey, el candidato propuesto a ser Presidente del Gobierno y el Presidente del Congreso que se encargará de refrendarlo.

En relación al traspaso de poderes, la actividad del Gobierno cesante deberá permitir que el nuevo Gobierno comience, de forma inmediata, su gestión conforme a su programa electoral.

²⁵ Guillén López, A. (2005), *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Sevilla, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, p. 78.

Sin embargo, es una obligación de difícil concreción jurídica ya que la mayor o menor efectividad estará condicionada por cuestiones de tipo político destacando entre ellas la afinidad existente entre ambos Gobiernos.²⁶

- **Limitación de la gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos**

Para Brage Camazano y Reviriego Picón, el despacho ordinario de los asuntos públicos es considerado un concepto jurídico indeterminado empleado por la Ley.

Al ser considerada una importante cuestión, la tramitación parlamentaria de este precepto de la Ley del Gobierno obtuvo un importante consenso y no dio lugar a grandes controversias en los debates parlamentarios.

El debate sobre el entonces proyecto de Ley del Gobierno fue realizado en la Comisión Constitucional del Congreso el 23 de junio de 1977, en dicho debate, al tratarse el artículo 21, la única enmienda aceptada fue el número 28 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán. La enmienda tuvo como finalidad que se previera que las circunstancias de interés general, acreditadas, pudieran dar paso a que el Gobierno en funciones tomara determinadas medidas.

Naranjo de la Cruz²⁷ propone interpretar por despacho ordinario que *“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”*, además que el gobierno cesante debe abstenerse de llevar a cabo actos de los cuales el nuevo Gobierno puede hacerse cargo.

Autores como García Fernández²⁸ proponen que los actos del Gobierno bajo el despacho ordinario de los asuntos públicos estarán divididos en:

o **Actos administrativos**

Son aquellos actos considerados de “trámite” que pueden ser realizados por el Gobierno como órgano administrativo, su finalidad es dirigir la gestión necesaria para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

No se rigen por criterios políticos, habilitando al Gobierno en funciones su ejercitación.

²⁶ Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, p. 34.

²⁷ Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, p. 29.

²⁸ García Fernández, J. (1995), *El Gobierno en acción: elementos para la configuración jurídica de la acción gubernamental*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales.

- **Actos políticos**

A diferencia de los actos administrativos, estos actos si se rigen por criterios políticos haciendo que no sean posible llevar a la práctica por el Gobierno en funciones.

Porras Nadales²⁹ enumera una serie de actos que no pueden ser realizados por el Gobierno en funciones, dichos actos son, por ejemplo, el establecimiento de directrices políticas generales de actuación pública o el nombramiento de cargos dentro de la Administración.

La Sentencia 5369/2005, de 20 de septiembre, en la cual, la Sala de lo Contencioso estimó un recurso interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de abril de 2004, por el que se acordaba la entrega de la demandante a las autoridades italianas, de conformidad con providencia dictada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional del año anterior, el Tribunal Supremo consideró que el despacho ordinario es la *“gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entre criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza”*.

Dicha sentencia motiva a entender que el Gobierno en funciones podrá intervenir en actos políticos en caso de urgencia o por razones de interés general.

- **Actos en caso de urgencia**

En palabras de Naranjo de la Cruz³⁰, la urgencia se debe de entender como una situación imposible de aplazar debido a su excepcionalidad. Para el Tribunal Constitucional se trata de una situación anormal que no debe justificar los estados de alarma, excepción y sitio.

- **Actos por razones de interés general**

Se entiende que los actos por razones de interés general son el resultado de una necesidad objetiva y cualificada y dicho interés debe ser distinto al referido en la ley puesto a que, si fuera el mismo, la ley poco alteraría la posición del Gobierno con ocasión de su cese.

²⁹ Porras Nadales, A. J. (1992), “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, Bilbao, Ed. Gobierno Vasco: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 161-182.

³⁰ Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, p. 35.

Según Brage y Reviriego³¹, el interés general es un término muy relativo puesto que el Gobierno cesante podría utilizarlo para evitar así las limitaciones del Gobierno en funciones por lo que admite que sería razonable eliminar este caso.

La recurrente entendió el Acuerdo como una “*decisión política internacional*” implicando “*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 ídem*”.³²

Se entiende entonces que el Gobierno en funciones se habría extralimitado de sus funciones y competencias puesto que, según lo expuesto en la Sentencia, la pronunciación sobre la extradición del Gobierno en funciones da pie al ejercicio de la facultad de valoración de los intereses nacionales que conlleva un juicio político que excede de la gestión ordinaria de los asuntos públicos.

6.2 Límites específicos

6.2.1 Funciones vedadas al Presidente del Gobierno en funciones

Las funciones vedadas al Presidente del Gobierno en funciones recogidas en el artículo 21.4 LG son la proposición al Rey de la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales, el planteamiento de la cuestión de confianza, así como la proposición al rey de la convocatoria de un referéndum consultivo.

Muchos autores de la doctrina muestran su respuesta negativa ante la pregunta de si el veto de las facultades del Presidente del Gobierno en funciones podría exceptuarse en casos de urgencia y de interés general. Es comprensible puesto que estas tres funciones vedadas se encuentran fuera del despacho ordinario de los asuntos públicos debido a su carácter político y constitucional.

³¹ Brage Camazano, J. y Reviriego Picón, F. (2006), “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 18, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 450-455.

³² Brage Camazano, J. y Reviriego Picón, F. (2006), “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 18, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 467.

Por ello, se considera que el Gobierno en funciones podrá dictar medidas que no se encuentren dentro de las establecidas en el despacho ordinario, en caso de urgencia o de interés general, salvo las establecidas en el artículo 21.4 LG.

- **Disolución de las Cámaras**

Siguiendo lo establecido en el artículo 115 CE:

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

Se entiende que entre las funciones excluidas al Presidente del Gobierno en funciones se encuentre la Disolución de las Cámaras debido al carácter político de las Cortes Generales y en especial del Congreso de los Diputados. El Parlamento puede optar entre dos posiciones cuando el Gobierno ha cesado.

○ **Cortes Generales pendientes de constitución**

Si el cese del Gobierno se produce por la celebración de elecciones generales, las Cortes Generales no serán constituidas hasta la celebración de sus sesiones respectivas.

Esto nos lleva a entender que el Presidente del Gobierno en funciones no puede disolver las Cortes Generales ya que se encuentran disueltas a la espera de su constitución.

○ **Cortes Generales constituidas**

Aunque el Gobierno en funciones puede convivir con las Cortes Generales ya constituidas, bien por la celebración de las sesiones constitutivas o debido a que el cese del Gobierno se produzca por motivos diferentes a la celebración de elecciones, es entendible que el Presidente del Gobierno en funciones no pueda proponer al rey la disolución de las Cortes Generales ya que si fuera así, el Presidente del Gobierno en funciones podría disolver el Congreso de los Diputados y dar paso a la imposibilidad de la formación de un nuevo Gobierno perpetuándose en el cargo de forma ilegítima.

Otra razón que justifica que se encuentre vedada esta función al Presidente del Gobierno en funciones se explica porque la proposición al Rey de la disolución de alguna de las Cámaras respondería a criterios políticos entendiendo que es deber de un Gobierno que goce de todas sus funciones y no de un Gobierno cesante.

- **Planteamiento de la cuestión de confianza**

El Presidente del Gobierno es Presidente gracias a su relación fiduciaria con el Congreso de los Diputados y si se encuentra en funciones se deberá a la ruptura de dicha relación de confianza entre ambos, aunque caben otros supuestos como el fin de la legislatura.

Por este motivo, no cabe que el Presidente del Gobierno en funciones plantee la cuestión de confianza al Congreso de los Diputados el cual no le ha otorgado la confianza o se la ha retirado.

- **Convocatoria de referéndum consultivo**

Es la última de las facultades recogidas en el artículo 21.4 LG que el Presidente del Gobierno no podrá realizar mientras se encuentre en funciones, la convocatoria de referéndum consultivo está prevista en el artículo 92 CE que dice:

1. *Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.*
2. *El Referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados.*
3. *Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.*

El cese del Gobierno lleva consigo la posibilidad de celebración de elecciones, por este motivo, la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, en su artículo 4.2 pone de manifiesto que *“tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, 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. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el período antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria”*.

Al tratar, como muestra el artículo 92.1 CE, el referéndum “*decisiones políticas de especial transcendencia*”, es lógico pensar que el legislador haya vedado esta función al Presidente del Gobierno en funciones al no poseer todas sus facultades.

6.2.2 Funciones vedadas al Gobierno en funciones

Las restricciones establecidas en el artículo 21.5 LG al Gobierno en funciones son aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Ambas funciones vedadas serán explicadas por separado:

- Aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado

Están regulados en el artículo 134 CE y en la correspondiente normativa de Derecho financiero. Su finalidad es presentar la totalidad de ingresos y gastos que el estado prevé liquidar en el ejercicio económico del correspondiente año, son elaborados por el Gobierno y remitidos a las Cortes Generales, en forma de Proyecto de Ley, para su aprobación.

Como proclama Satrústegui³³, “*igualmente hay que excluir que el Gabinete cesante pueda presentar a las Cortes unos Presupuestos Generales del Estado nuevos, no solo por la radical inadecuación de un Gabinete a término para proyectar la actividad económica futura, sino porque la aprobación de los Presupuestos tiene el significado sustancial de atestiguar la confirmación de confianza al Gobierno para ejecutar una política de ingresos y gastos. Por consiguiente, la Presentación de nuevos Presupuestos equivale al planteamiento de una cuestión de confianza y excede a la competencia del Gabinete cesante. Si éste se encuentra en la situación prevista en el artículo 134.3 CE (obligación de presentar los Presupuestos al menos tres años antes de la expiración del ejercicio) no puede sino solicitar la prórroga de los Presupuestos precedentes*”.

- Presentación de proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado

La presentación de proyectos de ley es la forma de iniciativa legislativa prioritaria y prevalente en nuestro régimen parlamentario, aunque los demás sujetos mencionados en el artículo 87 CE (15 diputados, 25 senadores o un grupo parlamentario, Asambleas de las Comunidades Autónomas e iniciativa popular avalada por 500.000firmas) son titulares también de esta facultad, esta iniciativa se vería reducida si el Gobierno se

³³ Satrústegui Gil-Delgado, M. (1998), “Comentario del artículo 101 CE: El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, pp. 231-232.

encontrara en funciones pues que, en palabras de García-Escudero³⁴, alrededor del 90% de las leyes estatales son transmitidas como proyectos de ley gracias a la igualdad de Gobierno-mayoría parlamentaria a través del partido político dominante. Durante el tiempo que el Gobierno se encontró en funciones (desde diciembre de 2015 a octubre de 2016), las Cortes Generales presentaron proposiciones de ley y no de ley, pero una vez disueltas las Cámaras el 3 de mayo de 2016, según lo establecido en los artículos 207 RCD³⁵ y Disposición Adicional 1^a RS³⁶, dichas proposiciones caducaron. Como afirma García-Escudero, el motivo fundamental de la restricción al Gobierno en funciones de esta facultad es la relación de colaboración existente entre el Gobierno y las Cortes Generales, ya que, si el Gobierno se encuentra en funciones es debido a la ruptura de la relación fiduciaria entre ambos por lo que es lógico entender que esta relación de colaboración sea interrumpida hasta que el Gobierno ostente todos sus poderes.

6.3 Suspensión de las delegaciones legislativas

Serán suspendidas en el caso de que el Gobierno cese por la celebración de elecciones y no por cualquier otro supuesto de cese del Gobierno.

Según Villar Palasí³⁷, el principal fundamento de las delegaciones legislativas, instrumentalizadas en leyes de bases o en leyes ordinarias de refundición, es encargar al Gobierno legislar materias que, debido a su complejidad técnica, hacen que las Cortes Generales no puedan asumirlas.

Tiene sentido pensar que, si las Cortes Generales son disueltas por el cese del Gobierno por la celebración de elecciones generales, las delegaciones legislativas queden suspendidas debido al cese de las Cortes pero si el cese del Gobierno tiene lugar por pérdida de la confianza parlamentaria así como por dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno, las Cortes Generales no cesan haciendo que las delegaciones legislativas subsistan.

³⁴ García-Escudero Márquez, P. (2016), “Gobierno en funciones y función legislativa”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 11, Madrid, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 107-108.

³⁵ Artículo 207 RCD: “Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”.

³⁶ Disposición Adicional 1^a RS: “Cuando el Senado sea disuelto o expire su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por el mismo, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente”.

³⁷ Villar Palasí, J. L. (1998), “Comentario del artículo 83 CE: Límites del ámbito de las leyes de bases”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Ed. Edersa.

Autores como Naranjo de la Cruz³⁸ afirman que el Gobierno en funciones puede dictar decretos legislativos cuando el cese no tiene lugar por la celebración de elecciones generales sin adoptar medidas distintas a las que formen parte del despacho ordinario de los asuntos públicos.

7. CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Durante el período transcurrido entre las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 y la jura ante el Rey de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno el 31 de octubre de 2016, la cuestión de mayor interés ha sido si el Gobierno en funciones debía de rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados cuando este no le había dado su confianza.

El secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, José Luis Ayllón, afirmó que “*no podemos someternos a las iniciativas de control por parte de una Cámara que no ha otorgado su confianza al Gobierno en funciones*”.³⁹

Así, algunos de los Ministros en funciones no comparecieron ante las Cortes, el primero fue el Ministro de Defensa en funciones, Pedro Monerés, el cual, el 17 de marzo de 2016 no compareció ante la Comisión de Defensa del Congreso donde estaba citado para informar sobre los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN y sobre la operación naval en el Egeo.⁴⁰

Siguiendo los pasos del Ministro de Defensa en funciones, tampoco comparecieron la Ministra de Fomento en funciones⁴¹, Ana Pastor, y el Ministro de Economía en funciones⁴², Luis de Guindos, ante órganos del Congreso de los Diputados.

Debido a esta situación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, varios Diputados promovieron un recurso contra el Gobierno en funciones que fue admitido a trámite por el

³⁸ Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, p. 46.

³⁹ Calleja, M. (2016), “El Gobierno comunica al Congreso que no se someterá al control mientras esté en funciones”, en ABC. Recuperado http://www.abc.es/espana/abci-gobierno-comunica-congreso-no-sometera-control-mientras-este-funciones-201603101352_noticia.html (consultado 20/06/2017).

⁴⁰ RTVE.es / Agencias (2016), “El ministro de Defensa no comparece en el Congreso y la oposición pide tomar medidas”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20160317/morenes-no-acude-finalmente-su-comparecencia-congreso/1320580.shtml> (consultado 20/06/2017).

⁴¹ Agencias (2016), “La ministra Ana Pastor “planta” a la Comisión de Fomento del Congreso”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20160405/ministra-ana-pastor-no-asiste-su-comparecencia-congreso/1330902.shtml> (consultado el 20/06/2017).

⁴² Miranda, I. (2016), “Guindos no acude al Pleno del Congreso por el caso Soria”, en ABC. Recuperado http://www.abc.es/espana/abci-guindos-no-acude-pleno-congreso-comparecer-caso-soria-201609271618_noticia.html (consultado 20/06/2017).

Tribunal Constitucional⁴³ puesto que, según lo establecido en el artículo 59.1 c) LOTC⁴⁴, el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos provocados por las competencias o atribuciones que opongan al Gobierno con el Congreso de los Diputados.

El 19 de enero de 2016, 6 días después de la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, fue emitido un Informe de la Secretaria General del Congreso sobre la actuación de la Cámara durante el período en el que el Gobierno que cesa se encuentra en funciones, del cual, hasta la fecha, no existe pronunciamiento en forma de Sentencia por parte del Tribunal Constitucional.

En dicho informe se explica que por motivo de la disolución de la Cámara y la celebración de elecciones generales tiene lugar la ruptura de la relación fiduciaria entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados haciendo que éste no pueda exigir la responsabilidad política mediante los mecanismos de cuestión de confianza y moción de censura ni ejercer un control de carácter ordinario.

También admite que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias que pueden hacer que, de manera excepcional y de forma singularizada en cada caso, la Mesa pueda admitir y ordenar la tramitación de iniciativas de control e información (preguntas, comparecencias, interpelaciones y solicitudes de informe) según las funciones conferidas al Gobierno en funciones en el artículo 21 LG.

Gómez Corona⁴⁵ afirma que el Parlamento no puede ser un espectador hasta que el Gobierno esté constituido formalmente tras la investidura ya que al tratarse de un órgano que representa a la ciudadanía no puede verse condicionado en su posición constitucional.

Para Álvarez Vélez⁴⁶, aunque el Gobierno en funciones vea limitadas sus actuaciones al despacho ordinario y a los asuntos urgentes teniendo consecuencias en el objeto del control

⁴³ Garea, F. (2016), “El Tribunal Constitucional admite el recurso del Congreso contra el Gobierno”, en *El País*. Recuperado http://politica.elpais.com/politica/2016/06/13/actualidad/1465817895_646681.html (consultado 21/06/2016).

⁴⁴ Artículo 59.1 c): “El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí”.

⁴⁵ Gómez Corona, E. (2016), “Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prerrogativa gubernamental”, en *Revista de Derecho Político*, nº 96, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 154-176.

⁴⁶ Álvarez Vélez, M^a I. (2016), “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35, Madrid, Ed. Asamblea de Madrid, p. 42-46.

parlamentario, no se puede entender que las Cortes estén limitadas en su función de control ordinario porque de ser así, el Gobierno en funciones no estaría sometido al control político.

A su vez, concluye que las Cámaras no deben extralimitarse de su función, limitando su control a plantear preguntas cuya finalidad sea estar informados de las actividades que el Gobierno lleva a cabo y no utilizar dicha comparecencia con fines electorales.

En palabras de Gómez Fernández⁴⁷, *“de acuerdo con la idea de que los vínculos entre el Gobierno y el Parlamento se debilitan en el interregno que va de la celebración de elecciones generales a la elección de nuevo Gobierno por el Parlamento salido de las urnas, extinguiéndose el vínculo de confianza, 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”*.

En conclusión, este conflicto entre órganos constitucionales no tiene precedentes en la historia democrática de España y ante la poca precisión del ordenamiento en este sentido, se entiende, por todo lo anteriormente dicho, que la doctrina afirma que el Gobierno cesante se encuentra sometido al control parlamentario a pesar de que la Constitución y la Ley del Gobierno no dejan claro este tema. Por ello, se llega a la conclusión de que la Sentencia del Tribunal Constitucional estimará el recurso contra el Gobierno.

⁴⁷ Gómez Fernández, I. (2016), “Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas”, en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 4, nº 1, España, Ed. Universidad de Salamanca, pp. 17-18.

8. CONCLUSIONES

En dicho trabajo se ha podido analizar al Gobierno en funciones examinando los supuestos que tienen como fin el cese del Gobierno, así como las limitaciones que les son impuestas al Gobierno y a su Presidente cuando se encuentran en funciones.

Otro de los objetos de estudio ha sido la problemática constitucional existente entre el Congreso y el Gobierno cuando se encuentra en funciones cuya cuestión ha sido de si este último debería someterse al control parlamentario del Congreso.

La conclusión a la que he llegado es que el Gobierno en funciones se encuentra escasamente regulado tanto en la Constitución que tan solo dedica un artículo a esta cuestión (artículo 101 CE) y en el artículo 21 LG.

Esta escueta regulación podría tener su explicación en el escenario de bipartidismo existente en España hasta las elecciones de diciembre de 2015, que arrojaron unos resultados mucho más fragmentados que rompieron con esta tendencia y dieron lugar a nuevos partidos necesarios para llegar a coaliciones o acuerdos de Gobierno con las dos fuerzas que tradicionalmente se habían venido alternando en el poder durante las últimas décadas (PSOE y PP).

Hay que tener en cuenta que, puesto que ya hemos vivido durante casi un año con un Gobierno en funciones, quizás sería necesario plantear una reforma del artículo 21 LG e incluso ampliar la regulación de este supuesto con el objeto de cubrir las lagunas surgidas durante el último año. En mi opinión, las modificaciones que se deberían de hacer serian:

- Eliminar la expresión “despacho ordinario de los asuntos públicos” puesto que es un término muy confuso y sustituirla por una serie de competencias a las cuales el Gobierno en funciones limitará su gestión.
- Determinar si el Gobierno se encuentra sometido al Congreso cuando se encuentra en funciones y si fuera así, que se concretará con mayor precisión cuáles serían las limitaciones impuestas.
- Eliminar la expresión “interés general” por su relatividad.

La búsqueda de información y la elaboración de este Trabajo Fin de Grado ha sido una experiencia amena y agradable puesto que era un tema que me gustaba y me llamaba la atención el cual me ha servido para conocer en profundidad el funcionamiento del Gobierno en funciones en España.

9. IMÁGENES Y TABLAS

- Imagen 1: Resultados elecciones generales 2015.....p. 6.
- Imagen 2: Resultados elecciones generales 2016.....p. 7.
- Tabla 1: Duración del Gobierno en funciones en las diferentes Legislaturas en España.....p. 17.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Vélez, M^a I. (2016), “El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35, Madrid, Ed. Asamblea de Madrid, pp. 42-46.
- Brage Camazano, J. y Reviriego Picón, F. (2006), “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 18, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 450-455 y 467.
- Carrillo López, M. (2009), “Comentario al artículo 101 CE: El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones”, en *Comentarios a la Constitución Española*, España, Ed. Fundación Wolters Kluwer, pp. 1669-1671.
- Cendón Bar, A. (1998), “Comentario al artículo 100 CE: Nombramiento y separación de los miembros del gobierno”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, p.330.
- García-Escudero Márquez, P. (2016), “Gobierno en funciones y función legislativa”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 11, Madrid, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 107-108.
- García Fernández, J. (1995), *El Gobierno en acción: elementos para la configuración jurídica de la acción gubernamental*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales.
- Gómez Corona, E. (2016), “Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la prorrogatio gubernamental”, en *Revista de Derecho Político*, nº 96, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 154-176.
- Gómez Fernández, I. (2016), “Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas”, en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 4, nº 1, España, Ed. Universidad de Salamanca, pp. 17-18.

- González Alonso, A. (2005), “El Gobierno en funciones”, en *El Gobierno: Problemas constitucionales*, Madrid, Ed. Centro de estudios constitucionales, p. 521.
- Guillén López, E. (2002), *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Sevilla, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, p. 78.
- Naranjo de la Cruz, R. (2001), “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, Valencia, Ed. Universitat de València, pp. 27-29, 24-35 y 46
- Pérez Royo, J. (2007), “El Gobierno”, en *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Marcial Pons, p. 732.
- Porras Nadales, A. J. (1992), “Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1978”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, Bilbao, Ed. Gobierno Vasco: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 161-182.
- Revenga Sánchez, M. (1988), “El Gobierno en funciones”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. 2, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1501-1524.
- Satrústegui Gil-Delgado, M. (1998), “Comentario del artículo 101 CE: El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, pp. 231-232 y 347.
- Seijas Villadangos, M. E. (2014), “El Gobierno y la Administración”, en *Derecho Constitucional Básico*, España, Ed. Huygens, p. 139.
- Villar Palasí, J. L. (1998), “Comentario del artículo 83 CE: Límite del ámbito de las leyes de bases”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa.

11. WEBGRAFÍA

- Agencias (2016), “La ministra Ana Pastor “planta” a la Comisión de Fomento del Congreso”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20160405/ministra-ana-pastor-no-asiste-su-comparecencia-congreso/1330902.shtml>
- Calleja, M. (2016), “El Gobierno comunica al Congreso que no se someterá al control mientras esté en funciones”, en ABC. Recuperado http://www.abc.es/espana/abci-gobierno-comunica-congreso-no-sometera-control-mientras-este-funciones-201603101352_noticia.html

- Cruz M. (2015), “España tumba el bipartidismo y deja en el aire el gobierno”, en *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/espana/2015/12/20/5676faa222601d94038b458f.html>
- Díaz, P., De Miguel, A. L. y Sánchez, M. (2017), “La moción de Unidos Podemos pone a un PP abrasado por la corrupción contras las cuerdas, mientras el PSOE se lava las manos”, en *Público*. Recuperado <http://www.publico.es/politica/mocion-censura-mariano-rajoy-mocion.html>
- El País (2016), “Reacciones a los resultados de las elecciones generales del 26J”, en *El País*. Recuperado http://politica.el_pais.com/política/2016/06/26/actualidad/1466915869_295178.html
- Garea, F. (2016), “El Tribunal Constitucional admite el recurso del Congreso contra el Gobierno”, en *El País*. Recuperado http://politica.elpais.com/politica/2016/06/13/actualidad/1465817895_646681.html
- Junquera, N. (2016), “Rajoy y Rivera incluyen en su pacto 100 medidas para atraer a Sánchez”, en *El País*. Recuperado http://politica.elpais.com/politica/2016/08/28/actualidad/1472369222_788516.html
- Menéndez, M. (2015), “Elecciones generales 2015”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20151221/ahora-gobierno-del-pp-minoria-gran-coalicion-izquierdas-escenario-ingobernabilidad/1276367.shtml>
- Miranda, I. (2016), “Guindos no acude al Pleno del Congreso por el caso Soria”, en *ABC*. Recuperado http://www.abc.es/espana/abci-guindos-no-acude-pleno-congreso-comparecer-caso-soria-201609271618_noticia.html
- Navarro, P. A. (2016), “Las funciones de un Gobierno en funciones”, en *El Siglo*, nº 1145. Recuperado http://www.elsiglodeuropa.es/siglo/historico/2016/1145/1145pol_gobiernofunciones.pdf
- RTVE.es / Agencias (2016), “El ministro de Defensa no comparece en el Congreso y la oposición pide tomar medidas”, en RTVE. Recuperado <http://www.rtve.es/noticias/20160317/morenes-no-acude-finalmente-su-comparecencia-congreso/1320580.shtml>