

La regulación del Gobierno en funciones en los ordenamientos autonómicos a propósito el caso cántabro

Fernando REVIRIEGO PICÓN
Universidad Carlos III
Madrid

Palabras clave

I. Introducción.

II. Los presupuestos desencadenantes del cese.

- 2.1. *Celebración de elecciones al Parlamento. «Elasticidad» del supuesto en sede legal; de la disolución a la sesión constitutiva.*
- 2.2. *Supuestos asociados al elemento personal de la relación fiduciaria.*
 - 2.2.1. Dimisión; sus consecuencias en el caso de una investidura frustrada.
 - 2.2.2. Incapacidad presidencial: un procedimiento articulado preferentemente sobre la colaboración institucional Gobierno-Parlamento, aunque sin exclusión de una competencia parlamentaria autónoma.
 - 2.2.3. Fallecimiento.
 - 2.2.4. Pérdida de la condición de Diputado y suplencia durante la permanencia en funciones.
 - 2.2.5. Condena penal.
- 2.3. *Supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria. La moción de censura como escenario habitual de la práctica parlamentaria cántabra de la década de los noventa.*
- 2.4. *La uniforme regulación de los diferentes supuestos.*

III. La permanencia en funciones en su dimensión temporal.

- 3.1. *La preferencia estatutaria por la no reiteración de las convocatorias electorales frente a la finalización de la situación de interinidad.*

- 3.2. *Cuestión de confianza y dimisión. Otra barrera a la disolución parlamentaria.*
- 3.3. *La aprobación del Decreto de cese.*

IV. Composición del gobierno cesante.

- 4.1. *El Gobierno cesante tras las elecciones del 95: un Gobierno reducido a su mínima expresión.*

V. Las limitaciones del gobierno durante la permanencia en funciones: las consecuencias de una práctica política convulsa.

- 5.1. *El funcionamiento normal de los servicios públicos y el adecuado desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno como elemento teórico definidor de la figura del Gobierno cesante.*
- 5.2. *Cuestión de confianza y moción de censura frente a una relación de confianza quebrada.*
- 5.3. *Limitaciones en las facultades normativas: proyectos de ley y delegaciones legislativas.*
- 5.4. *Otras limitaciones.*

VI. A modo de conclusiones, ¿hacia una «tercera generación»?

I. INTRODUCCIÓN¹

La regulación del órgano gubernamental fue una de las primeras tareas acometidas por los parlamentos autonómicos. No hubo que aguardar mucho para que todas las CC.AA. se dotaran de sus Leyes de Gobierno (y administración, en su caso); nada que ver con la tardanza del legislador estatal en desarrollar dicho cometido.

La eventual limitación de las competencias del Gobierno cesante, que había sido un aspecto no abordado en sede estatutaria, tampoco fue objeto de especial atención en sede legal. No en vano, en nueve CC.AA. no se estableció limitación alguna y en cinco de ellas la restricción quedaba reconducida únicamente a la imposible presentación de una cuestión de confianza por un Presidente cesante, o de una moción de censura contra un Gobierno en funciones; tan solo tres CC.AA. consideraron preciso fijar otras restricciones adicionales.

Este panorama contrastaba con el hecho de que resultara habitual establecer un mayor abanico de restricciones respecto de otras situaciones en que podría encontrarse el Gobierno, que guardarían en alguna medida ciertas similitudes con el Gobierno cesante; así, las presidencias interinas durante la eventual incapacidad transitoria del Presidente. El hecho era que suscitaba mayor cautela la suplencia durante estos períodos, que la situación en la que un Gobierno –cuyo vínculo fiduciario ya había quebrado–, únicamente permanecía en el cargo para evitar un vacío de poder. Respecto de ésta, el legislador no parecía encontrar peligro alguno, apelándose implícita y exclusivamente al «*self-restraint*» de dicho Gobierno, prevención que no

1. Una versión más extensa de este artículo fue presentada como comunicación al *II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, celebrado en Córdoba en septiembre de 2003.

parecía resultar suficiente con relación al Presidente interino; si quisiéramos encontrar justificación a esta disparidad reguladora, cabría apuntar, todo lo más, el hecho de que la investidura parlamentaria se produce únicamente respecto del Presidente, y no del colegio gubernamental en su conjunto, aunque a nuestro parecer no resultaría razón suficiente.

Aparte de ello, apenas sí se determinarían precisiones de otro tipo sobre esta figura; todo lo más, la articulación de procedimientos específicos para la verificación práctica de determinados supuestos de cese (incapacidad presidencial), elementos tendentes a finalizar la situación de interinidad (por ejemplo, las denostadas, y ya en recesión, cláusulas de automaticidad en el procedimiento de investidura), plazos para proceder a la toma de posesión tras la investidura, u otras de tenor similar.

En los últimos años, este escenario se ha transformado sustancialmente, ya que no han sido pocas las CC.AA. que han aprobado nuevos cuerpos legales, en los que se ha alterado de manera relevante la regulación y posición del Gobierno en funciones.

Se han establecido, así, limitaciones de todo tipo en su ámbito de acción, ya de carácter específico, como la imposible presentación de proyectos de ley, ejercicio de delegaciones legislativas, aprobación de presupuestos, nombramiento de altos cargos de la Administración, aprobación de convenios o acuerdos de colaboración y cooperación con el Estado y otras Administraciones Públicas, etc., bien de carácter genérico, como la reconducción de la actividad de un Gobierno en dicho Estado a supuestos de ordinaria administración o urgencia, e incluso a un difuso interés general. Únicamente cuatro CC.AA. escapan a esta tendencia, al no contemplar limitación alguna respecto de un Gobierno en funciones; así, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia.

De alguna forma podría sostenerse, especialmente en lo que a las limitaciones haría referencia (por más que asimismo se aprecien esfuerzos en cuestiones de diferente tenor, de cara a clarificar en su generalidad el instituto del Gobierno en funciones), la existencia de lo que etiquetaríamos como una suerte de «segunda generación» en la regulación del Gobierno cesante, que, en cierto modo, habría erigido un nuevo paradigma en este campo. El punto de inflexión de este fenómeno cabe situarlo en los años finales de la década de los noventa, con la aprobación de varias LL.GG. (Cantabria y Castilla La Mancha en un primer momento) que articularon el campo de

acción del Gobierno cesante bajo una tríada limitadora constituida sobre competencias vinculadas al vínculo fiduciario, potestades asociadas a la participación del Gobierno en la potestad legislativa, así como con la previsión de criterios genéricos de actuación o conceptos jurídicos indeterminados; el paralelismo que guardaron estas previsiones con las que a nivel estatal se articularon en la LG 50/1997 es indudable.

Una de las últimas LL.GG. en ser reformada ha sido precisamente la de una de esas CC.AA. apuntadas, Cantabria. Nos encontramos ante la cuarta LG aprobada en esta Comunidad en apenas veinte años. Hay que recordar que su primera LG fue una de las más tempranas en ver la luz (únicamente fue precedida de las Leyes vasca y catalana), aprobándose apenas diez meses después de la entrada en vigor de su EA, durante su Legislatura Provisional (LG 2/1982). Poco se tardaría, no obstante, en elaborarse un nuevo texto legal, concretamente en la primera Legislatura (LG 3/1984), que incorporaría, junto a la regulación del estatuto personal, atribuciones y organización del Presidente de la Diputación y su Consejo de Gobierno, la organización y estructura de la Administración Pública de dicha CA. Dicha ley se mantuvo en vigor más de una década, siendo sustituida por el nuevo cuerpo normativo, apuntado *supra* (LG 2/1997) y, éste, por la referida LG 6/2002. La aprobación de esta Ley ha tenido como causa inmediata las relevantes reformas legislativas aprobadas en los cinco años que median entre una y otra; a saber: la LO 11/1998, de reforma de su EA; la Ley 4/1999, de reforma de la LRJAPPAC, así como, por último, la Ley 4/1999, reguladora de los organismos públicos de dicho territorio. El hecho de que, como vemos, se trate de una ley motivada esencialmente por esa profundización en el autogobierno, derivada del acceso a un mayor catálogo de competencias, no ha impedido que el legislador haya tratado de clarificar determinadas cuestiones respecto del Gobierno cesante, aunque manteniéndose el prisma con el que ya se le contempló cinco años atrás, y que sigue considerando perfectamente operativo para el cumplimiento del significado de la permanencia en funciones.

Sin entrar a valorar la necesidad o no de la reforma, abordaremos en las presentes notas la regulación que del cese del Gobierno se realiza en la misma (las causas de cese y las dimensiones personal, temporal y funcional del Gobierno cesante), estudio que nos permitirá ofrecer una visión genérica de la regulación de esta figura en el ámbito autonómico, de la que tanto se ha hablado tras las últimas elecciones de mayo de 2003 por causa de los sucesos acontecidos en

la Comunidad de Madrid, en donde el Presidente en funciones de la misma simultaneó tal cargo con el de Alcalde durante casi siete meses, incurriendo, a nuestro parecer, en una manifiesta causa de incompatibilidad; si bien se trata de una cuestión a la que no se ha prestado especial atención, su importancia fue indudable, en orden a la eventual impugnación, no acontecida por tal causa, de sus decisiones.

II. LOS PRESUPUESTOS DESENCADENANTES DEL CESE

Siguiendo un orden lógico, es claro que el primer punto a abordar respecto del Gobierno cesante debe ser la exposición de los presupuestos que provocan que éste se vea en dicha situación; así, la celebración de elecciones generales, los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria (cuestión de confianza y moción de censura), la pérdida de la condición de Diputado por parte del Presidente, y la dimisión, incapacidad, condena penal que lleve aparejada inhabilitación o fallecimiento de éste.

2.1. *Celebración de elecciones al Parlamento. «Elasticidad» del supuesto en sede legal; de la disolución a la sesión constitutiva*

La lógica de la asociación del cese del Gobierno por la renovación del Parlamento no encierra en sí mayor problemática, en el ámbito autonómico, que la determinación concreta del momento exacto que debe producir dicha consecuencia: disolución de la Cámara, jornada de votación, escrutinio, proclamación de electos o constitución de la nueva Cámara.

De todos son conocidas las reflexiones que la previsión contenida en el artículo 101 del texto constitucional (el Gobierno cesa *tras la celebración de elecciones generales*) suscitó en la doctrina. Más allá de los debates acerca de las implicaciones de nuestro sistema bicameral en el «presupuesto» del cese, debate que no cabría reproducir obviamente en el ámbito autonómico, y apuntando únicamente aquel que se centraba en el «momento» del cese, es de reseñar que las posturas se encontraban divididas a la hora de considerar determinante alguno de los momentos antes apuntados; de los referidos, y más allá de la destacada (y lógica) importancia que se la concedía, la disolución de la cámara no se tenía en cuenta a esos meros efectos

(cese), en tanto que el adverbio de tiempo contemplado excluía con claridad dicha interpretación. La práctica política seguida a partir de 1986 (los Decretos de cese se vienen aprobando desde entonces al siguiente día de la celebración de elecciones generales) pareció cerrar el debate, si bien se ha seguido sosteniendo todavía por algunos autores que el elemento relevante no era aquél (jornada de votación), sino alguno de los actos posteriores, al entenderse que sería con éstos como se perfeccionaría el específico supuesto.

En el caso cántabro, en donde recordemos que su EA recogió de manera mimética las previsiones constitucionales en este punto (el Gobierno cesa *tras la celebración de elecciones* al Parlamento), la cuestión ha revestido un mayor grado de confusión; primero, porque la práctica política ha consagrado que la aprobación del Decreto de cese se haga únicamente al tiempo que se produce la toma de posesión del nuevo Gobierno (ello cuando Presidente cesante y entrante no coincidan, pues en los supuestos en que así sucede el Decreto de cese del Presidente ni siquiera llega a expedirse), y segundo, porque las LL.GG. autonómicas han alterado de manera casi continuada la dicción estatutaria, quizá por esas dudas acerca de cuál habría de ser el momento más acertado técnicamente para considerar dicho cese, aunque lo ha hecho de tal forma que no hizo sino introducir una mayor complejidad. Las opciones elegidas han sido varias. Así, las dos primeras LL.GG. cántabras (1982 y 1984) optaron por hacer referencia a la «*renovación de la Asamblea* a consecuencia de unas elecciones regionales» como momento *a quo* del cese. Con dicha dicción, renovación, parecía abogarse por un momento posterior a la celebración de las elecciones *stricto sensu* (proclamación de electos o sesión constitutiva del Parlamento) antes que por la jornada de votación misma, entendiéndose, quizá, que no era hasta cualquiera de aquellos donde podría afirmarse la existencia de datos objetivos para caracterizar el cese. Más de una década después el legislador decidió cambiar radicalmente su criterio, considerando que la misma convocatoria de las elecciones había de resultar determinante a efectos de considerar afectada la legitimidad gubernamental; de esta forma, la Ley del 97 prescribió que el cese del Consejo de Gobierno y de su Presidente se produciría por la «*publicación del Decreto de convocatoria de elecciones*». Se pretendía adelantar de esta forma (en casi dos meses) el cese del órgano gubernamental; no obstante esta previsión, el EA era claro al respecto, ya que el adverbio utilizado impedía dicho retrotraimiento del cese, ello con independencia de que el legislador, como así sostuvo un sector de la doctrina, estuvie-

ra pensando exclusivamente con dicha previsión en la disolución anticipada. Si bien no llegamos a encontrar, en pura teoría, elemento alguno que haga preferir la celebración de las elecciones, más allá del simbolismo político, frente a la disolución de la Asamblea, el EA es claro en orden a no otorgarle validez alguna a dicho momento; todo ello, más allá de la autorrestricción del órgano gubernamental y de las propias implicaciones que la disolución conlleva en algunas facultades de aquél. En todo caso, la nueva LG ha vuelto ahora al punto de partida originario, retomando la literalidad de las previsiones estatutarias, prescribiendo que el cese se produce «*tras la celebración de elecciones* al Parlamento de Cantabria».

Señalar, por último, que si bien el cese se produce con independencia de los resultados que se obtengan en la convocatoria electoral, no puede dejarse de lado que aquéllos pueden llegar a modular de alguna forma la actuación de un Gobierno cesante, como luego veremos.

2.2. *Supuestos asociados al elemento personal de la relación fiduciaria*

Son tres las causas de cese del Gobierno que, vinculadas al elemento personal de la relación fiduciaria, recogió el EA (dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente), a las que la LG añade dos adicionales (pérdida de la condición de diputado por parte de aquél, y condena penal firme que lleve aparejada inhabilitación).

2.2.1. Dimisión; sus consecuencias en el caso de una investidura frustrada

La lógica asociación del cese del Gobierno a la dimisión presidencial (nos encontramos ante un derecho irrenunciable, de carácter personalísimo y constitutivo, ello en contraposición a la dimisión –declarativa– que debe continuar a la pérdida de una cuestión de confianza o al triunfo de una moción de censura) se ve singularizada en el ordenamiento cántabro por la determinación de que, caso de que el procedimiento ordinario de investidura, activado por esta causa, no resulte fructífero, no se producirá la disolución automática del Parlamento transcurridos dos meses desde la primera votación; ello a diferencia de lo que sucedería para el resto de supuestos de cese. Veremos con posterioridad, con más detalle, al abordar especí-

ficamente la duración del Gobierno cesante, la justificación de dicha previsión, que no parece ser otra que una mera transposición acrítica de una disposición que encontraba cierta lógica, que no sentido, en los momentos en que la disolución discrecional no estaba habilitada al Presidente cántabro; con ella se pretendía evitar (junto con otra disposición similar para el caso de la pérdida de una cuestión de confianza) que pudiera utilizarse ambos procedimientos –dimisión o cuestión- para provocar una torticera disolución automática que únicamente se diferenciaría de la discrecional (caso de haberla tenido habilitada) en la necesidad de dejar transcurrir ese plazo apuntado.

2.2.2. Incapacidad presidencial: un procedimiento articulado preferentemente sobre la colaboración institucional Gobierno-Parlamento, aunque sin exclusión de una competencia parlamentaria autónoma

Corresponde al Parlamento la declaración de incapacidad del Presidente cántabro, que conllevará, como primera consecuencia, el cese del órgano gubernamental en su conjunto y la necesaria suplencia de aquél durante la permanencia en funciones. No obstante, esa competencia decisoria posibilita la participación del órgano gubernamental en el proceso, al preverse que la iniciativa del mismo pueda ser activada, tanto por el propio Parlamento como por el Gobierno. Mediante esta colaboración institucional se pretende restar tensión a este procedimiento, si bien, resulta posible en previsión de eventuales bloqueos que tanto la iniciativa del proceso como su resolución recaigan exclusivamente en el Parlamento (no hay que olvidar –a efectos de la iniciativa gubernamental– que la convocatoria de las reuniones del Gobierno y fijar el orden del día, correspondiente al Presidente)².

Las consecuencias del cese se producen *ab initio*, sin articular períodos previos de incapacidad temporal en los que se proceda a la suplencia del Presidente en espera de su recuperación; aquellas CC.AA. que sí prefirieron esta interinidad, antes que un cese inmediato, optaron por limitar las competencias del Presidente interino en este período, ámbito de acción que, con el tiempo –y por más que sus finalidades serían diferentes–, se reproduciría de manera cuasi-idéntica respecto del Gobierno cesante, en eso que vinimos en denominar segunda generación en la regulación del Gobierno en funciones.

2. Es reseñable que durante la tramitación de la anterior LG cántabra se pretendió otorgar la competencia exclusiva al Gobierno en la declaración de incapacidad, véase, *BOARC*, núm. 98, de 24 de junio de 1996.

2.2.3. Fallecimiento

No existen especificidades reseñables en la regulación del fallecimiento del Presidente como causa de cese del Gobierno. Fallecido el Presidente, será el Vicepresidente, o en su defecto el Consejero de Presidencia, quien ejerza sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente. No se habilita aquí, por tanto, y a diferencia de lo prescrito en otros ordenamientos, que la suplencia recaiga en el Presidente del Parlamento (como sí hace, por ejemplo, la LG catalana), ni tampoco que se produzcan suplencias compartidas (miembro del Gobierno-Presidente del Parlamento) que articulen una estructura bicéfala durante dichos períodos (cabe apuntar que las LL.GG. de Valencia y las Islas Baleares hacen recaer, en el caso de fallecimiento del Presidente del Gobierno, las funciones representativas de éste en el Presidente del Parlamento). La opción del ordenamiento cántabro —la habitual, en todo caso, en el ámbito autonómico— parece resultar acertada, ya que aquellas previsiones lo único que provocan es un acentuamiento de la situación de interinidad que no ha de redundar, *per se*, en una gestión más acertada del período de la permanencia en funciones; que es, en suma, lo que se pretende.

Más allá de esta cuestión, cabe destacar que para un sector de la doctrina, del hecho de la desaparición del elemento personal de la relación fiduciaria y de la existencia de competencias indelegables derivarían, implícitamente, limitaciones respecto de este supuesto, tesis que no compartiríamos, tanto porque suplencia y delegación son institutos diferentes (ésta no es otra cosa que una atribución de competencias voluntaria, parcial y revocable), cuanto porque podría resultar disfuncional respecto del significado propio de la continuidad en funciones. Por último, si bien existen situaciones ciertamente problemáticas que cabría asimilar al fallecimiento, parece claro que, hasta que no se produzca una efectiva declaración de fallecimiento, el cese como tal no ha de producirse, sino únicamente la suplencia del Presidente.

2.2.4. Pérdida de la condición de Diputado y suplencia durante la permanencia en funciones

Todos los ordenamientos autonómicos recogen, en la actualidad, que el Presidente de la Comunidad debe revestir la condición de diputado autonómico.

Ahora bien, y aunque en muchas CC.AA. (Cantabria entre ellas) sí se asocia el cese del órgano gubernamental a la pérdida de dicha condición por parte del Presidente, no se trata de una previsión generalizada.

La ausencia de esta determinación en estas otras CC.AA. no ha impedido que algunos autores sostengan que el cese ha de producirse de manera automática, al considerarlo un requisito de permanencia en el cargo, interpretación con la que no nos encontraríamos en conformidad. No lo estamos, porque ninguno de los argumentos que se apuntan en orden a justificar este requisito de elegibilidad (criterios de legitimidad –por la vinculación con el proceso electoral–, de control parlamentario, de coordinación entre el Gobierno y el Parlamento, etc.) se nos antojan, por sí solos, razón suficiente para vincular el cese a la posterior ausencia de dicho requisito. Lógicamente no estamos hablando de una pérdida por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación del Diputado que lógicamente, viciaría, *ab initio*, la elección, u otras de ese tenor, sino, más específicamente a una de ellas: pérdida producida por renuncia expresa presentada ante la Mesa del Parlamento (art. 20.4 RP). En todo caso, y argumentaciones a un lado, la LG sí ha asociado la pérdida de dicha condición al cese (no fue hasta la Ley del 97 cuando se recogió dicha causa), y asimismo ha considerado oportuno prever su suplencia durante la permanencia en funciones (ello a diferencia de lo previsto por la anterior LG apuntada, que no establecía nada a ese respecto), apartándole de la gestión gubernamental en ese período.

Con independencia de esa asociación, podría cuestionarse la determinación de la no continuidad durante la permanencia en funciones, aunque sólo, repitamos, para el caso de que se hubiera producido por una renuncia voluntaria. A los argumentos antes apuntados, en orden a justificar la idea de que no resulta imprescindible la continuidad de dicho requisito, habría que añadir ahora que ni el Vicepresidente, caso de haberlo, ni los Consejeros, que son quienes sustituirán a aquél durante dicho período –más o menos extenso–, han de tener forzosamente la condición de diputado³ (la práctica, de

3. Durante los debates parlamentarios de la vigente LG trató de introducirse la exigencia de la condición de parlamentario en el Vicepresidente, aunque sin éxito (con relación al Vicepresidente, véase la enmienda núm. 7, *BOPCA* núm. 1.035; para los debates en Comisión, *DSPC* de 6 de noviembre de 2002; para los debates en el Pleno, *DSPC* de 25 de noviembre de 2002).

hecho, ya nos ha ofrecido ejemplos puntuales de ambas cosas⁴); cabría apuntar, igualmente, que no se prevé de manera expresa, ni en el EA, ni en la LG, ni en el RP, que el candidato alternativo presentado en la moción haya de tener la condición de parlamentario (por más que en las presentadas hasta la Fecha sí se ha seguido este criterio).

Quizá aquí –en paralelismo con lo dispuesto para la dimisión presidencial, donde el Presidente cesante permanece en funciones– no hubiera estado de más distinguir entre una pérdida voluntaria o involuntaria de la condición de diputado, determinando la continuidad en aquel caso y la discontinuidad y suplencia en éste. De cualquier forma, no cabe dejar de lado que dicho acto parece implicar una desvinculación total de la política parlamentaria y gubernamental, hecho por el que no puede compararse a la exigencia de continuidad en el supuesto de la renuncia a la condición de Presidente, ya que aquí el Presidente continúa, cuando menos, formando parte del Parlamento.

2.2.5. Condena penal

Ni el EA ni las LL.GG. de 1982 y 1984 recogieron la condena penal del Presidente como causa de cese del Gobierno. No sorprende esta ausencia en tanto que no contemplan este supuesto ni la propia Constitución, ni la Ley 50/1997 del Gobierno, y, en el ámbito autonómico, únicamente fue recogido en sede estatutaria por una CA⁵.

Sí lo haría la LG del 97, al establecer que el Presidente cesaría por «condena penal que lleve aparejada la inhabilitación para cargo público». No sería aventurado afirmar que los sucesos acontecidos durante el último Gobierno Hormaechea pudieron servir de acicate a la hora de considerar preciso explicitar normativamente la asociación de la causa de cese a la concreción de este presupuesto (recuérdese –entre otros *affaires* judiciales en los que se vieron involucrados miembros de su Gobierno– la sentencia del TSJ, de noviembre de 1994, confirmada posteriormente en casación, por la que se condenó a aquél a la pena de prisión e inhabilitación).

4. Cabe apuntar aquí, por ejemplo, el nombramiento de L. Martínez como Vicepresidente del Gobierno cántabro en diciembre de 1985 –Decreto 93/1985, de 23 de diciembre–.

5. Murcia (art. 31.6 EA). En cinco CC.AA. (Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares y Navarra) este supuesto se recogió con posterioridad en sus respectivas LL.GG.

La nueva Ley ha continuado recogiendo este supuesto, aunque haciendo reseña específica a la necesidad de firmeza de la sentencia («condena penal firme que lleve aparejada la inhabilitación temporal o definitiva para el desempeño de cargo público»), previsión introducida durante la tramitación parlamentaria con la escueta justificación de resultar necesaria⁶.

2.3. *Supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria.*

La moción de censura como escenario habitual de la práctica parlamentaria cántabra de la década de los noventa

Los procedimientos *ad hoc* de pérdida de la confianza parlamentaria, cuestión de confianza y moción de censura, se han regulado con cierta fuerza inercial de lo establecido en los artículos 112 a 115 de nuestra norma suprema. Reciben así una regulación cuasi-mimética de lo articulado respecto del Gobierno de la Nación, más allá de simples precisiones de género, y muy específicas y puntuales cuestiones procedimentales que en nada alteran estos procedimientos.

Así, mientras que, por un lado, la cuestión de confianza tiene una regulación completamente calcada (no contemplándose tampoco la asociación de la misma a la aprobación de proyectos legislativos como se hace en CC.AA. como Castilla La Mancha o Valencia), por otro la moción apenas varía en cuestiones puntuales: se incrementa el porcentaje de los diputados que deben presentar la moción de censura (un quince por ciento frente al diez del art. 113.2 CE) y la sanción a los diputados signatarios, caso de que la moción no resulte triunfante (no podrán presentar otra moción hasta que transcurra un año de aquella, mientras que la CE la limita al período de sesiones), estableciéndose las mismas mayorías e idénticos plazos, ya de reflexión o enfriamiento, ya para la eventual presentación de mociones alternativas (cinco y dos días, respectivamente).

Con relación a la práctica política cántabra en esta cuestión, únicamente apuntar que en los primeros años de la década de los noventa, uno de estos instrumentos, la moción de censura, se convirtió en una suerte de «escenario» habitual de aquella, ya que a las dos presentadas contra el Gobierno Hormaechea en noviembre de 1990 por

6. BOPCA núm. 1.000, de 3 de julio de 2002, y BOPCA núm. 1.035, de 30 de septiembre de 2002.

diputados del Grupo Socialista, la primera, y del Grupo Popular, la segunda (llevando aquélla a la Presidencia, como candidato alternativo, a J. Blanco), habría que añadir las cuatro presentadas contra el siguiente Gobierno Hormaechea, en 1993 y 1994; en aquel primer año por diputados del Grupo Socialista (junio y diciembre de 1993) y en el segundo (ambas en octubre de 1994) por diputados del Grupo Popular una y del Grupo Socialista la otra; aquellas dos mociones de 1993 no obtuvieron la mayoría suficiente para su consecución, mientras que estas últimas no entraron a debatirse al producirse la dimisión presidencial. La frecuencia difícilmente puede ser más intensa: en apenas cuatro años se llegaron a presentar hasta un total de seis mociones de censura.

2.4. La uniforme regulación de los diferentes supuestos

Planteadas sumariamente las diferentes causas de cese del Gobierno, parece oportuno destacar ahora que no ha querido el legislador, salvo una puntual determinación con respecto a la continuidad del Presidente cesante a causa de la pérdida de su condición de Diputado, distinguir en modo alguno entre los diferentes supuestos. Ello con independencia de las significativas diferencias que existen entre unas y otras causas, e incluso entre las diferentes situaciones que pueden dibujarse dentro de un mismo supuesto. Comparemos, por ejemplo, sirviéndonos de la práctica política, el cese del Gobierno por la dimisión de J. Hormaechea en noviembre de 1994, con otro posterior, por celebración de elecciones en junio de 1999, donde el Partido que apoyaba al entonces Presidente J. J. Martínez incrementó en seis el número de diputados en el Parlamento, pasando de trece a diecinueve; o comparemos también las elecciones de 1999 apuntadas con las celebradas en 1991, que llevaron a J. Hormaechea nuevamente a la Presidencia del Gobierno, sustituyendo al Gobierno de concentración presidido por J. Blanco, que ostentaba dicha presidencia desde la aprobación de una moción de censura contra aquél unos meses atrás. Las diferencias son notables.

Si bien es claro que, con independencia de las circunstancias de que se trate, el cese del Gobierno se articula en todos los supuestos, ello no impide, como ha señalado un sector de la doctrina, que pueda sostenerse la modulación de la actuación de un Gobierno cesante, ya que en determinados casos (imaginemos ese ejemplo apuntado, en el que en las elecciones celebradas el Partido que sustenta al Gobierno

ha revalidado la confianza del electorado), puede afirmarse que, más allá de las limitaciones específicas, y con relación al funcionamiento normal de la Administración, se ensancha, como señala la doctrina, su «margen de maniobra» por la «perpetuación del nexo fiduciario», no en vano estaríamos ante una suerte de *prorogatio*s cuasi-formales.

III. LA PERMANENCIA EN FUNCIONES EN SU DIMENSIÓN TEMPORAL

El Gobierno cesante continúa, por expresa previsión estatutaria, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Más allá de los problemas, más teóricos que prácticos, que surgen al tratar de adecuar esa continuidad del «Gobierno», como tal órgano colegiado, con el procedimiento de formación del Gobierno –que se articula en dos fases diferenciadas–, lo cierto es que la duración del Gobierno cesante tiende a la brevedad. Cosa bien diferente es que la práctica política pueda llevar a una dilación de la permanencia en funciones prácticamente *sine die*; recuérdese el Gobierno cesante de Hormaechea entre noviembre de 1994 y julio de 1995 (aunque, por motivos diferentes, la Comunidad de Madrid supuso en 2003 otro ejemplo destacado).

Resulta clara la indeterminación de la duración temporal de esta situación, ya que salvo en la moción de censura, donde su carácter constructivo convierte el traspaso de poderes en un acto cuasi-automático, en el resto de supuestos el *dies ad quem* de la permanencia en funciones puede extenderse en gran medida, ya que ni siquiera existe certeza de que vaya a procederse a la investidura de candidato alguno por el Parlamento (al no contemplarse supuestos de investidura automática) y no haya que recurrir a una eventual disolución, ésta sí automática, dos meses después de la celebración de la primera sesión de investidura. Se alargaría así, eventualmente, la permanencia en funciones, pues al tiempo ya transcurrido, donde hay que tener en cuenta los dos meses apuntados, se añadirían prácticamente dos más hasta la celebración de las elecciones, así como el tiempo necesario para la constitución del nuevo Parlamento y elección del nuevo Presidente del Gobierno.

Con la dilación de la permanencia en funciones nos encontramos ante uno de los elementos que ha suscitado mayor interés en la doctrina al abordar estas cuestiones; no en vano serán mayores las exigencias a que debe hacer frente un Gobierno en tal estado.

Éste sería un argumento para considerar preferible la no articulación de rígidas barreras a la actuación de un Gobierno en funciones, puesto que en ocasiones de prolongada permanencia en tal estado, una excesiva reglamentación restrictiva puede dificultar la consecución del propio objetivo de la *prorogatio* gubernamental.

3.1. *La preferencia estatutaria por la no reiteración de las convocatorias electorales frente a la finalización de la situación de interinidad*

Si bien el procedimiento ordinario de investidura del Presidente cántabro sigue, en líneas generales, las pautas habituales en el ámbito autonómico (propuesta de candidato por el Presidente del Parlamento, presentación de programa por parte de aquél, debate, votación, necesidad de mayoría absoluta en primera votación o simple en segunda, tramitación de sucesivas propuestas caso de no obtenerse las mayorías apuntadas, disolución automática del Parlamento si a los dos meses de la primera votación de investidura no se consiguen esas mayorías por candidato alguno), existe una particularidad reseñable en los supuestos de investidura frustrada cuando el plazo de dos meses concluya el último año de la legislatura: no procede en este supuesto la disolución del Parlamento (art. 17.4 del EA). Se trata de una previsión que no se encontraba contenida originariamente en el EA, y que fue introducida tras la importante y extensa reforma estatutaria operada en 1998⁷.

Parece preferirse aquí, por razones de economía procesal, no reiterar la consulta al electorado en un breve plazo de tiempo antes que tratar de poner fin a ese período de permanencia en funciones (hay que tener en cuenta que el mandato del Parlamento, caso de que se pudiera recurrir a dicha disolución, duraría únicamente hasta la fecha en que hubiera debido concluir la primera); mas ello supone que si el plazo de dos meses venciera justo un año antes del período que resta a la Asamblea, la permanencia en funciones podría ser alrededor de

7. El artículo 16.3 del EA, en su redacción originaria, contemplaba el procedimiento ordinario de investidura, determinando la disolución de la Asamblea, a los dos meses de iniciarse el procedimiento de investidura, si no se hubiera investido con la confianza de la misma a candidato alguno. En todo caso, y en el capítulo II del mismo EA, dedicado al Consejo de Gobierno, se establecía una excepción para el caso de que el cese hubiera venido provocado por la pérdida de una cuestión de confianza (art. 19.3).

un año y medio, teniendo en cuenta la posterior disolución, celebración de elecciones, etc.

Continúa en funciones, de esta manera, un Gobierno que carece de la confianza de la Cámara y que, *a priori*, no contará con el respaldo parlamentario para ejercer su actividad, aunque parece considerarse preferible a la celebración de elecciones que pudieran posibilitar, en su caso, la investidura de un Gobierno que apenas sí tendría tiempo de realizar labor alguna antes del proceso electoral. De cualquier manera, la inestabilidad parece servida durante este período.

Nada se indica ni en el EA ni en el RP acerca de la tramitación de consultas y votaciones de investidura después de esos dos meses, continuando en funciones en todo caso el Gobierno cesante hasta la toma de posesión del siguiente Gobierno. No es extraño, de cualquier forma, que no contemple el Reglamento nada sobre esas eventuales nuevas consultas y votaciones, en tanto que ni siquiera se hace referencia en el mismo a que la disolución no haya de tener lugar en dicho supuesto, pues curiosamente sólo hace reseña de la automática disolución del Parlamento una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura.

Resalta, por último, que el hecho de impedir la disolución parlamentaria en este supuesto no lleva, en todo caso, al estatuyente a pre-determinar cláusulas de automaticidad a favor del candidato que, por ejemplo, hubiera obtenido mayores apoyos en las votaciones parlamentarias, opción que resulta ciertamente plausible.

3.2. *Cuestión de confianza y dimisión. Otra barrera a la disolución parlamentaria*

Si bien en el caso anterior la regulación se asienta en razones de economía procesal, la Ley establece otra determinación similar a la anterior (sin exigir ahora criterio temporal alguno) para el caso de que el cese hubiera venido generado por la dimisión del Presidente o por la pérdida de una cuestión de confianza, previsión que, en la actualidad, entendemos que adolece de sentido. Se señala así que, «(...) *negada la confianza por la Asamblea Regional, el Presidente presentará su dimisión. En este caso, o, cuando presente su dimisión voluntariamente, el Presidente de la Cámara (...) convocará (...) sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente (...) aunque en este supuesto no se producirá la disolución de la Asamblea*» [art. 6.f) LG 6/2002].

Como vemos, se establece así otra excepción a la disolución automática por el transcurso de los dos meses tras la primera votación de investidura; ésta no se produce si el presupuesto originador del cese hubiera sido la dimisión del Presidente o la pérdida de una cuestión de confianza.

Si bien el EA (tras su reforma del 98) nada señala en la actualidad sobre esta cuestión, en su redacción originaria sí establecía idéntica prescripción, aunque únicamente para los casos de pérdida de la confianza parlamentaria. Establecía así, en su artículo 19, que «*si la Asamblea Regional negara su confianza, el Presidente de la Diputación Regional de Cantabria presentará su dimisión ante la Asamblea, cuyo Presidente convocará (...) sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Diputación Regional, de acuerdo con el procedimiento del artículo 16, sin que en ningún caso suponga la disolución de la Asamblea Regional*». Fue la LG del 84 la que añadió a esta previsión, que en los casos de dimisión presidencial se operaría de igual forma, esto es, sin disolución de tipo alguno. Se estableció así en el artículo 6, párrafo sexto, que «*si el Presidente presenta su dimisión voluntariamente o porque la Asamblea Regional le negara la confianza, el Presidente de la Cámara Legislativa convocará (...) sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Diputación Regional (...), pero en estos supuestos no se producirá la disolución de la Asamblea Regional*». Una previsión más restrictiva, referida únicamente a la cuestión de confianza –y, por causa, muy probablemente, de un error producido en el proyecto remitido originariamente al Parlamento⁸, se incluyó en la posterior Ley del 97, concreta-

8. A la vista de la tramitación de la LG (que, creemos, desmentiría las opiniones que sostuvieran una eliminación consciente de esa previsión a causa de los sucesos acontecidos con la dimisión de J. Hormaechea), parece que puede afirmarse que esa ausencia vino provocada en su origen por un error tipográfico, o una errónea interpretación del concepto dimisión, ya que el texto remitido al Parlamento en 1996 sólo difería de la anterior LG en este concreto punto: la omisión de la conjunción disyuntiva «o» entre dimisión y cuestión de confianza; «*Si el Presidente presenta su dimisión porque la Asamblea (...) le negara la confianza, el Presidente de la Cámara (...) convocará (...) sesión plenaria para la elección del nuevo Presidente (...) pero en estos supuestos no se producirá la disolución de la Asamblea (...)*».

Como puede observarse, la ausencia de esa conjunción parecía determinar que la dimisión era voluntaria una vez perdida una cuestión de confianza, cuando lo que la anterior LG determinaba eran dos supuestos diferentes, en los que una dimisión era constitutiva (la dimisión «stricto sensu») y otra tendría carácter declarativo (la que habría de presentarse en el caso de la pérdida de una cuestión de confianza). El hecho de que con esta redacción se convertía la dimisión posterior a una cuestión de confianza en potestativa, fue advertida durante los debates parlamentarios, pasando desapercibido el hecho (no se hizo reseña alguna sobre el mismo) de que se elimi-

mente en el art. 6.6, «*negada la confianza por la Asamblea Regional, el Presidente presentará su dimisión*. El Presidente de la Cámara legislativa convocará (...) sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Diputación Regional (...) aunque *en este supuesto no se producirá la disolución de la Asamblea Regional*»-. Como hemos visto al inicio de este apartado, la nueva LG, de manera un tanto mecánica, ha recogido esta previsión en los términos de la Ley del 84.

Señalado lo anterior, habría que preguntarse tanto por el sentido de su primigenia determinación estatutaria y su ampliación en sede legal, como por la justificación de su mantenimiento en la actualidad.

Para responder a la primera cuestión debemos tener presente que en el momento en que se recogió en el EA dicha disposición, el Presidente de la Comunidad no contaba con la potestad de disolución discrecional del Parlamento. De esta manera, la única posibilidad de que se produjera una disolución anticipada del Parlamento (entonces, Asamblea) debía proceder de un supuesto de investidura frustrada tras un cese presidencial, ya por dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente, o por pérdida de una cuestión de confianza. Salvadas la incapacidad y el fallecimiento –por razones obvias–, nos encontramos que con la dimisión del Presidente y la no presentación de candidatura alguna por el grupo o grupos que apoyaran a éste, así como con la pérdida voluntaria de una cuestión de confianza (aunque fuera de nuestras fronteras, no son pocos los ejemplos de la práctica política que se nos vienen a la cabeza en aquellos regímenes parlamentarios que, por diferentes razones, no habilitan disoluciones de este tipo), se podría llegar a obtener el mismo resultado: la disolución anticipada y la subsiguiente apelación al electorado. Parece que ésta fue la razón de que el estatuyente optara por esa previsión. Si esto era así, resultaba un tanto curioso que no se estableciera una determinación similar respecto de la dimisión, ya que, sin tanto ceremonial, podía producir esa misma consecuencia. De esta idea debió ser consciente el legislador cántabro, ya que, como vimos, no tardó mucho tiempo en contemplar esta segunda cuestión. En todo caso, lo cierto es que esa lógica (evitar estas fingidas dimisiones o cuestiones de confianza voluntariamente perdidas que posibilitaran obtener esa disolución fraudulenta) introducía un elemento distorsionador para aquellos supuestos en que la dimisión o la cuestión de confianza no tuvieran aquel carácter.

naba la dimisión como presupuesto de hecho de las consecuencias de este procedimiento (enmienda núm. 132, presentada por el Grupo IUC –BOARC núm. 98, de 24 de junio de 1996–).

Ahora bien, si esa fue la justificación para introducir dicha disposición en la Ley del 84, ¿qué sentido tiene su conservación en la actualidad cuando, el Presidente de Cantabria, tras la reforma estatutaria del 98⁹, tiene entre sus facultades dicha disolución discrecional con anticipación al término natural de la legislatura? ¿Y por qué se hace en el caso de dimisión cuando ya la anterior Ley del 97 lo eliminó?

Para encontrar el sentido a esta previsión debemos analizar, una vez admitida la disolución discrecional, si a través de fingidas dimisiones o cuestiones de confianza voluntariamente perdidas puede llegarse a resultados no queridos por el legislador. Llegados a este punto, habría que cotejar cuáles son las limitaciones a ese tipo de disolución para saber si, mediante estos subterfugios, podrían eludirse. Así, las limitaciones a una disolución discrecional en el ordenamiento cántabro son las siguientes: imposibilidad de disolución durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, se encuentre en tramitación una moción de censura, esté convocado un proceso electoral estatal o no haya transcurrido un año desde la última disolución discrecional por este procedimiento. De esta manera, y dejando a un lado el supuesto de tramitación de una moción de censura, nos encontraríamos ante los únicos casos en que tendrían alguna consecuencia las determinaciones respecto de las consecuencias de una investidura frustrada, cuando el presupuesto del cese fuera la dimisión o la pérdida de una cuestión de confianza.

Si bien no consideramos que el legislador tuviera en mente estos supuestos (o al menos no se puso de manifiesto en modo alguno durante la tramitación de la Ley), lo cierto es que, más allá de los mismos, la limitación no tendría siquiera virtualidad.

Con independencia de la justificación, lo único cierto es que podemos encontrarnos, como resultado final de este bloqueo institucional, con una dilación temporal de la permanencia en funciones que llegue incluso a impedir o perjudicar el propio sentido de la continuidad en funciones del órgano gubernamental.

9. La LO 11/1998, al tiempo que habilitaba la disolución discrecional del Presidente, eliminaba del articulado las previsiones estatutarias que prescribían la no disolución para los casos de investidura frustrada si el cese se debió a la pérdida de una cuestión de confianza. De los debates parlamentarios no se extrae conclusión alguna acerca de esta desaparición, ya que con relación a la disolución los mismos se recondujeron al hecho de si había o no de otorgarse esa potestad al Presidente. Es reseñable así la enmienda núm. 6, presentada por el Grupo IU, pretendiendo suprimir dicha competencia, *BOCG, CD*, VI Legislatura, Serie B, 12 de junio de 1998, núm. 164-6.

Cabe señalar, para finalizar, que si bien un sector de la doctrina ha querido encontrar en este tipo de previsiones (aunque referido a disposiciones similares de otros ordenamientos autonómicos) un intento del estatuyente de otorgar un carácter cuasi-constructivo a la cuestión de confianza, esto es, obligar con esta determinación a que la mayoría contraria al Gobierno tenga previsto un candidato alternativo –en un plazo razonable–, o asimismo la obligación de que los parlamentarios se pongan de acuerdo para investir un candidato, no creemos que sean en este caso interpretaciones acertadas. Lo primero no parece que pueda defenderse en el caso de Cantabria, tanto porque se prevé igualmente respecto de la dimisión presidencial como por el hecho de que puede entenderse justamente lo contrario; que determinar la disolución del Parlamento transcurridos esos dos meses sí puede ser un acicate (y de mayor intensidad) para que los diputados puedan ponerse de acuerdo antes de su vencimiento. Lo segundo tampoco parece adecuado, en tanto que el hecho de que aquéllos hubieran investido con su confianza a un candidato no supone que, en todo caso, vayan a hacerlo con posterioridad tras el cese de aquél por el motivo que fuera.

3.3. *La aprobación del Decreto de cese*

Parece evidente que determinar el momento *a quo* del cese del Gobierno no ha de depender con exclusividad de cuestiones meramente formales como la aprobación del Decreto correspondiente, sino del acaecimiento de la concreta circunstancia que lo origine; así, su no expedición, por ejemplo, en el caso de la pérdida de una cuestión de confianza no impide señalar que el Gobierno se encuentra cesante a partir de aquel momento. En todo caso, resultaría adecuada la exteriorización inmediata de dicho cese a efectos declarativos, que no constitutivos, criterio que no ha sido seguido en la práctica al coincidir la aprobación del Decreto de cese con la toma de posesión del nuevo Gobierno, ello cuando Presidente saliente y Presidente entrante no coincidan, pues en este caso no se aprueba dicho Decreto.

Veamos, en primer lugar, los supuestos de renovación del Parlamento: tras las elecciones de 1987, 1991, 1995 y 2003, y tras haber sido investido con la confianza de aquél una persona diferente del hasta entonces Presidente, los Reales Decretos de cese se aprobaron en el mismo momento en que se procedía al nombramiento de los nuevos (ver RR.DD. 973 y 975/1987, 1058 y 1059/1991, 1239 y 1240/1995, 849 y 850/2003); por el contrario, tras las elecciones de 1983 y 1999, y al coincidir la persona del Presidente saliente con el

candidato investido por el Parlamento, no se aprobó Real Decreto de cese alguno, y sí, únicamente, el de nombramiento del nuevo (RR.DD. 1622/1983 y 1285/1999). No es el único supuesto, así, con las dimisiones, tanto del primer Presidente de Cantabria, J. A. Rodríguez en 1984 como con la de J. Hormaechea en 1994 únicamente se aprobaron los Reales Decretos de cese a la par que se hacía lo propio con los nombramientos (RR.DD. 556 y 557/1984 y 1239 y 1240/1995); huelga señalar que idéntico proceder se ha seguido, aunque en este caso de manera absolutamente lógica, en otros supuestos de cese, como la moción de censura.

No obstante la ausencia de este revestimiento formal –que, repitamos, no impide sostener que el cese se ha producido desde el mismo momento en que se presenta la dimisión, o tras la pérdida de una cuestión de confianza, etc.–, parecería oportuno proceder a la publicación del oportuno decreto de cese en el mismo momento en que éste se ha producido.

IV. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO CESANTE

Tras el cese del órgano gubernamental (la causa es indiferente), el «Gobierno cesante» continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. A esta *prorogatio* determinada estatutariamente no añade la Ley otras especificaciones que las referidas a la eventual suplencia del Presidente durante estos períodos, ya por necesidad (supuestos de cese debidos a su fallecimiento, incapacidad, condena penal firme que lo inhabilite o pérdida no voluntaria de la condición de diputado autonómico por parte del Presidente), ya por simple criterio volitivo del legislador (pérdida de la condición de diputado autonómico por renuncia del mismo).

Ahora bien, ¿a qué obliga esa referencia de continuidad? ¿Han de permanecer todos y cada uno de los miembros del Gobierno cesante? Si no es así, ¿hasta qué extremo puede considerarse que efectivamente se produce dicha continuidad? A la vista de lo que aconteció en la Comunidad de Madrid tras las elecciones de mayo de 2003, resulta claro que no se trata de una cuestión menor.

Las previsiones normativas se refieren, obvio es decirlo, al órgano colegiado considerado en su conjunto, mas ello no impide en modo alguno concretas variaciones; esto es, resulta posible durante dicho período tanto la renuncia voluntaria de alguno de sus miembros a continuar durante dicha permanencia en funciones, como la

separación de alguno de ellos decretada por su Presidente. Si bien no parece lógico, ni práctico, proceder a una remodelación completa del Gobierno durante estos períodos, la continuidad del Gobierno cesante no se ve obstaculizada por una eventual modificación puntual de dicho Gobierno (de la práctica política cántabra podríamos entresacar múltiples ejemplos en apoyo de esta idea).

Ahora bien, esto no resuelve completamente las dudas antes planteadas, ya que nos resta responder a la última cuestión: ¿hasta qué extremo la continuidad resultaría efectivamente obtenida?

Cabría sostener aquí, como respuesta a este interrogante, una cuasi identificación entre la continuidad del Presidente y la continuidad del Gobierno, siendo aquél quien habrá de juzgar, en su caso, la posibilidad de una eventual separación de algún miembro del Gobierno, bien por propia decisión de éstos, bien por arbitrio de aquél. En todo caso, esta identificación decaería, lógicamente, en supuestos de incompatibilidad, resultando indiferente el supuesto originador del cese¹⁰.

La práctica en la materia resulta aquí reveladora, ya que, en diferentes cambios de Gobierno, hemos asistido –como ahora veremos– a una alteración casi total de la composición del Gobierno cesante.

4.1. *El Gobierno cesante tras las elecciones del 95: un Gobierno reducido a su mínima expresión*

La convulsa práctica política cántabra de los años noventa nos ha ofrecido, entre otras cosas, un buen ejemplo de reducción del Gobierno a la mínima expresión; nos referimos, concretamente, al Gobierno cesante presidido por J. Hormaechea tras su dimisión en noviembre de 1994. La secuencia es de todos conocida: el TSJ de Cantabria había condenado por Sentencia de 24 de octubre de 1994 a pena de prisión e

10. Retomando la problemática suscitada por la permanencia en funciones del Presidente en funciones de la Comunidad de Madrid entre mayo y noviembre de 2003, debemos apuntar nuevamente que entendemos que éste debía haber sido sustituido durante la permanencia en funciones al incurrir en una manifiesta causa de incompatibilidad; y ello, más allá de que la LG de la CAM contemple únicamente la sustitución del mismo durante la permanencia en funciones en los casos de dimisión (salvado, claro está, la incapacidad o el fallecimiento; art. 16 LG 1/1983), que fue el otro argumento utilizado en el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la CAM de 29 de mayo, junto a esa concurrencia de funciones que vimos con anterioridad, al efecto de justificar esa continuidad y esa compatibilidad.

inhabilitación al Presidente y a tres ex-Consejeros¹¹ –hecho que llevó a aquél a presentar su dimisión, produciéndose el cese del Gobierno y activándose el procedimiento ordinario de investidura, que finalmente terminaría sin conseguir investir candidato alguno–. Este Gobierno, compuesto por el Presidente y ocho Consejerías al comienzo del mandato, se integraba en el momento de la dimisión únicamente por cinco Consejeros, al haber dimitido tiempo atrás tres de ellos y venirse desempeñando estas Consejerías (Ganadería, Agricultura y Pesca; Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Sanidad, Consumo y Bienestar Social) por los titulares de otras (Economía, Hacienda y Presupuesto; Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria; Presidencia, respectivamente). A los cinco meses del cese del Gobierno, y todavía en funciones el mismo (permanecería todavía así tres meses más), cesó el Consejero de Economía, Hacienda y Presupuesto (que, como hemos visto, se estaba haciendo cargo hasta el momento de otra de las Consejerías por cese de su titular), al confirmarse por el Tribunal Supremo la condena de inhabilitación impuesta al mismo por el Tribunal Superior de Justicia. El Consejero de Presidencia asumió dicha cartera, quedando el Gobierno reducido a cuatro Consejeros. Este paulatino «desgajamiento» del Gobierno no terminaría aquí, ya que dos de los cuatro Consejeros que todavía permanecían en su cargo (los titulares de Cultura, Educación, Juventud y Deporte; y Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo) dejaron los mismos, tras las elecciones de mayo, al ser elegidos concejales. En última instancia, el Gobierno en funciones quedó compuesto únicamente con dos Consejeros (Presidencia y Turismo, Transportes e Industria), que asumieron el resto de Consejerías.

V. LAS LIMITACIONES DEL GOBIERNO DURANTE LA PERMANENCIA EN FUNCIONES: LAS CONSECUENCIAS DE UNA PRÁCTICA POLÍTICA CONVULSA

Ni el EA cántabro ni sus dos primeras LL.GG. consideraron que el cese del Gobierno y su permanencia en funciones precisaba regu-

11. Casi un año después, y pendiente todavía de resolución por el TC el recurso de amparo planteado por J. Hormaechea (finalmente STC 162/1999), fue aprobado por el Gobierno el indulto de aquél (RD 1667/1995). El TC, en la sentencia apuntada, estimó parcialmente el recurso presentado, declarando que había sido vulnerado el derecho del recurrente a ser juzgado por un tribunal imparcial, anulando la STSJ de 24 de octubre de 1994 y la STS de 10 de julio de 1995, y retro trayendo las actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior a la convocatoria del juicio.

lación específica alguna que implicara la acotación de la actuación del mismo; por ejemplo, a la ordinaria administración de los asuntos públicos, o, desde una perspectiva negativa, a la restricción de específicas competencias. Las únicas previsiones sobre el cese del Gobierno, más allá de los presupuestos desencadenantes del mismo, se reducían a una genérica determinación de continuidad, concreción de un principio general de derecho público.

De esta forma, en última instancia, todo quedaba al albur del autocontrol de dicho Gobierno y a la determinación de eventuales limitaciones implícitas; nada insólito a la vista de lo habitualmente previsto en el resto de ordenamientos por aquellas fechas.

Si bien en sede doctrinal ya se venía advirtiendo lo insatisfactorio de la ausencia de previsión alguna respecto de este instituto (más allá de la necesaria flexibilidad que en todo caso habría de mantenerse), la práctica política vino a corroborar la necesidad de su regulación, especialmente tras la problemática suscitada por el cese del Gobierno Hormaechea en 1994, por causa –como vimos– de la dimisión de éste.

Recordemos sumariamente los hechos acontecidos, apuntados antes esquemáticamente. La dimisión, jalonada por la interposición de dos mociones de censura –no debatidas por su causa–, fue presentada ante el Parlamento el 5 de noviembre de aquel año, motivada por la condena de aquél por Sentencia del TSJ de Cantabria, dictada pocos días antes, a la pena de seis años y un día de prisión mayor, siete de inhabilitación absoluta y siete de inhabilitación especial –Comprendiendo la privación del cargo que ostentara–, como autor de un delito de malversación de caudales públicos y prevaricación. Producido el cese, el fraccionamiento político de la Asamblea imposibilitó el acuerdo sobre el candidato a investir para sustituir a aquél. Se propusieron dos candidatos a Presidente, ninguno de los cuales obtendría la mayoría necesaria. Fracasadas esas propuestas, el Presidente del Parlamento exhortaría a los Grupos Parlamentarios, en fecha 4 de enero de 1995, a que presentaran nuevos candidatos, sin verificarse finalmente este hecho. Esta división de la Cámara, unida a las previsiones normativas que impedían su disolución en determinados supuestos¹², provocó que dicho Gobierno cesante permaneciera en tal condición durante casi nueve meses; concretamente, hasta que tras las elecciones de 28 de mayo fuera investido por la Cámara el nuevo Presidente J. J. Martínez. Formalmente, no fue hasta este

12. Con posterioridad a estos sucesos se produciría una reforma estatutaria para eliminar alguna de estas denominaciones (LO 11/1998).

mismo momento cuando se concretaría el cese por dimisión del entonces Presidente J. Hormaechea, al tiempo que se hacía lo propio con el de nombramiento del nuevo Presidente (RR.DD. 1239 y 1240/1995); el Gobierno cesante (no olvidemos el motivo por el que lo estaba) permaneció en tal condición durante más de ocho meses.

A la vista de estos sucesos, que se unirían al hecho de que hasta dicho momento ningún Presidente había completado en situación ordinaria una legislatura, no parece extraño que, recuperada la normalidad institucional, y menos de un año después de la toma de posesión del nuevo Gobierno (junio de 1996), se remitiera al Parlamento un proyecto de ley –cristalizado finalmente en la Ley del 97– que habilitaría la regulación autonómica más restrictiva hasta ese momento respecto de la actuación de un Gobierno cesante, y que serviría de punto de partida a esa «segunda generación» de la que hablamos anteriormente (a partir de este momento la totalidad de las LL.GG. autonómicas aprobadas seguirían dicha estela¹³). Esta Ley limitaría tanto facultades específicas de dicho Gobierno, reconduciendo asimismo la actividad de dichos Gobiernos a previsiones positivas y genéricas de actuación; poco comprensible resultó de cualquier forma la referencia expresa, y gratuita, a unas limitaciones (inexistentes) establecidas en la CE y en el EA¹⁴. Casi seis años después, la nueva Ley aprobada continúa la tendencia restrictiva en la regulación del Gobierno en funciones. Veamos ahora tales limitaciones.

5.1. *El funcionamiento normal de los servicios públicos y el adecuado desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno como elemento teórico definidor de la figura del Gobierno cesante*

La LG no se ha limitado a restringir determinadas competencias específicas a un Gobierno cesante, sino que ha considerado oportuno

13. De las aprobadas con posterioridad a 1997, únicamente la LG de Aragón (LG 1/2001, de 3 de julio) escapa a esta tendencia, ya que sólo establece en su art. 4.8 que «el Presidente en funciones no podrá plantear la cuestión de confianza, disolver las Cortes ni ser objeto de una moción de censura»; en todo caso, hay que tener presente que se trata de un texto refundido (ver Disp. Adic. 1.ª de la Ley 11/2000) de la anterior Ley 1/1995 (LG vigente hasta entonces y que fue la que introdujo dichas limitaciones en su art. 4.3) con las leyes 11/1999 (de modificación de aquella, pero que en nada alteró la regulación de la permanencia en funciones) y 11/1996 de la Administración de Aragón.

14. Art. 28.1 de la LG 271997.

pergeñar el campo ordinario de su actuación mediante la genérica previsión de que debe limitarse a la adopción de aquellas decisiones que requiera el funcionamiento normal de los asuntos públicos; destacando, asimismo, su deber de propiciar el adecuado desarrollo del procedimiento de formación del nuevo Gobierno. Estamos ante determinaciones que no suelen contemplarse en el ámbito autonómico, ya que la primera, funcionamiento normal de los servicios públicos (expresada de una u otra forma), sólo se contiene en las CC.AA. de Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco, mientras que la segunda, favorecer el proceso de formación del nuevo Gobierno, se hace, además de en las tres últimas apuntadas, en la de Castilla-La Mancha.

Mediante estas dos previsiones, –de virtualidad práctica escasa, más allá de su propio significado teleológico–, el legislador ha querido concretar de manera expresa el objeto de la *prorogatio* gubernamental: evitar la parálisis de la administración por el cese del órgano gubernamental, y la consecución de una transmisión leal y ordenada de poderes.

No contiene la Ley, en todo caso, referencia alguna a conceptos jurídicos indeterminados, como la urgencia o el interés general, expresiones que han acostumbrado a recogerse en las LL.GG. autonómicas aprobadas con posterioridad a la Ley 50/1997, como claro influjo de ésta¹⁵. Acertada nos parece la ausencia de referencia al interés general, en tanto que consideramos que estamos ante un concepto que posibilitaría una habilitación expansiva para la práctica totalidad de las actuaciones que pretendiera acometer un Gobierno cesante; llegándose, sin pretenderlo, a una suerte de concepción casi maximalista de la actuación del Gobierno durante estos períodos.

5.2. *Cuestión de confianza y moción de censura frente a una relación de confianza quebrada*

Uno de los elementos caracterizadores de un Gobierno cesante es la transformación de la legitimidad gubernamental; si bien no

15. Desde la aprobación de la LG 50/1997, prácticamente todas las nuevas LL.GG. aprobadas por las CC.AA. han recogido estos conceptos. Así lo hacen las LL.GG. 3/2001, de Castilla y León; 1/2002, de Extremadura; 8/2003, de La Rioja, y (aunque sólo con relación a la urgencia) 4/2001, de las Islas Baleares; no lo hizo así, por el contrario, por la razón antes apuntada, la LG 1/2001, de Aragón.

todos los supuestos de cese son iguales (la diferencia, por ejemplo, entre un supuesto de cese por celebración de elecciones, en donde se renueva la confianza del electorado, y el provocado por la pérdida de una cuestión de confianza resulta evidente), sí puede afirmarse que la legitimidad del mismo debe contemplarse a partir del momento del cese, desde el prisma del traspaso de poderes y de la eficacia en la gestión de la Administración durante dicho período.

Esta transformación parece encontrarse en total contraposición con dos institutos que, como la moción de censura y la cuestión de confianza, inciden de manera directa en el vínculo fiduciario Gobierno-Parlamento, para quebrarlo en su caso, o, por el contrario, para manifestar de manera expresa que continúa disfrutando de la confianza del Parlamento. Así, no resulta extraño que sea mayoritaria en la doctrina la opinión de que con la cuestión de confianza nos encontramos ante una limitación implícita de un Gobierno cesante, y, asimismo, que no resulta posible la presentación de una moción de censura frente al mismo. Parecería difícil, *a priori*, estar en disconformidad con estas ideas, si bien, como veremos luego, existen ciertas variables que quizá podrían traerse a colación.

Las previsiones de la LG siguen aquí la tónica habitual de lo prescrito en el ámbito autonómico, no en vano la práctica totalidad de las CC.AA. (con las excepciones de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Valencia¹⁶) limitan de manera expresa al Presidente de un Gobierno cesante la posibilidad de presentar una cuestión de confianza ante su Parlamento. Más allá de estas previsiones normativas, existe –repetamos– una convergencia doctrinal en este punto, que compartiríamos, que considera que, con independencia de su concreción, estaríamos ante una facultad de la que no podría servirse el Presidente de un Gobierno en tal estado; es clara la antinomia existente entre un instrumento que pretende comprobar, a instancia del Presidente, la subsistencia del vínculo fiduciario en su momento establecido, y un período de tiempo en el que ese vínculo ya no subsiste –independientemente de su causa–; no sería posible atemperar esta idea con reflexiones interpretadoras del concepto de «declaración de política general» que pretendieran vincular su presentación a una cuestión diferenciada al vínculo fiduciario mismo. Hay que entender así que, incluso en ausencia de previsión legal, la

16. Ninguna de estas CC.AA. (excepto Castilla y León) articula limitación expresa alguna respecto de un Gobierno cesante.

Mesa del Parlamento no hubiera debido admitir a trámite una hipotética cuestión planteada durante estos períodos.

Al igual que sucede respecto de la cuestión de confianza, existe unanimidad doctrinal acerca de la imposibilidad del planteamiento de una moción de censura con relación a un Gobierno cesante; y de idéntica manera, en la mayoría de los ordenamientos autonómicos se prohíbe expresamente su presentación (no lo contemplan así las cinco CC.AA. antes apuntadas, debiendo añadirse igualmente Castilla La Mancha y Extremadura, que son las únicas que, prohibiendo la presentación de una cuestión de confianza por un Presidente cesante, no hacen lo propio con la moción de censura).

Con independencia de esa convergencia doctrinal y del hecho que nos encontramos ante una relación de confianza inexistente, parece que hay que tener presente aquí una muy específica cuestión: la doble virtualidad de la moción de censura, la censura propiamente dicha y la investidura del candidato alternativo. La lógica subyacente en la afirmación de que al encontrarse el Gobierno cesante ya se habría conseguido el objetivo de una hipotética moción de censura, esto es, la ruptura del vínculo fiduciario, sólo resultaría parcialmente cierta, puesto que su propósito, además del señalado, sería la instauración de otro vínculo fiduciario con el candidato alternativo presentado en la moción; por lo tanto, aún roto dicho vínculo, podría entenderse, en una primera aproximación, la posibilidad del planteamiento de dicha moción a causa de este segundo dato.

¿Por qué puede resultar esto relevante en el caso de la CA de Cantabria?

Quizá por el hecho de que en determinados y específicos supuestos, y con un Gobierno cesante, el transcurso de dos meses desde la primera votación de investidura sin haber podido otorgar la confianza a candidato alguno no conlleva la disolución del Parlamento, caso de que esta disolución hubiera de tener lugar en el último año de legislatura (art. 17.4 EA); o asimismo, si el cese previo vino originado por la pérdida de una cuestión de confianza o la presentación de la dimisión del Presidente [art. 6.f) LG 6/2002].

Podemos encontrarnos de esta manera ante la situación de que un Gobierno carente de la confianza parlamentaria –y que incluso podría encontrarse en dicha situación por una inhabilitación del Presidente para el ejercicio de cargos públicos– puede permanecer en dicho cargo durante más de un año: ese año reseñado previamente,

que se uniría al tiempo necesario para la constitución del Parlamento y elección del nuevo Presidente del Gobierno. ¿Inverosímil? Quizá no lo sea tanto; recuérdese lo acontecido con la dimisión del Presidente del Gobierno cántabro J. Hormaechea en 1994.

Puede alegarse, lógicamente, que si en esos dos meses no ha existido acuerdo para investir candidato alguno a la Presidencia, ¿por qué se va a producir con posterioridad?; o incluso, que si nadie ha sido capaz de obtener mayoría simple, ¿cómo va a obtenerse la mayoría absoluta necesaria para el triunfo de la moción de censura?

Sin negar ninguna de estas dos premisas, que suscribimos totalmente, y sin negar tampoco que en un sentido estricto y, en teoría, en moción de censura frente a Gobierno cesante, son instituciones que parecen casar con bastante dificultad a la vista de una relación de confianza ya inexistente, nos asaltan las siguientes dudas: ¿no podría apuntarse el carácter legítimo y razonado del fin perseguido con esa hipotética moción de censura? ¿Es tan inconcebible que los diputados que antes no se ponían de acuerdo sobre candidato alguno, cambien su criterio? ¿Resulta preferible tener durante ese período un Gobierno carente de la confianza parlamentaria?

De cualquier manera, una interpretación de este tenor sólo resultaría posible en el supuesto de que no se admitieran a trámite por la Mesa de la Cámara nuevas propuestas de candidato a Presidente de la Comunidad tras el plazo de dos meses apuntado, esto es, mientras se entendiera habilitado *sine die* el procedimiento ordinario de investidura. En caso contrario, y bloqueado ese procedimiento, sí cobraría virtualidad la posibilidad de interponer una moción de censura durante este período por los argumentos apuntados. Supuesto de laboratorio en todo caso.

5.3. *Limitaciones en las facultades normativas: proyectos de ley y delegaciones legislativas*

Pese a que en los últimos años las LL.GG. que vienen siendo aprobadas suelen limitar las facultades normativas del Gobierno cesante, todavía no son muchos los ordenamientos que recogen tales restricciones; entre los que sí lo hace se encuentra Cantabria, que impide a aquél tanto la posibilidad de presentar proyectos de ley, como la de ejercer las delegaciones legislativas que pudieran estar en

vigor (en este último caso la previsión normativa es la caducidad de dichas delegaciones).

La justificación de esa primera limitación parece encontrarse en el carácter innovador que representa dicho acto, su caracterización como acto de orientación política, así como la naturaleza compartida de la iniciativa legislativa; con esta última –con independencia de la exclusividad gubernamental respecto de los proyectos de Presupuestos, sobre los que nada se señala, mas comprendidos en esa genérica previsión legal–, se impediría que la cesantía de un Gobierno pudiera paralizar la acción legislativa caso de resultar necesario (no olvidemos que, aunque en principio la permanencia en funciones tiende a la brevedad, la práctica política puede determinar que esta situación se prolongue durante muchos meses, o incluso más de un año).

Ahora bien, ¿hasta qué punto se trata de una limitación absolutamente necesaria, cuando será el propio Parlamento el que decidirá sobre la viabilidad o no de la misma?

Una pregunta similar, aunque desde diferentes presupuestos, cabría realizar respecto de la limitación pergeñada con relación a las delegaciones legislativas.

La razón deriva de la propia naturaleza y origen de los decretos legislativos, no en vano la delegación debe otorgarse, mediante una ley de bases, cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos en uno solo; en este caso, la autorización de refundición determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, mientras que en aquél se delimitará con precisión mediante la ley de bases el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

La taxativa previsión limitadora de la Ley para todo supuesto de cese del Gobierno no impide señalar la diferente posición que los distintos tipos de ley de delegación suponen. Así, y con relación a la delegación de refundición, no podemos olvidar que partimos de la existencia de varios textos normativos anteriores a la delegación que el Gobierno no podrá modificar más que a los efectos de esa regularización, aclaración o armonización apuntada; la única función creadora del Gobierno se reduce a esa cuestión, por ejemplo, eliminar

determinados elementos que obstaculizaran la comprensión del precepto, etc. Al no existir innovación alguna con dicho acto más allá de lo apuntado, resulta curiosa la prevención del legislador en este punto. En todo caso, estas reflexiones no pueden reproducirse, sin más, respecto de la delegación mediante ley de bases para la elaboración de un texto articulado en tanto que se produce una regulación *ex novo* de una materia o la modificación o derogación de la existente, aunque, no olvidemos, el Gobierno debe sujetarse indefectiblemente a las bases previstas; la existencia de las mismas no ha impedido que el legislador considerara desacertado mantener esta potestad en el ámbito de acción de un Gobierno cesante, todo ello más allá del dato de lo desusado de esta técnica normativa en la CA cántabra.

Para terminar este apartado, reseñar únicamente que la Ley ha introducido una novedad respecto de esta limitación, ya que ha determinado la caducidad de la delegación frente a la suspensión del anterior cuerpo legal. Se aparta de esta manera de las previsiones habituales en este campo en los ordenamientos autonómicos, ya que en las CC.AA. en que se limita esta competencia la previsión es siempre de suspensión, precisándose en ocasiones la ratificación de la delegación por el nuevo Parlamento constituido; esto último, claro está, cuando la razón del cese hubiera sido la celebración de elecciones. La limitación parece encontrarse aquí en la línea de aquella posición doctrinal minoritaria, que, con relación a las previsiones del artículo 82 CE, sostuvo que la consideración del Gobierno en sentido singular excluía la utilización de dicha delegación por un nuevo Gobierno; mas que, en todo caso, no compartimos.

5.4. *Otras limitaciones*

De entre las previsiones no contempladas por la LG no se echa de menos la prohibición de que el Presidente de un Gobierno cesante pueda disolver el Parlamento, y no tanto, lógicamente, porque consideremos que se trata de una competencia que tiene habilitada —cosa que no es así—, sino porque se trata de una limitación implícita de la propia permanencia en funciones, y que más aún podría deducirse con claridad de la regulación que de ese mismo período realiza el legislador. Respecto de lo primero, cabe señalar que nos encontramos ante una opinión prácticamente pacífica en la doctrina, por más que algunos autores (aunque sus reflexiones quedan reconducidas a la regulación de la LG 50/1997) llegan a considerar que limitar de

manera expresa esta competencia no es sino una muestra de paternalismo que cercenaría la capacidad de maniobra de un órgano siempre imprescindible como es el Gobierno, al considerar que en circunstancias de división de la Cámara, puede llegar a ser una solución preferible la disolución de la misma por un Presidente en funciones. Respecto de lo segundo, porque ya en las previsiones normativas se considera preferible una dilación de la permanencia en funciones del órgano gubernamental, antes que una eventual disolución del Parlamento, cuando transcurran dos meses desde la primera votación de investidura sin que se haya otorgado la confianza a candidato alguno y reste menos de un año para la finalización de la legislatura o el cese se hubiera debido a la dimisión del Presidente o a la pérdida de una cuestión de confianza. Cabe afirmar así que la disolución del Parlamento es una competencia que, aun en ausencia de previsión, no puede ser ejercida por el Presidente de un Gobierno cesante, encontrándose ya activado el procedimiento ordinario de investidura. No se trata, en todo caso, de una cuestión que haya permanecido ajena a los debates parlamentarios durante la elaboración de las LL.GG. cántabras; y así, de hecho, en la tramitación parlamentaria de la Ley del 97 –que fue la primera que alzó limitaciones frente a un Gobierno cesante– trató de introducirse en un artículo que pretendía abordar de manera específica la figura del Presidente en funciones; esa enmienda de adición, como es sabido, fue desestimada¹⁷.

En otro orden de cosas, apuntamos someramente con anterioridad cómo algunos autores han defendido que la desaparición del elemento personal de la relación fiduciaria (la incapacidad o el fallecimiento serían ejemplos paradigmáticos) impide, *per se*, que aquel que lo suple ejerza determinadas competencias que a él corresponden con exclusividad y que podrían concretarse, en su caso, con aquellas competencias que resultan indelegables. Como referimos en su momento, nos encontramos en disconformidad con estos planteamientos, puesto que implicaría que la suplencia perdiera su funcionalidad, y, repitamos, suplencia y delegación son figuras muy diferentes. Por poner un ejemplo de las competencias indelegables del Presidente de Cantabria, así la sustitución de un Consejero por vacante, ausencia, enfermedad u otro impedimento, que se hará mediante Decreto; ¿es que acaso habría que entender aquí que aquel

17. BOARC, de 4 de noviembre de 1996. En todo caso, la disolución discrecional, pese a la redacción del art. 9 de la LG 2/1997, no se reconoció al Presidente de cantabria hasta la reforma del EA de 1998.

que sustituye al Presidente no podrá solventar estos problemas durante un período de permanencia en funciones del que, por más que tendente a la brevedad, se desconoce su duración? ¿Debe acaso producirse un vacío en la dirección de esa Consejería?

VI. A MODO DE CONCLUSIONES

¿HACIA UNA «TERCERA GENERACIÓN»?

En el ordenamiento cántabro se recoge, en síntesis, una amplia regulación del cese del Gobierno y su permanencia en funciones, abordándose con cierto detalle las restricciones que se producen durante dicho período en su campo de acción. De esta manera, y junto a previsiones genéricas que conforman la esencia de la actuación del órgano gubernamental durante su *prorogatio* de funciones (el Gobierno cesante debe limitarse a la adopción de aquellas decisiones que requiera el funcionamiento normal de los asuntos públicos, procediendo asimismo a propiciar el adecuado desarrollo del procedimiento de formación del nuevo Gobierno), se articulan dos pilares adicionales; centrado, el primero, en aquellos institutos que inciden directamente sobre el vínculo fiduciario (cuestión de confianza y moción de censura –nada se señala respecto de la disolución del parlamento–), y el segundo, en potestades asociadas a la participación del Gobierno en la potestad legislativa (presentación de proyectos de ley y ejercicio de delegaciones legislativas –la referencia a los Presupuestos habría que entenderla incluida en aquélla–).

En lo que no contempla, merece valoración positiva no haber cedido a la tentación de recoger miméticamente el concepto jurídico indeterminado del interés general, que cristalizó (a nuestro parecer con poco acierto) en la Ley 50/1997, y que ha sido incluido en la práctica totalidad de las LL.GG. de las CC.AA. que han sido aprobadas desde dicha fecha. No se incluye de esta forma un concepto que hubiera servido de válvula de escape de un Gobierno cesante, en orden a tomar todas las decisiones que considerara oportunas, diluyéndose la frontera entre un Gobierno en tal estado y un Gobierno en plenitud competencial, ya que, como ha apuntado un sector de la doctrina respecto de la Ley apuntada, la previsión de tal concepto produce una «desnaturalización de los límites genéricos propios de la situación *en funciones*».

Más allá de las limitaciones, permiten cierto flanco a la crítica aquellas disposiciones que, primando otros objetivos –algunos razonables, otros quizá menos– habilitan un eventual dilación de la permanencia en funciones del órgano gubernamental; el caso de la pérdida de una cuestión de confianza o la dimisión del Presidente, y las consecuencias de una investidura frustrada en tal supuesto (no disolución del Parlamento), recuerdo del tiempo en que no existía la disolución discrecional del Parlamento, puede ser buena muestra de lo que decimos. Por el contrario, y en su haber, la nueva Ley ha eliminado algunas previsiones, voluntariosas, de las anteriores, que, pretendiendo sujetar y formalizar toda la actuación de un Gobierno cesante, llegaban, por ejemplo, a otorgar un valor cuasi-constitutivo, al menos sobre el papel, a los decretos de cese, como si la no aprobación del mismo, o su aprobación tardía (suceso habitual de su práctica política), pudiera determinar que ese cese no se hubiera producido, cosa impensable.

Como puede observarse, este tipo de previsiones continúan siendo fiel reflejo, en líneas generales, de esa tendencia que, en el ámbito autonómico, especialmente en el último lustro, tiende a reflejar una cierta desconfianza o prevención hacia la actuación de los Gobiernos cesantes, limitando tanto facultades específicas de actuación como previendo, igualmente, criterios genéricos de actuación, reconducidos generalmente por medio de conceptos jurídicos indeterminados que recogen un consolidado bagaje doctrinal sobre dicho instituto. Se ha preferido contar, así, con restricciones legales expresas antes que confiar con exclusividad, por ejemplo, en una simple parlamentarización de su control, o en la automoderación del propio gobierno (en todo caso, igualmente necesarias); ello se considera ahora poco operativo.

Se enmarca de esta forma, y conforme a la terminología antes utilizada, en esa «segunda generación» en la regulación del Gobierno cesante, cuyo punto de inflexión vino marcado temporalmente por la aprobación de varias LL.GG. a finales de la década de los noventa (entre ellas, la anterior ley cántabra, que no podría analizarse disociada de los sucesos acontecidos con inmediata anterioridad en su práctica política), casi a la par que se hacía lo propio con la Ley 50/1997. Aquélla vino a determinar, en consecuencia, una nueva forma de abordar las implicaciones que la quiebra de la legitimidad producida por el cese del Gobierno (reorientación si se prefiere) supone en las potestades del mismo durante la permanencia en fun-

ciones. A través de dicha concepción se pretende conjugar flexibilidad y prevención en la actuación de un Gobierno en este estado.

Cabría plantearse si es o no presumible que vaya a producirse en el ámbito autonómico una mayor acotación del campo de actuación de un Gobierno cesante más allá de esas competencias apuntadas. Si bien es cierto que así podría hacerlo pensar otra reciente LG, de clara vocación ultrarreglamentista (y en la que se contempla una amplísima lista de potestades, posiblemente desmesurada, que no cabe que sean ejercitadas durante la permanencia en funciones –LG 1/2002, de Extremadura–), no parece que ésta vaya a ser la tendencia a seguir por las nuevas LL.GG. que, eventualmente, vengan en ser aprobadas en las diferentes CC.AA.

Existe una notable diferencia entre clarificar el significado de la permanencia en funciones, diseñar su armazón básico y limitar determinadas competencias que, claramente, se considera que no deben ser ejercitadas por un Gobierno cesante, que acotarlo de tal forma que pueda devenir en ineficaz y disfuncional para el propio objetivo pretendido por la *prorogatio*, desfigurando su sentido, que no es otro que impedir una parálisis de la función de gobierno y posibilitar el traspaso de poderes y la formación de un nuevo Ejecutivo. La indeterminación de la duración temporal de la permanencia en funciones parece aconsejar, igualmente, evitar regulaciones excesivamente restrictivas que no permitan que el Gobierno pueda hacer frente a la necesidad; nuevamente, lo que aconteció recientemente con el Gobierno en funciones de la Comunidad de Madrid (incompatibilidades a un lado) podría traerse a colación.