

ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS CESANTES EN LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. DELIMITACIÓN POSITIVA DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN: ORDINARIA ADMINISTRACIÓN, URGENCIA E INTERÉS GENERAL. - III. INSTRUMENTOS DIRECTAMENTE LIGADOS AL VÍNCULO FIDUCIARIO; LA CUESTIÓN DE CONFIANZA, LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA DISOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS. - IV. LAS LIMITACIONES EN LAS FACULTADES NORMATIVAS: LA INICIATIVA LEGISLATIVA ORDINARIA, LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y EL EJERCICIO DE LAS DELEGACIONES LEGISLATIVAS OTORGADAS. - V. LAS LIMITACIONES EN LA COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL G.E.F. Y LA ADMINISTRACIÓN: EL NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS MIEMBROS DEL G.E.F. Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN, LA CREACIÓN DE COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO Y LA APROBACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS CONSEJERÍAS. - VI. LA PROHIBICIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DEL PRESIDENTE EN FUNCIONES; UNA LIMITACIÓN ASOCIADA A LA «IDEALIZACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA». - VII. RECAPITULACIÓN. - ANEXOS.

(*) Universidad Carlos III.

I. INTRODUCCIÓN

La continuidad en funciones del órgano gubernamental tras su cese —y hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno— dibuja en éste una naturaleza diferenciada asentada en la finalidad de su actuación: impedir que se produzca una parálisis de la función de gobierno y posibilitar el traspaso de poderes y la formación del nuevo Ejecutivo. Se pretende que la sucesión de un Gobierno a otro no resienta la continuidad de la acción gubernamental ni produzca disfuncionalidades en el conjunto del sistema; se redefine la fuente de legitimidad del actor Gobierno, que le viene dada por aquel dato. Esto debería traducirse, teóricamente, y desde consideraciones políticas, en la inhabilitación del mismo para el desarrollo de su programa conforme a consideraciones partidistas, así como la limitación de su actividad a la ordinaria administración de los asuntos públicos, con la lógica habilitación, más allá de tales criterios, para aquellos supuestos en que la urgencia de la medida así lo exigiera (1). En todo caso, y como apuntó García Herrera, el problema de un Gobierno sin confianza no es configurarlo como un órga-

(1) Véase, sobre el G.E.F., sin ánimo exhaustivo, Aguiar de Luque, L., «La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Garrarena, A., (Ed.), Asamblea Regional de Murcia-Tecnos, Madrid, 1990, págs. 261 a 270, Álvarez Conde, E., «El Gobierno en funciones», *Documentación Administrativa*, nº 246/247, 1996-1997, págs. 191 a 218, García Herrera, M.A., «La continuidad del Gobierno Vasco», *R.V.A.P.*, nº 11, 1985, págs. 83 a 110, Revenga Sánchez, M., «El Gobierno en funciones», *Gobierno y Administración en la Constitución*, Volumen II, VVAA, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, págs. 1501 a 1523, Satrustegui, M., «El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VIII, Alzaga, O., (Ed.), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1998, págs. 345 a 367.

no disminuido sino «(..) fijar su ámbito de actuación bajo la doble presión de una tendencia a la inactividad, (..) y de la imperiosa necesidad de realizar los fines constitucionales que compete a los poderes constituidos (..)» (2).

Estas cuestiones se han plasmado en los diferentes ordenamientos autonómicos de manera diversa ya que la mayoría de los mismos no se han limitado a prescribir sin más la continuidad en funciones del órgano gubernamental una vez producido el cese sino que han considerado oportuno establecer diferentes limitaciones expresas en su ámbito de actuación configurando de manera específica un status diferenciado.

Esbozar el esquema de limitaciones dibujado por los EE.AA. y las LL.GG. autonómicas será el objeto de estas breves notas.

Se establecen limitaciones al Gobierno que permanece en funciones en trece Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco (3). Las previsiones que se contemplan son de muy diferente tipo, abarcando cuestiones tan variadas como las facultades normativas del Gobierno cesante, la posibilidad de la definición del programa de gobierno, la composición del referido órgano, etc. Junto a ello se ha imposibilitado en diez de esas mismas C.C.A.A. el ejercicio de determinadas iniciativas que tendrían como objeto al Gobierno en funciones (en adelante, G.E.F.), por ejemplo, la prohibición del planteamiento de una moción de censura contra el mismo (4). En algunos ordenamientos se llega a hacer igualmente reseña tanto de cláusulas genéricas de limitación como de obligaciones respecto del futuro Gobierno todavía no formado. No se ha prescrito restricción expresa alguna en Canarias, Cataluña, Galicia, y Valencia, aunque ello no impide sostener la existencia de

(2) «La continuidad del Gobierno Vasco», cit., pág. 87.

(3) Andalucía (arts. 10, 12.3 y 13.2 L.G. 6/1983), Aragón (art. 4.8 L.G. 1/2001), Asturias (art. 12 L.G. 6/1984), Cantabria (art. 28 L.G. 2/1997), Castilla-La Mancha (art. 18 L.G. 7/1997), Castilla y León (art. 22 L.G. 3/2001), Extremadura (arts. 18, 22 y 23 L.G. 1/2002), Islas Baleares (arts. 7.3 y 18 L.G. 4/2001), La Rioja (art. 13 L.G. 3/1995), Madrid (art. 17 L.G. 1/1983), Murcia (art. 12.4 L.G. 1/1988), Navarra (art. 30.6 L.G. 23/1983) y País Vasco (arts. 11 y 14 L.G. 7/1981).

(4) Aunque no se trata de una limitación de un G.E.F. hemos considerado oportuno incluir la referencia a la prohibición de la presentación de la moción censura al efecto de ofrecer una visión de conjunto de todas las previsiones existentes sobre este instituto.

ciertas limitaciones implícitas, que, en un alto porcentaje, coincidirían con las previsiones expresas de las otras C.C.A.A.

II. DELIMITACIÓN POSITIVA DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN: ORDINARIA ADMINISTRACIÓN, URGENCIA E INTERÉS GENERAL

Como apuntamos, parece consolidada en la práctica política la idea de que el G.E.F. tiene reconducida su actividad a la ordinaria administración de los asuntos públicos y que más allá de ésta puede actuar en los casos de urgencia; no obstante, no ha acostumbrado a recogerse la misma en la regulación que de aquél se hace en el ámbito autonómico; se ha preferido operar sobre potestades concretas que se estima que exceden, con independencia del supuesto de cese de que se trate, de la capacidad operativa de un Gobierno cesante.

Únicamente cinco C.C.A.A., de las trece que especifican –con mayor o menor detalle– el campo de acción del Gobierno cesante, han incluido una cláusula de delimitación positiva como la señalada arriba –Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco–. La terminología utilizada es dispar aunque coincidente en su significado teleológico; se habla así de «funcionamiento normal de los servicios públicos» –Cantabria–, «despacho ordinario de los asuntos públicos» –Castilla y León–, «normal funcionamiento de la Administración» –Extremadura–, «gestión ordinaria» –Islas Baleares–, y «buen funcionamiento de la Administración» –País Vasco– (5). Curiosamente sólo tres de estas cinco C.C.A.A. han previsto expresamente la posibilidad de exceder de éste ámbito en los supuestos de necesidad urgente –Castilla y León, Extremadura e Islas Baleares– (6). Junto a estos dos conceptos, se ha llegado a recoger en dos C.C.A.A. –en un cierto mimetismo acrítico con lo dispuesto por la Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre–, una habilitación para aquellos casos en que exista interés general en la adopción de una específica medida –Castilla y León y Extremadura– (7). Todas

(5) Cantabria (art. 28.1 L.G. 2/1997), Castilla y León (art. 22 L.G. 3/2001), Extremadura (art. 19.1 L.G. 2/1984), Islas Baleares (art. 18.4 L.G. 4/2001), País Vasco (art. 13.3 L.G. 7/1981).

(6) En las anteriores L.L.G.G. de Cantabria (L.G. 3/1984), Castilla y León (L.G. 1/1988), e Islas Baleares (L.G. 5/1984) nada se disponía a este respecto.

Castilla y León (art. 22 L.G. 3/2001), Extremadura (art. 22.1 L.G. 1/2002), Islas Baleares (art. 18.4 L.G. 4/2001).

(7) Las L.L.G.G. 3/2001, de 3 de julio, de Castilla y León y 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura recogen las mismas previsiones genéricas que la L.G. 50/1997, de 27 de noviembre.

ellas son determinaciones que, de una u otra manera, concretan normativamente el significado de la permanencia en funciones: la continuidad de la función orgánica, y «hacer frente a la necesidad».

Cada una de estas previsiones reviste sus específicos problemas que derivan en todo caso hacia la casuística (la valoración del supuesto de cese, así como la propia duración temporal de la permanencia en funciones (8), resultaría aquí igualmente determinante). De cualquier forma, y por ejemplo, respecto del «despacho ordinario de los asuntos públicos» o la «gestión ordinaria», etc.. puede afirmarse que estamos ante conceptos que contienen una esfera de «certeza positiva» y otra de «certeza negativa» (9); esto es, hay competencias que claramente se ubican bajo tales rúbricas y otras que exceden de la misma. Junto a ello es claro que entre ambas existe una zona intermedia de «duda posible», que debe resolverse en el análisis del caso concreto (10); la doctrina que ha estudiado en profundidad los conceptos jurídicos indeterminados denomina a esto «juicio problemático» (*problematisches Urteil*) (11). Más complejo es en todo caso el análisis del concepto del interés general introducido por las L.L.G.G. de Castilla y León y Extremadura, no en vano coincidimos con aquel sector de la doctrina que afirma que la referencia del interés general como ámbito de actuación de un G.E.F. no ha hecho sino diluir la frontera existente entre un Gobierno normal y un G.E.F. ya que «razones de interés general suficientes debe haber siempre en la acción y decisión de uno y de otro» (12). Con

(8) Sobre los problemas que la duración de la crisis determina en la actividad del Gobierno véase, Bouyssou, F., «L'introvable notion d'affaires courantes. L'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République», *Revue Française du Science Politique*, XX, nº 4, 1970, págs. 654 y ss.

(9) Véase, Jellinek, W., *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägungen*, Scientia Verlag Aalen, 1964, págs. 37 y ss.

(10) En la doctrina italiana, V. Crisafulli afirma que sería una vana presunción pensar en encontrar una fórmula mágica que nos permitiera distinguir con seguridad qué actos gubernativos debieran considerarse inválidos, considerando que la respuesta derivará del análisis de cada caso, «Il governo tra nomina e fiducia», *Foro amministrativo*, 1957. Al estudiar la noción «affaires courantes» como ámbito de actuación de un Gobierno en estas situaciones de precariedad, y al hacer referencia al caso belga, A. Mascarenhas Gomes Monteiro ha señalado esta misma idea al apuntar que, «(..) Il en semble pas possible de dresser une liste exhaustive des unes ou des autres (..)», «L'expédition des affaires courantes», *Res Publica*, nº 3, 1978, pág. 439.

(11) Jellinek, W., *Ibidem*.

(12) Considera L. Parejo que la previsión del «interés general» supone «(..) la desnaturalización de los límites genéricos propios de la situación «en funciones» (..)», «La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia», *Documentación Administrativa*, nº 246/247, 1997,

este concepto de «interés general» parece que se permitiría –haciendo nuestras las conocidas reflexiones que en la década de los años 30 del siglo XX realizara Carl Schmitt sobre presupuestos similares–, la realización de «todos los negocios» (*alle Geschäfte*) (13).

Junto a previsiones de este tenor también se apunta en ocasiones que el G.E.F. debe propiciar el adecuado o normal desarrollo del procedimiento de formación del nuevo Consejo de Gobierno hasta su toma de posesión; así lo hacen cinco C.C.A.A. –Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco– (14). Nos encontramos aquí ante una simple declaración de intenciones que, no obstante, pone de manifiesto uno de los principales cometidos de un Gobierno cesante, que no es otro que: la transmisión ordenada de poderes (15).

III. INSTRUMENTOS DIRECTAMENTE LIGADOS AL VÍNCULO FIDUCIARIO; LA CUESTIÓN DE CONFIANZA, LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA DISOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS

Los instrumentos que de manera directa, y con su ejercicio, determinan o pueden determinar una ruptura de la relación de confianza han aglutinado la mayor parte de las prescripciones limitadoras en el ámbito autonómico; nos referimos a la imposibilidad del planteamiento de una cuestión de confianza por parte del Presidente en funciones y la prohibición de presentar una moción de censura contra dicho G.E.F. Ambas previsiones constituyen numéricamente las dos terceras partes del total de las prescripciones que se establecen en estos ordenamientos (ver anexos). En todo caso, se trata de limitaciones que no se circunscriben únicamente a supuestos de permanencia en funciones, sino que igualmente suelen establecerse en los casos de pre-

págs. 38/39. Si bien sus reflexiones se realizaron al hilo de las determinaciones de la L.G. 50/1997, de 27 de noviembre, su crítica es extensible a estas regulaciones autonómicas, claramente tributarias de dicha ley.

(13) Resultan de cierto interés aquí las reflexiones de Carl Schmitt acerca del término «negocios en curso», *Legalität und Legitimität*, (1932), Duncker & Humblot, Berlin, (4ª ed.), 1988, págs. 39/40.

(14) Cantabria (art. 28.1. L.G. 2/1997), Castilla-La Mancha (art. 18.2 L.G. 7/1997), Extremadura (art. 18.1 L.G. 1/2002), Islas Baleares (art. 18.3 L.G. 4/2001), País Vasco (art. 13.3 L.G. 7/1981).

(15) Sobre esta específica cuestión puede ser interesante la lectura de la obra de Blum, L., *La Réforme gouvernementale* (1918), especialmente su Capítulo VIII. Hay una edición en español publicada por Tecnos, traducida por J. García Fernández, *La reforma gubernamental*, Madrid, 1996.

sidencia interina por incapacidad temporal del Presidente, aunque no en todos los supuestos.

Puede afirmarse que una y otra, cuestión de confianza y moción de censura, se han contemplado a través de una relación de complementariedad puesto que, con la única excepción de Castilla-La Mancha y Extremadura (16) —que sólo hace mención de la prohibición de la presentación la cuestión de confianza—, el resto de ordenamientos autonómicos que abordan esta determinación, limitan a la par el uso de estos instrumentos. Lo hacen así Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y el País Vasco (17), y es de reseñar que así se establecía también en Extremadura antes de la aprobación de la L.G. 1/2002 (18). Debe apuntarse que es especialmente significativa la prohibición de la presentación de una cuestión de confianza en el caso de Castilla-La Mancha, en tanto que en esta C.A. resultaría posible asociar este instrumento a la aprobación de un Proyecto de Ley (19).

Destacado lo anterior, cabe plantearse la ausencia casi absoluta de una previsión similar con relación a la disolución discrecional del Parlamento,

(16) Castilla-La Mancha (art. 18.3 L.G. 7/1997), Extremadura (art. 18.1 L.G. 1/2002).

(17) Andalucía (art. 13.2 L.G. 6/1983), Aragón (art. 4.8 L.G. 1/2002), Asturias (art. 12 L.G. 6/1984), Cantabria (art. 28.2 L.G. 2/1997), Islas Baleares (art. 7.3 L.G. 4/2001), La Rioja (L.G. 13.2 L.G. 3/1995), Madrid (art. 17 L.G. 1/1983), Murcia (art. 12.4 L.G. 1/1988), Navarra (art. 30.6 L.G. 23/1983), País Vasco (art. 14 L.G. 7/1981). Si bien en el supuesto de las Islas Baleares nos encontramos ante una limitación que no se contiene al abordar el cese del Gobierno, —donde únicamente se prohíbe de manera específica la aprobación de los Presupuestos y el uso de las delegaciones legislativas—, sí se establece al abordar los supuestos de presidencia vacante, como limitaciones al Presidente interino, que, en todo caso, se encuentra en funciones, sin poder producirse la rehabilitación del Presidente cesado.

(18) La derogada L.G. 2/1984, de 7 de junio, contemplaba esta cuestión en sus arts. 11.1, 16.2 y 19.2.

(19) Artículo 20 E.A. de Castilla-La Mancha. «1. El Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante las Cortes de Castilla-La Mancha la cuestión de confianza sobre cualquier tema de interés regional (...) 2. Si el Presidente plantease la cuestión de confianza sobre un proyecto de Ley, éste se considerará aprobado siempre que vote a favor de la confianza la mayoría absoluta de los Diputados». No se limita de manera expresa, por el contrario, esta potestad en la otra C.A. (Valencia) que habilita la presentación de una cuestión de confianza asociada a un proyecto de ley.

(20) Aragón (art. 4.8. L.G. 1/2001), Extremadura (arts. 22.2 y 23.f de la L.G. 1/2002). En ambas C.C.A.A. el establecimiento de esta limitación durante estos períodos de permanencia en funciones se produjo a los tres años de la habilitación (genérica) de dicha potestad al Presidente de la C.A respectiva (L.O. 5/1996, y Ley 11/1999 de reforma de la L.G. 1/1995 —Aragón—; L.O. 12/1999, de 6 de mayo y L.G. 1/2002 —Extremadura—).

puesto que salvo en las C.C.A.A. de Aragón y Extremadura (20), no se hace mención alguna respecto de la misma.

La justificación de esta ausencia podemos encontrarla, quizá, sobre la base de dos argumentos completamente diferenciados.

Podría sostenerse así, en primer lugar, la conexión de esta ausencia con el dato de que nos encontramos ante una potestad (disolución discrecional del Presidente) que sólo en los últimos años ha encontrado generalizado acomodo estatutario o legal. Si esto fuera cierto, únicamente nos restaría añadir una reflexión crítica para con el legislador autonómico, ya que habría tenido tiempo oportuno de concretar esta limitación al Presidente de un G.E.F. en la propia L.G. respectiva, incluso a la par que la previsión genérica de la habilitación. Esto, lógicamente, caso de considerarla necesaria.

En otra línea, también podría argumentarse que se trataría de una limitación que surge implícitamente de una interpretación sistemática y que no precisa por tanto de especificación normativa ninguna. Mas este argumento tampoco resulta satisfactorio, ya que defender que la falta de previsión de esta limitación se conecta con el hecho de que nos encontramos ante una limitación implícita puede acomodarse con dificultad con el hecho generalizado de limitar expresamente tanto la presentación de una moción de censura como la de una cuestión de confianza (21). Ello salvo que pudiera considerarse —cosa que no hacemos— que la única limitación implícita que tendría el G.E.F. sería la disolución de la Asamblea y entendiéramos que, salvo limitación expresa, el Presidente de un G.E.F. podría plantear una cuestión de confianza, o ser presentada una moción de censura contra este G.E.F. Esto derivaría de considerar factible la presentación de una cuestión de confianza en estos períodos para, por ejemplo, comprobar el consenso parlamentario sobre una determinada medida, por más que caso de no ser alcanzado no se añadiría elemento adicional alguno a un procedimiento de investidura que ya estaría activado. Respecto de la moción de censura la situación resultaría diferente a causa de su carácter constructivo, en tanto que podría argumentarse que su efecto bifronte pudiera tener cierta justificación en estos períodos, aunque, no olvidemos, el

(21) Nos estamos refiriendo lógicamente a las previsiones contenidas en los ordenamientos de Andalucía (art. 13.2 L.G. 6/1983), Asturias (art. 12 L.G. 6/1984), Cantabria (art. 28.2 L.G. 2/1997), Castilla-La Mancha (art. 18 L.G. 7/1997), La Rioja (art. 13.2 L.G. 3/1995), Madrid (art. 17 L.G. 1/1983), Murcia (art. 12.4 L.G. 1/1988), Navarra (art. 30.6 L.G. 23/1983), País Vasco (art. 14 L.G. 7/1981).

procedimiento ordinario de investidura ya estaría activado, por más que en algunos supuestos como en los de suspensión de la disolución automática (caso de Castilla y León cuando la disolución por causa de investidura frustrada coincidiera con el último año de legislatura) podría llegar a apuntarse el carácter legítimo y razonable del fin perseguido por esta hipotética moción (22). En todo caso, no parece que aquella segunda interpretación pueda sostenerse, no en vano consideramos que en los tres casos nos encontramos ante limitaciones implícitas de o ante un G.E.F. (23).

IV. LAS LIMITACIONES EN LAS FACULTADES NORMATIVAS: LA INICIATIVA LEGISLATIVA ORDINARIA, LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y EL EJERCICIO DE LAS DELEGACIONES LEGISLATIVAS OTORGADAS

Ha sido habitual reflexionar en sede doctrinal sobre la legitimidad, primero, y la necesidad, después, de la utilización por parte de un G.E.F. de sus potestades normativas. Estas reflexiones no han convergido en una uniforme interpretación, ni en nuestra doctrina ni en la extranjera, que concrete cómo debieran quedar afectados estos instrumentos del Gobierno.

Por más que cuantitativamente este tipo de limitaciones –junto a las anteriormente vistas–, son las de más común previsión, los ordenamientos autonómicos sólo han prestado relativa atención a esta materia, ya que sólo cinco

(22) Es sabido que si la disolución automática por causa de investidura frustrada hubiera de tener lugar en el último año de legislatura, ésta no se produce ni en Cantabria ni en Castilla y León (véase, Cantabria –art. 17 E.A.; art. 138.2 R.P.; Castilla y León –art. 17 E.A.; art. 132.9 R.P.); esto provoca que un Gobierno permanezca en funciones durante ese año (o lo que reste de él).

Cabría plantearse aquí si ese efecto positivo pretendido por una hipotética moción (disfrutar durante ese año de un Gobierno que cuente con la confianza parlamentaria) determinaría que la moción fuese admitida a trámite por la Mesa, llevando la resolución de la cuestión al debate parlamentario; el hecho de que en esos dos meses no se halla alcanzado el consenso para investir por mayoría simple a candidato alguno no impide confiar en un cambio de criterio de los diputados que prefieran operar con un Gobierno que gobierne antes que continuar un año y varios meses –los precisos para celebrar las elecciones, constituir las nuevas Cámaras e iniciar nuevamente el procedimiento de investidura– con un Gobierno cesante. Ninguna duda suscita el caso de Cantabria en tanto que su L.G. prohíbe la presentación de una moción de censura contra un Gobierno cesante.

(23) No parece preciso traer a colación aquí la posibilidad de interponer una moción de censura (no constructiva) contra el Lehendakari interino vasco «en funciones», no en vano nos encontramos ante una cuestión completamente diferenciada (véase País Vasco –arts. 11.2 y 14.2 L.G. 7/1981).

C.C.A.A. (Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura e Islas Baleares), han previsto limitaciones en este ámbito, aunque sin llegar a coincidir totalmente en el tenor de las mismas. Veamos: se prohíbe en Cantabria la presentación de Proyectos de Ley a la Asamblea Regional por parte de un G.E.F., suspendiéndose asimismo durante este período de prorogatio las delegaciones legislativas otorgadas a aquél por la Asamblea; en Castilla-La Mancha e Islas Baleares, por su parte, el Gobierno cesante no puede aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos, suspendiéndose también las delegaciones legislativas que pudieran estar en vigor; en Castilla y León las limitaciones se reducen a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos y a la presentación de Proyectos de Ley; por último, la previsión más detallada se contiene en la L.G. de Extremadura ya que se limita la aprobación, remisión y retirada de los proyectos de ley, la aprobación del proyecto de presupuestos y se prescribe la suspensión de las delegaciones legislativas otorgadas (24).

Sin entrar en un análisis detallado de la justificación de estas limitaciones es claro que con relación a la prohibición de la presentación de proyectos de ley pueden apuntarse diferentes cuestiones para argumentar lo acertado o desacertado de su limitación; por un lado, el carácter innovador de dicho acto, su caracterización como acto de orientación política y la naturaleza compartida de la iniciativa legislativa, por otro, el hecho de que serán las propias Cámaras las que en última instancia decidirán sobre la viabilidad o no de la misma (25); por lo que al Proyecto de Presupuestos respecta la cuestión sería diferente por causa de las disparidades procedimentales de su tramitación y la competencia exclusiva del Gobierno para su presentación, así como por el dato de que es en el ejercicio de esta facultad donde se contempla con mayor nitidez la función directiva de la iniciativa legislativa. Por lo que hace referencia a la suspensión de las delegaciones concedidas únicamente apuntar dos cosas, en primer lugar, que a diferencia de lo previsto por la L.G. 50/1997 la limitación opera respecto de todo supuesto de cese, y, en segundo lugar, que la especificidad que revestiría la ce-

(24) Cantabria (art. 28.2 y 3 L.G. 2/1997), Castilla y León (art. 22 L.G. 3/2001), Castilla-La Mancha (art. 18.3 y 4 L.G. 7/1997), Extremadura (arts. 22 y 23.b y c L.G. 1/2002), Islas Baleares (art. 18.4 L.G. 4/2001). Resulta destacable que nos encontramos ante limitaciones que originariamente no se encontraban contenidas en las anteriores L.L.G.G. de la mayoría de estas C.C.A.A. —Cantabria (L.G. 3/1984), Castilla y León (L.G. 1/1988), Extremadura (L.G. 2/1984) e Islas Baleares (L.G. 5/1984)—.

(25) Sobre esta cuestión, Aguiar de Luque, L., *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Parejo, L., (Ed.), Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1996, pág. 136.

lebración de elecciones sólo ha sido objeto de atención en Castilla-La Mancha, ya que en esta C.A. se establece que en estos casos se precisa una ratificación de la delegación por parte de las nuevas Cámaras. Esta última previsión parecería tener una lejana conexión con la interpretación sostenida tiempo atrás por un sector de la doctrina (contradicha por la práctica política) con relación a la determinación concreta (casi matemática) del plazo límite de concesión de la delegación, que se entendía que debía coincidir con la finalización de la legislatura (26).

Recientemente, la nueva L.G. de Extremadura (L.G. 1/2002) (27) ha contemplado una nueva limitación vinculada a este ámbito, que anteriormente no se encontraba prevista por ninguna otra C.A.: la toma de posición sobre una proposición de ley. En todo caso, y más allá de su previsión normativa, estamos ante una cuestión apuntada en ocasiones en sede parlamentaria durante estas situaciones de interinidad. A título de ejemplo, cabe señalar cómo tras las elecciones de 30 de noviembre de 1986 en la C.A. del País Vasco, en las que el nombramiento del Lehendakari precisó de casi tres meses, llegó a ponerse en duda la intervención del G.E.F. presidido por Ardanza para manifestar su criterio sobre la toma en consideración de una Proposición de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios Eusko Alkartasuna y Euskadiko Ezquerria, relativa a la «Ley Electoral para las Juntas Generales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa» (28). La respuesta del Gobierno a estas declaraciones, expuesta en su escrito presentado ante la Cámara, fue la siguiente: «(..) el Gobierno en funciones manifiesta su criterio en los siguientes términos: Primero: Como cuestión previa, entiende el Gobierno que, aun estando en funciones y, por tanto, sin programa y unos objetivos a alcanzar en virtud de un compromiso parlamentario, la trascendencia de la

(26) Véase, como ejemplo, Villar Palasí, J.L., Suñe Llinas, E., «Artículo 82. Legislación delegada. Leyes de bases. Textos legales refundidos», *Comentarios a las Leyes Políticas*, Alzaga, O., (Dir.), Tomo VII, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1985, págs. 100 y ss; Virgala Foruria, E., *La delegación legislativa en la Constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 118 y ss.

(27) La L.G. 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura establece en su artículo 22 que la Junta de Extremadura en funciones no puede llevar a cabo –entre otras– las funciones del artículo 23.e, esto es, «prestar o denegar conformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

(28) Véase la intervención del Parlamentario de Eusko Alkartasuna, J. Porres Azkona, *Diario Vasco*, del 12 de febrero de 1987, Cit., en Lucas Murillo de la Cueva, E., «La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno», *Estudios sobre el Estado de Autonomía del País Vasco*, III, Haeel/Ipv, Oñati, 1991, pág. 1250.

proposición de ley, que incide frontalmente en elementos medulares de la organización jurídico política de las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y las forales de los Territorios Históricos, con riesgo de modificar su estructura por vías distintas a las establecidas en el Estatuto, le obligan a manifestar su criterio en garantía de los intereses generales afectados, a los que en todo momento ha de servir (..). Resulta interesante destacar que el Gobierno apuntó que, independientemente de aquellas consideraciones, la tramitación de dicha Proposición suponía distraer al Parlamento Vasco de su más importante y prioritaria misión en aquellos momentos, la designación de un Lehendakari (29), idea que se conectaba de manera inmediata con la previsión del artículo 130 del Reglamento del Parlamento Vasco que establece la no inclusión en el orden del día de otras cuestiones que la investidura del Presidente, salvo en supuestos calificados como urgentes. Durante el debate sobre dicha toma en consideración fue puesta de manifiesto por los representantes de algunos grupos parlamentarios la condición en funciones del Gobierno, apelando a la autorestricción algunos al tiempo que otros destacaban la plenitud competencial del mismo (30); la proposición de ley fue tomada finalmente en consideración por el Pleno, obteniéndose incluso una amplia mayoría a su favor (31).

V. LAS LIMITACIONES EN LA COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN: EL NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS MIEMBROS DEL G.E.F. Y DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN, LA CREACIÓN DE COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO Y LA APROBACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS CONSEJERÍAS

El nombramiento y separación de los miembros del Consejo de Gobierno como elemento determinante, que no único, de la preeminencia del Pre-

(29) *D.S.P.V.*, III Legislatura, nº 6.

(30) Cabe destacar la intervención del Diputado Martín Auzmendi (Euzkadiko Ezkerra) que resaltó que, en su opinión, «(..) un Gobierno Vasco en funciones no podía entrar de forma tan beligerante como la que ha entrado ante la tramitación de esta proposición de ley (..)», añadiendo a continuación que, «(..) Desde nuestro punto de vista, hubiera sido mucho más correcto que el Gobierno Vasco se hubiera abstenido de todo pronunciamiento, al ser un Gobierno en funciones (..)». En sentido similar se manifestaba el representante de Eusko Alkartasuna, Porres Azkona, mientras que, por el contrario, el representante de Alianza Popular (Grupo Mixto) Guimon Ugartechea, consideraba «(..) perfectamente correcto que el Gobierno en funciones haya emitido el dictamen que ha emitido, porque el Gobierno en funciones tiene las mismas facultades que todo Gobierno, menos una, disolver. Todas las demás, las tiene (..)», *D.S.P.V.*, III Legislatura, nº 6.

(31) El resultado final fue de cuarenta votos a favor, veintiuno en contra, y un voto nulo.

sidente autonómico en las relaciones intragubernamentales, ha sido objeto de limitación en tres C.C.A.A. (Andalucía, La Rioja e Islas Baleares). En los dos primeros casos la competencia restringida ha sido la potestad de «nombramiento o cese» de los Consejeros (32), mientras que en el último únicamente se ha determinado la imposibilidad de «separar» de sus cargos a los miembros del Gobierno sin establecer la misma previsión respecto del nombramiento de Consejeros (33). Antes de la reforma operada por la L.G. 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura, también se limitaba en esta C.A. dicha competencia, a la que se unía asimismo la imposibilidad de que el Presidente cesante dictara Decretos que supusieran la creación de Consejerías, modificaran la denominación de las existentes o la distribución de competencias, o suprimieran aquéllas (34). Señalado lo anterior, hay que destacar que, en todo caso, limitaciones de este tipo se establecen de manera más frecuente con relación a los supuestos de incapacidad transitoria – Andalucía, Asturias, Madrid, Murcia y País Vasco–.

No es esta la única limitación que se ha establecido con relación al Gobierno cesante, ya que en la C.A. de Extremadura se han limitado igualmente tres cuestiones adicionales que nos resultan de interés: la creación de Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, la aprobación de la estructura orgánica de las Consejerías, la creación, modificación o supresión de los órganos superiores a sección y el nombramiento o separación de los altos cargos de la Administración (35).

El legislador parece considerar aquí que nos encontramos ante competencias que se encuentran más allá de lo que en teoría debe ser el genérico ámbito de actuación de un G.E.F., la ordinaria administración de los asuntos públicos, potestades que en esa línea argumentativa se encontrarían intramuros de esa finalidad pretendida por la prorogatio y que, en consecuencia, no deben ser ejercidas por el Presidente en funciones.

De las previsiones apuntadas, únicamente queremos reseñar la aparente complejidad de la limitación referida al cese de Consejeros, ya que no parece aconsejable restringir esta potestad cuando determinadas circunstancias, extraordinarias o no, pueden hacer aconsejable o incluso ineludible

(32) Andalucía (arts. 10 y 12 L.G. 6/1983), La Rioja (art. 13.1 L.G. 3/1995).

(33) Islas Baleares (art. 7.3 L.G. 4/2001).

(34) Arts 10, 16 y 19 de la derogada L.G. 2/1984, de 7 de junio.

(35) Extremadura (arts. 22 y 23 L.G. 1/2002).

que alguno o algunos de los miembros del Gobierno no continúen en el cargo; no parece que determinar la suplencia del Consejero cesado por parte de alguno de los otros resulte contraproducente para la continuidad gubernamental; lo contrario sí podría sostenerse.

VI. LA PROHIBICIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DEL PRESIDENTE EN FUNCIONES; UNA LIMITACIÓN ASOCIADA A LA «IDEALIZACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA»

Por último, en las C.C.A.A. de Andalucía y La Rioja se recoge una limitación muy específica durante los períodos de permanencia en funciones: la imposibilidad de la definición del programa de gobierno durante dicho período (36). Al igual que en el supuesto anterior nos encontramos ante una previsión que resulta más común durante los períodos de incapacidad transitoria y presidencia interina, y que carece de mayor fuerza que la estrictamente declarativa; esto es, únicamente pretende poner de manifiesto el significado de la finalidad de la permanencia en funciones, vinculándola a ese instrumento que vino en considerarse doctrinalmente como un resultado de una «idealización y racionalización exagerada de la acción política» (37). Esta restricción no parece tener mayor sentido que un carácter puramente testimonial, al prohibir un instrumento de mera definición de la dirección política gubernamental; no se trata de que se esté limitando la previsión de actuaciones que pudieran tener algún significado político, ni la plasmación de políticas concretas, y, ni siquiera, que las mismas pudiera apartarse nítidamente de lo reflejado en el programa de gobierno —genéricamente considerado—; defender otra idea resultaría complicado. Apuntado esto, y con relación a la determinación contenida en la L.G. de Andalucía, definición del programa de gobierno, debemos añadir el dato curioso de que estamos ante una limitación que se reproduce con relación al Presidente interino (38) pero que no se ve acompañada respecto de éste con una limitación paralela de la presentación de una cuestión de confianza; recordemos que el artículo 39 de su E.A. establece que el Presidente de la Junta puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza «sobre su programa» o sobre una declaración de política general. A la vista de estas dos previsiones hay que cuestionarse entonces si

(36) Andalucía (Art. 10 L.G. 6/1983), La Rioja (art. 13.1 L.G. 3/1995).

(37) Véase, Nicolás Muñoz, J., «Programa político y legislativo de gobierno. Pactos de coalición y contratos de legislatura», *Documentación Administrativa*, nº 188, 1980, págs. 386 y ss.

(38) Andalucía (Arts. 10 y 12.2 L.G. 6/1983).

resulta lógico restringir de manera expresa al Presidente interino la definición del programa de gobierno al tiempo que no hacer lo propio con el planteamiento de una cuestión de confianza. La duda que se nos suscita es cómo resultaría posible presentar una cuestión de confianza sobre el «programa» por parte de este Presidente, cuando no cabe su definición. Salvo que consideráramos que la cuestión de confianza sólo quedaría habilitada sobre una declaración de política general, la contraposición es clara; y todo ello sin entrar ahora en la difícil distinción (si es que existe) entre el «programa» y una «declaración de política general», redacción derivada del mimetismo autonómico con relación a las previsiones constitucionales del artículo 112. Ello resulta diferente si se defendiera que la prohibición de la presentación de una cuestión de confianza es una limitación implícita del Presidente interino, aunque de cualquier forma parece llamativo que se limite de manera expresa la definición de ese resultado de la «idealización de la acción política» y no se haga lo propio con aquélla.

VII. RECAPITULACIÓN

Tras la entrada en vigor de los diferentes E.E.A.A. no hubo que aguardar mucho tiempo para que se elaboraran en las diferentes C.C.A.A. las leyes reguladoras de sus Gobiernos respectivos. De esta manera, en el período de 1981 a 1984 todas las C.C.A.A. aprobaron sus L.L.G.G. (39), hecho que contrasta con los casi veinte años que resultaron precisos para la aprobación de la L.G. 50/1997, de 27 de noviembre. Estas L.L.G.G. reiteraron las previsiones estatutarias referidas a los supuestos de cese —llegando a recoger incluso algunos no contemplados en los E.E.A.A.—, y la prescripción de continuidad del Gobierno cesante una vez acontecido tal cese, y en

(39) Por orden cronológico, País Vasco (L.G. 7/1981, de 30 de junio), Cataluña (L.G. 3/1982, de 23 de marzo), Cantabria (L.G. 2/1982, de 4 de octubre), Murcia (L.G. 1/1982, de 18 de octubre), Galicia (L.G. 1/1983, de 22 de febrero), Navarra (L.G. 23/1983, de 11 de abril), Canarias (L.G. 1/1983, de 14 de abril), Andalucía (L.G. 6/1983, de 21 de julio), Castilla y León (L.G. 1/1983, de 29 de julio), Madrid (L.G. 1/1983, de 13 de diciembre), La Rioja (L.G. 4/1983, de 29 de diciembre), Valencia (L.G. 5/1983, de 30 de diciembre), Castilla-La Mancha (L.G. 3/1984, de 25 de abril), Extremadura (L.G. 2/1984, de 7 de junio), Aragón (L.G. 3/1984, de 22 de junio), Asturias (L.G. 6/1984, de 5 de julio), Islas Baleares (L.G. 5/1984, de 24 de octubre).

El elemento subyacente en la regulación de la permanencia en funciones del órgano gubernamental no ha sido alterado sustancialmente por las sucesivas reformas de estas leyes, aunque se ha tendido a regular de manera más minuciosa el ámbito de actuación del G.E.F.

lo que ahora nos interesa, establecieron limitaciones específicas en el ámbito de actuación de dicho G.E.F. no previstas en aquéllos. Hemos visto supra que estas limitaciones se contemplan por la práctica totalidad de las C.C.A.A.; así, hasta un total de trece C.C.A.A. limitan el ámbito de actuación de un Gobierno cesante. Si bien las limitaciones que se articulan son de diverso tenor (ver Anexos), existen dos ámbitos o ejes sobre los que ha girado con claridad la atención de los legisladores: el vínculo fiduciario Gobierno-Asamblea y las facultades normativas del órgano gubernamental, especialmente aquel primero. A través de las diferentes limitaciones que se articulan (algunas de ellas serían implícitas en todo caso) se ha conformado un campo de actuación del G.E.F. en el que se le restringe su capacidad de dirección política, concebida como aquella actividad del Gobierno dirigida a orientar e impulsar la actuación del sistema estatal en su conjunto, al entender que es aquí donde se traduce la transformación de la legitimidad del Gobierno en estos períodos. La continuidad en funciones no se agota así, únicamente, en una mera y escueta previsión de permanencia sino que se produce una afección expresa de sus potestades –por más que, en todo caso, algunas de las limitaciones prescritas tienen carácter implícito–. La quiebra del vínculo fiduciario que todos los supuestos de cese determinan parece razón suficiente para considerar que se deban restringir determinadas competencias o para acotar su actuación mediante conceptos jurídicos indeterminados. Se ha entendido acertadamente así que la naturaleza diferenciada que reviste el Gobierno a partir del cese y mientras se encuentre en funciones no permite una identificación absoluta con las competencias de un Gobierno en situación ordinaria, resultando insuficiente confiar en la autorestricción gubernamental y en la apelación a un (difuso) deber de lealtad del Gobierno cesante, considerándose necesaria una expresa previsión de limitaciones.

ANEXOS

NOTAS

(1) Recogemos en el presente cuadro aquellas limitaciones que de manera específica se articulan en los diferentes ordenamientos con relación al G.E.F. o Presidente del mismo, en su caso, sin señalar aquéllas que puede considerarse que derivan implícitamente de la misma permanencia en funciones del órgano gubernamental.

(2) La ausencia de esta limitación parece encontrarse en inmediata conexión con el hecho de que estamos ante una competencia que sólo en los últimos años ha venido siendo acogida de manera generalizada en los ordenamientos autonómicos; ello no justifica, no obstante, que el legislador no haya procedido a la oportuna reforma, por más que como hemos señalado en las notas precedentes nos encontremos ante una limitación implícita.

(3) La L.O. 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, introdujo, entre otras reformas, un nuevo art. 23 en el que se establecía que, «El Presidente, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura». No obstante esta modificación, hubo que esperar hasta 1999 para reformar la L.G. 1/1995, de 16 de febrero, de Aragón en tal punto, prescribiendo de manera expresa esta limitación durante la permanencia en funciones.

(4) Se trata de una previsión introducida por la L.G. 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura. La anterior L.G. 2/1984, de 7 de junio, nada contenía al respecto.

(5) Se establecen previsiones similares respecto de los supuestos de presidencia interina durante la incapacidad transitoria del Presidente de la Comunidad. En el caso de Extremadura las previsiones sobre la «presidencia interina» van referidas a la hoy derogada L.G. 2/1984, de 7 de junio, ya que la vigente L.G. 1/2002, de 28 de febrero, ha determinado la automaticidad de la declaración de incapacidad (art. 15.2).

(6) Si nos atenemos a la estricta literalidad formalista de la L.G. 2/1997 de Cantabria (señala en su artículo 26 que el Gobierno seguirá actuando en funciones tras la aprobación del Decreto de cese) estas limitaciones (iniciativa legislativa y uso de la delegación legislativa) no existirían en los supuestos de cese por celebración de elecciones, en tanto que podemos comprobar de su práctica política que en el supuesto del Presidente no se aprueba Decreto de cese alguno cuando la persona que ha obtenido la confianza de la Cámara fuera hasta entonces Presidente (recordemos que con ocasión de las elecciones de 13 de junio de 1999 no se hizo, ya que el hasta entonces Presidente de la C.A. era la misma persona que había recibido la confianza parlamentaria, J.J. Martínez Sieso –R.D. 1285/1999, de 23 de julio–); y caso de que sea una persona diferente el Decreto de cese se aprueba el mismo día en que se hace lo propio con el Decreto de nombramiento. En todo caso, es claro que la prohibición del planteamiento de una cuestión de confianza o la presentación de una moción de censura son limitaciones implícitas.

(7) La prohibición de presentar una cuestión de confianza durante la permanencia en funciones del Gobierno reviste especiales caracteres en Castilla-La Mancha, en tanto que su E.A. posibilita asociarla a la aprobación de un proyecto de Ley.

(8) La prohibición se establece respecto de la sustitución interina del Presidente por la vacante del cargo. Los supuestos de Presidencia vacante son la incapacidad física o psíquica permanente que lo imposibilite para el ejercicio del cargo, la sentencia firme de los Tribunales que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, la pérdida de la condición de Diputado del Parlamento y la incompatibilidad declarada y publicada, de acuerdo con la normativa específica de aplicación. Únicamente se establece tal limitación, por tanto, para estos supuestos, y no para los de celebración de elecciones, pérdida de la confianza parlamentaria, o dimisión –Islas Baleares (arts. 6 y 7 L.G. 4/2001)–.

(9) La L.G. 3/2001, de 3 de julio, de Castilla y León establece en su artículo 22 que la Junta cesante no podrá en ningún caso «(...) aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos ni presentar Proyectos de Ley a las Cortes de Castilla y León». La anterior L.G. 1/1988 no establecía nada al respecto.

(10) Se precisa ratificación de las Cortes de Castilla La Mancha en el supuesto de que la causa de cese haya sido la celebración de elecciones regionales (art. 18.4 L.G. 7/1997)

(11) Señala la L.G. 6/1983, de 21 de julio, de Andalucía que en los supuestos de cese por incapacidad o fallecimiento del Presidente, éste será sustituido en la forma prevista en el artículo 13 de esta L.G. hasta tanto no sea elegido nuevo Presidente, añadiendo la previsión de que el Presidente interino ejercerá las funciones con las limitaciones previstas en el artículo 10 de la presente L.G. Establece este artículo que, «El Presidente interino ejercerá las funciones del Presidente salvo las de definir el programa de gobierno y designar y separar Consejeros». Nos asalta la duda de si el legislador pretendía articular dicha limita-

ción respecto de todos los supuestos de cese, o únicamente respecto de estos dos, esto es, conocer si se asocia esta «interinidad» con relación al conjunto de aquellos, o si la terminología deriva del dato de dicha sustitución.

(12) Aunque no cabe configurar en realidad la imposibilidad del planteamiento de una moción de censura como una limitación a oponer frente a un G.E.F. hemos considerado oportuno incluir la misma en la presente tabla al efecto de ofrecer una visión de conjunto de todas las previsiones existentes sobre este instituto. Esta previsión, junto a la imposibilidad del planteamiento de una cuestión de confianza por un Presidente cesante, parecen identificar la regulación de la continuidad en funciones en los ordenamientos autonómicos.

(13) Señala el art. 14.2 de la L.G. 7/1981, de 30 de junio, del País Vasco, que, «El Lehendakari en funciones no podrá plantear la cuestión de confianza, ni ser objeto de moción de censura, con excepción de lo previsto para el Lehendakari interino en el artículo 11.2». En ese art. 11.2 se establece que, «El Presidente interino podrá ser sometido a moción de censura que, caso de que prosperase, supondrá su cese en el Gobierno, pero no implicará el de los restantes Consejeros (...)».

(14) La L.G. 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura, excluye también que la Junta cesante pueda «prestar o denegar la conformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

(15) La L.G. ha considerado oportuno no restringir de manera expresa estas competencias por más que la anterior L.G. 2/1984, de 7 de junio, si las establecía de tal forma.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE UN G.E.F.: PREVISIONES GENÉRICAS (1)

	Ordinaria Administración	Facilitar proceso de Formación del Gobierno	Urgencia	Interés general
Gobierno Central	SI (2)	SI (8)	SI	SI
Andalucía	----	----	----	----
Aragón	----	----	----	----
Asturias	----	----	----	----
Canarias	----	----	----	----
Cantabria	SI (3)	SI (8)	----	----
Castilla La Mancha	----	SI (8)	----	----
Castilla y León	SI (4)	----	SI (4)	SI (4)
Cataluña	----	----	----	----
Extremadura	SI (5)	SI (9)	SI (5)	SI (5)
Galicia	----	----	----	----
Islas Baleares	SI (6)	SI (8)	SI (6)	----
Madrid	----	----	----	----
Murcia	----	----	----	----
Navarra	----	----	----	----
País Vasco	SI (7)	SI (9)	----	----
La Rioja	----	----	----	----
Valencia	----	----	----	----
Ceuta	----	----	----	----
Melilla	----	----	----	----

NOTAS

(1) Recogemos en el presente cuadro aquellas limitaciones que de manera genérica se articulan en los diferentes ordenamientos con relación al G.E.F.

(2) La L.G. 50/1997, de 27 de noviembre, establece en el párrafo tercero de su artículo 21 que el Gobierno en funciones deberá abstenerse de realizar actos que excedan el «despacho ordinario de los asuntos públicos», excepcionándolo para, « (...) casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique (...)».

(3) La L.G. 2/1997, de 28 de abril, de Cantabria señala en su artículo 28.1 que el Consejo de Gobierno cesante debe limitarse a adoptar «(...) las decisiones que requiere el funcionamiento normal de los servicios públicos». Hay que destacar que en este mismo artículo la L.G. establece que, «El Consejo de Gobierno cesante continuará actuando en funciones (...) con las limitaciones establecidas en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en esta Ley (...)». Ni la C.E. ni el E.A. de Cantabria establecen limitación expresa ninguna

(4) La L.G. 3/2001, de 3 de julio, de Castilla y León establece en su artículo 22 que la Junta cesante limitará su gestión «(...) al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia o razones de interés general, cualesquiera otras medidas (...)». La anterior L.G. 1/1988 no establecía nada al respecto, pareciendo claro que el legislador tuvo presente la L.G. 50/1997 al redactar este precepto.

(5) La L.G. 1/2002, de 28 de febrero, de Extremadura, establece en su art. 22.1 que «La Junta de Extremadura en funciones limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, salvo supuestos de necesidad urgente o por razones de interés general debidamente acreditados», y en su artículo 18 que «(...) el Presidente cesante y su Gobierno continuarán en funciones a fin de garantizar el normal funcionamiento de la Administración y el adecuado traspaso de poderes hasta la toma de posesión del nuevo Presidente».

La derogada L.G. 2/1984, de 7 de junio, de Extremadura, prescribía, por su parte, con una previsión más escueta, que el Presidente cesante y su Gobierno «(...) continuarán en el ejercicio de sus funciones a fin de garantizar el normal funcionamiento de la Administración» (art. 19).

(6) Se recoge en el artículo 18.4 de la L.G. 4/2001, de 14 de marzo, de las Islas Baleares que «El Gobierno en funciones no puede adoptar decisiones que excedan de la gestión ordinaria, exceptuando los supuestos de necesidad urgente (...)».

(7) La L.G. 7/1981, de 30 de junio, del País Vasco, determina en su artículo 13 que, «(..) El Lehendakari cesante y su Gobierno continuarán en el ejercicio de sus funciones a fin de garantizar el buen funcionamiento de la Administración (..)».

(8) La L.G. 50/1997, de 27 de noviembre, establece en su art. 21.3 que, «El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo (..)». Las L.L.G.G. de Cantabria, Islas Baleares y Castilla-La Mancha, por su parte, se sirven de una terminología casi idéntica. El artículo 28.1 de la L.G. 2/1997, de 28 de abril, de Cantabria establece que, «El Consejo de Gobierno cesante continuará actuando en funciones tras la publicación del Decreto de cese (..) debiendo limitarse a (..) a propiciar el adecuado desarrollo del procedimiento de formación del nuevo Consejo de Gobierno». El artículo 18.3 de la L.G. 4/2001, de 14 de marzo, de las Islas Baleares determina que, « El Gobierno en funciones debe facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo». Por último, el artículo 18.3 de la L.G. 7/1997, de 5 de septiembre, de Castilla-La Mancha señala que, «El Consejo de Gobierno en funciones debe propiciar el normal desarrollo del procedimiento de formación del nuevo Consejo de Gobierno». La cursiva es nuestra.

(9) Una y otra L.G. refieren expresamente la necesidad de «garantizar el adecuado traspaso de poderes»; Extremadura –art. 18 L.G. 1/2002–; País Vasco –art. 13.3 L.G. 7/1981–.