

Artículo 24

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno¹.

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto al igual que los del resto del capítulo III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se fundamenta y tiene su origen en lo previsto, principalmente, en los artículos 2 y 137 y siguientes de la Constitución española. La organización política de la Comunidad de Madrid recogida en los artículos 8 y siguientes del Estatuto de Autonomía toma como base la prevista por la Constitución Española en el artículo 152.1, que dispone lo siguiente respecto al gobierno: *«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.»*

En el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se establece que el gobierno cesa:

- a) Tras la celebración de elecciones a la Asamblea. La principal cuestión que se ha planteado en el ámbito doctrinal respecto a esta causa de cese ha sido la de determinar que se entiende con la expresión utilizada en el artículo 101 de la Constitución Española *«el Gobierno cesa tras la celebración de las elecciones generales»*, ya que la misma plantea la duda de precisar el momento posterior a dichas elecciones en que debe entenderse producido el cese: el día inmediatamente posterior, el día de

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

la proclamación de los resultados electorales o la fecha de constitución de la nueva cámara. La interpretación que se ha impuesto en la práctica es la primera. Así vemos como en 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 generales². Sin embargo, a pesar de ello, se ha seguido sosteniendo todavía por algunos autores que el elemento relevante no era la jornada electoral, sino alguno de los actos posteriores, al entenderse que sería con éstos, como se perfeccionaría el específico supuesto³.

- b) En los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto, como son la perdida de una cuestión de confianza⁴ y la aprobación de una moción de censura⁵, reguladas respectivamente en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que reproduce lo establecido respecto a la cuestión de confianza en los artículos 112 y 114.1 de la Constitución Española y que, por otro lado se desarrolla en los artículos 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea, que siguen lo dispuesto en el artículo 113 y 114.2 de la Constitución Española sobre la moción de censura que, a su vez, se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn⁶, se opta por el establecimiento del modelo de moción de censura constructiva.
- c) y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.

² R.R.D.D. n.º 1193, 1194 y 1195/1986, de 23 de junio; n.º 1300, 1301 y 1302/1989, de 30 de octubre; n.º 894, 895 y 896/1993, de 7 de junio; n.º 439 y 440/1996, de 4 de marzo; n.º 373 y 374/2000, de 13 de marzo.

³ LÓPEZ GUERRA ha señalado en un momento bastante posterior a l inicio de dicha práctica que, «... La celebración de elecciones se perfecciona con la proclamación de los resultados, momento en que se producirá el cese del Gobierno.», Temas básicos de Derecho Constitucional, (Tomo II), ARAGÓN, M., (Coord.), Cívitas, Madrid, 2001, p. 206.

⁴ Isidre Molas e Ismael Pitarch (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*), Temas clave de la Constitución española. Ed. Tecnos, 1987, pp. 188 y 189.) definen la cuestión de confianza como el instrumento privilegiado de que dispone el Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar la mayoría parlamentaria-gubernamental que dirige; con el corolario de que si no lo logra, puede dar paso bien a una nueva mayoría parlamentaria-gubernamental, bien a un nuevo Parlamento que puedan vertebrarla. Para Tosi la cuestión de confianza tiene por objeto renovar el pacto fiduciario entre Parlamento y Gobierno, para fortalecer su autoridad en las fuentes. Jean Blondel definió la cuestión de confianza como la amenaza de suicidio del Gobierno

⁵ Consiste en una propuesta de resolución dirigida a la Cámara con la finalidad de sustituir al Presidente del Gobierno por un candidato alternativo, que habrá de ser propuesto necesariamente, al ser planteada la moción de censura

⁶ Heinrich Herrfahrdt en «*Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis*», Berlín, 1927. Fue el primero en mantener la tesis de que no se deberían reconocer necesariamente efectos a toda moción de censura. Por lo tanto, no todo voto de desconfianza o de censura que la Dieta expresara al Gobierno debía desencadenar irreversiblemente su caída. El cese de un Gobierno tras una moción de censura, tan sólo tendría sentido en la medida en que la oposición que lo expresa estuviera preparada para asumir por sí misma la responsabilidad del poder (Fernández Segado, «Comentario al artículo 113», «Comentarios a las Leyes Políticas» (Tomo IX), Dir, Óscar Alzaga Villaamil. Madrid, Edersa, 1983.

En el apartado segundo de dicho precepto se establece que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En este caso, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de desarrollo de dicho precepto no determina cuál es el margen de actuación de un gobierno en funciones, se limita a establecer que el Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza (art. 17,2) y a hacer referencia al Presidente interino en el artículo 14⁷.

En el ámbito estatal se reguló de forma más detallada esta cuestión en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que de conformidad con la disposición final segunda⁸ de la citada Ley de la Comunidad de Madrid es de aplicación supletoria al Gobierno de la Comunidad de Madrid, como posteriormente veremos al estudiar el desarrollo legislativo del precepto objeto de estudio.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Las causas de cese del gobierno se desarrollan en el Estatuto de Autonomía, Reglamento de la Asamblea de Madrid y en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Así vemos como De conformidad con el artículo 23 del Estatuto de Autonomía, el artículo 20 de la Ley 1/1983 establece que el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de la cuestión de confianza, aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad permanente y fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno. Los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en el Estatuto de Autonomía, la pérdida de una cuestión de confianza y la aprobación de una moción de censura, están regulados respectivamente en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que reproduce lo establecido respecto a la cuestión de confianza en los artículos 112 y 114.1 de la Constitución Española y que, por otro lado se desarrolla en los artículos 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea, que siguen lo dispuesto en el artículo 113 y 114.2 de la Constitución Española sobre la moción de censura que, a su vez, se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn, ya que se opta por el establecimiento del modelo de moción de censura constructiva.

⁷ «El Presidente interino ejercerá las funciones del Presidente, salvo las de definir el programa de Gobierno y de designar y separar Consejeros. En caso de cese de algún Consejero por cualquiera de las causas previstas en esta Ley, el Presidente interino encomendará el despacho de esa Consejería a otro Consejero, dando cuenta por escrito a la Asamblea.»

⁸ «Para lo no previsto en esta Ley (1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid) serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»

Por otro lado, el cese por dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente se desarrolla en los artículos 13 a 16 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. De conformidad con dichos preceptos, la incapacidad del Presidente del Gobierno se declara por acuerdo del Consejo de Gobierno y siempre que no sea revocado por el Pleno de la Asamblea; siguiendo el siguiente procedimiento: Si el Consejo de Gobierno apreciara, por acuerdo de las cuatro quintas partes de la totalidad de sus miembros sin computar al Presidente, a instancia propia o a la de su Presidente, que éste se encuentra imposibilitado física o mentalmente de forma transitoria para el desempeño de sus funciones, lo comunicará al Presidente de la Asamblea. La comunicación a la Asamblea, en la persona de su Presidente, irá acompañada del acuerdo del Consejo de Gobierno, con expresión de los motivos y justificantes que fundamenten el mismo y en el que se incluirá el nombre del Presidente interino, según el orden previsto en el artículo 17 de la citada Ley. La comunicación al Presidente de la Asamblea se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la adopción del acuerdo por el Consejo de Gobierno. El Presidente de la Asamblea convocará al Pleno de la misma, que atendiendo a las justificaciones que haya presentado el Consejo de Gobierno y a las informaciones que estime oportuno recabar, podrá, por mayoría absoluta, revocar el acuerdo, en cuyo caso, el Presidente continuará en el ejercicio pleno de sus funciones. El acuerdo del Consejo de Gobierno, si no es revocado por la Asamblea, mediante el procedimiento que acabamos de señalar, se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado».

El Presidente interino ejercerá las funciones del Presidente, salvo las de definir el programa de Gobierno y de designar y separar Consejeros. En caso de cese de algún Consejero por cualquiera de las causas previstas en esta Ley, el Presidente interino encomendará el despacho de esa Consejería a otro Consejero, dando cuenta por escrito a la Asamblea.

Las causas del cese de Presidente se recogen expresamente en el artículo 16 de la citada Ley al establecer que el Presidente cesará por:

- a) Renovación de la Asamblea, tras la celebración de unas elecciones autonómicas.
- b) Aprobación de una moción de censura.
- c) Denegación de una cuestión de confianza.
- d) Dimisión comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea.
- e) Incapacidad permanente, física o mental, que le inhabilite para el ejercicio de su cargo.
- f) Fallecimiento.

La incapacidad permanente del Presidente se producirá cuando transcurridos cuatro meses desde el acuerdo en que se declaró su incapacidad transitoria no haya tenido lugar la rehabilitación⁹, o cuando, sin necesidad de agotar dicho

⁹ La situación de interinidad en la Presidencia, no podrá ser superior a dos meses, ampliables en otros dos, previo acuerdo de la Asamblea de Madrid, autorizando dicha prórroga, adoptado por el voto favora-

plazo de cuatro meses, la Asamblea de Madrid, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del Consejo de Gobierno con la mayoría de las cuatro quintas partes de la totalidad de sus miembros sin computar al Presidente, declare la incapacidad permanente del Presidente por estimar que la imposibilidad física o mental que le afecte es de tal naturaleza.

En el caso de los apartados *a)*, *b)* y *c)*, a los que nos hemos referido anteriormente, el Presidente continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que su sucesor haya tomado posesión del cargo. En el supuesto de los apartados *d)*, *e)*, y *f)*, el Presidente será sustituido de conformidad con el siguiente orden de prelación:

- a) Los Vicepresidentes, según su orden.
- b) Los diferentes Consejeros, según el orden establecido en el artículo 19.2 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

El Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza.

También se regula en la citada Ley las causas de cese de los Consejeros al establecer que Además de los supuestos contemplados en el artículo 20 de esta Ley, los Consejeros cesan en su función: *a)* Por dimisión aceptada por el Presidente. *b)* Por cese decretado por el Presidente. *c)* Por fallecimiento.

En relación con el cese de los vicepresidentes, la ley dispone que continuarán siendo Consejeros. Su cese como tales, por las causas determinadas en esta Ley, llevará aparejado su cese como Vicepresidentes.

En el apartado segundo del artículo 24 del Estatuto de Autonomía se establece que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En este caso, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de desarrollo de dicho precepto no determina cuál es el margen de actuación de un gobierno en funciones, como acabamos de ver, se limita a establecer que el Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza (art.17.2) y a hacer referencia al Presidente interino en el artículo 14.

En el ámbito estatal se reguló de forma más detallada esta cuestión en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que de conformidad con la disposición final segunda¹⁰ de la citada Ley de la Comunidad de Madrid es de

ble de la mayoría absoluta de sus miembros. La propuesta de ampliación a que se refiere el párrafo anterior deberá ser formulada, en su caso, por el Consejo de Gobierno, con la mayoría señalada en el artículo 13.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre. La situación de interinidad cesará cuando el Presidente suspendido en sus funciones comunique al Consejo de Gobierno la desaparición de las circunstancias que lo motivaron, y así lo aprecie éste por acuerdo debidamente motivado y justificado con la mayoría señalada en el artículo 13. Este acuerdo se comunicará al Presidente de la Asamblea, quien dará cuenta al Pleno en la siguiente sesión que celebre. El Consejo de Gobierno deberá reunirse al efecto previsto en el párrafo anterior en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la comunicación. El acuerdo de rehabilitación se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado».

¹⁰ «Para lo no previsto en esta Ley (1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid) serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»

aplicación supletoria al Gobierno de la Comunidad de Madrid. Así según el artículo 21 de la Ley 50/1997, el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general¹¹ cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas. Además estará sujeto a las siguientes limitaciones establecidas expresamente en dicha Ley al disponer que no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

A continuación dicho precepto establece las limitaciones del Presidente del Gobierno en funciones, al establecer que no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

En último lugar se aclara que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales. Pero, en la citada Ley no encontramos referencias respecto al ámbito temporal del Gobierno en funciones¹².

¹¹ Conviene recordar las observaciones de Satrústegui Gil-Delgado sobre los criterios generales de corrección constitucional adoptados por la doctrina italiana al sostener que cuando surjan dudas sobre si una determinada decisión se mantiene en el ámbito de la conservación y tutela de los intereses generales, o si, por el contrario, se encuadra dentro de una política discrecional de ordenación del futuro, el gobierno cesante debe abstenerse de actuar... y si por razones de urgencia el gobierno cesante se considera, sin embargo, legitimado para actuar en los casos dudosos o incluso en otros en los que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del problema. («El cese del Gobierno y el Gobierno cesante: artículo 101», Miguel Satrústegui Gil-Delgado, en Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, T. VIII, pp. 345-367). Según Romano, «*la esencia de esta situación radica en una habilitación genérica para hacer frente a la necesidad*». Por otro lado, Revenga considera que el Gobierno en funciones no tiene otros límites que los de la prudencia política o cortesía constitucional.

¹² 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,

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Respecto al cese del Gobierno en la mayor parte de los Estatutos se recoge una regulación semejante a la de Madrid¹³, en otros, en cambio se limitan a decir que el gobierno cesa cuando lo hace su Presidente, ejemplo de ello son los Estatutos de Aragón (art. 56), Cataluña (art. 68.4), La Rioja (art. 25.2) y Murcia (art. 33.2). Sólo en una Comunidad Autónoma, La Rioja, se ha optado por determinar que la disolución del Parlamento implica asimismo el cese del Gobierno desde ese mismo momento, así en el artículo 23 de su Estatuto establece que *«el Presidente cesa por dimisión, fallecimiento, incapacidad, disolución del Parlamento, pérdida de la confianza otorgada o censura del Parlamento.»*

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía es prácticamente idéntico al artículo 101 de la Constitución con la única diferencia de que en la norma autonómica se incluye como causa del cese del Gobierno la incapacidad de su Presidente.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En relación con el cese del gobierno tras la celebración de elecciones, conviene tener en cuenta que respecto al artículo 101.1 de la Constitución Española se ha referido incidentalmente el Tribunal Constitucional en su STC 38/1983, de 16 de mayo, al diferenciar los conceptos de «régimen electoral general» y «elecciones generales». En este sentido dice esa sentencia que «cabe referirse a que cuando la Constitución Española alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101, no hace más que aludir –con una específica finalidad– a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola» (FJ2).

En la Sentencia del Tribunal Supremo (Jurisdicción contencioso-administrativa), de 2 de diciembre de 2005; Número de procedimiento: 161/2004; la Sala desestima el recurso contra Acuerdo del Consejo de Ministros denegatorio de la concesión de indulto. El recurrente considera que el acuerdo, por exceder del despacho ordinario de los asuntos públicos, es nulo de pleno Derecho porque fue adoptado por un órgano, el Consejo de Ministros en funciones, que carecía de competencia para ello. Sin embargo la Sala considera que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquéllos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento,

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. («La regulación del Gobierno en funciones en los ordenamientos autonómicos. A propósito del caso cántabro», Fernando Reviriego Picón).

¹³ El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.

compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. En el presente caso el acuerdo impugnado no es, en principio, dadas las características con las que está concebido en nuestro ordenamiento jurídico, un acto idóneo para trazar la dirección política que la Constitución asigna al Gobierno. Formula voto particular el Excmo. Sr. Magistrado D. Eduardo Espín Templado.