

LAS CAUSAS DE CESE DEL GOBIERNO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Rafael NARANJO DE LA CRUZ*

RESUMEN: La regulación de las causas de cese del gobierno en el ordenamiento jurídico español suscita numerosas dudas interpretativas, referidas, por una parte, a la propia determinación del factor desencadenante del cese, y, por otra, al momento o condiciones en que éste tiene lugar. El presente trabajo pretende dar respuesta a algunas de ellas, sobre la base de tres argumentos principales: la lectura sistemática de la norma fundamental española, como instrumento básico de toda interpretación constitucional; el carácter racionalizado del sistema parlamentario español, que impone una delimitación estricta de las causas de cese, y la directa operatividad de la norma constitucional en nuestro ámbito de estudio, que obliga a otorgar un carácter meramente declarativo a los reales decretos por los que se formaliza el cese.

ABSTRACT: The reasons for Government withdrawal from regulation of the Spanish juridical system has given rise to numerous doubts in interpretation due, on the one hand, to the factors leading to the decision to withdraw and, on the other hand, to the time or conditions under which this takes place. The present work attempts to reply to some of these questions on the bases of three main arguments: a systematic reading of the Spanish Constitution as the fundamental instrument for any interpretation of the same; the rationalized nature of the Spanish parliamentary system which imposes strict guidelines as regards the reasons for withdrawal, and the direct operation of Constitutional rules within the scope of our study, making it necessary to accord the Royal decrees under which withdrawal is formed solely a declarative nature.

I. INTRODUCCIÓN

La extrema concisión con la que el texto constitucional español regula el cese del gobierno afecta no sólo a la posición jurídica del órgano gubernamental en el periodo de tiempo comprendido entre la verificación del cese y la toma de posesión del nuevo gobierno, esto es, a la deter-

* Profesor asociado de derecho constitucional, Universidad de Málaga.

minación del conjunto de obligaciones y potestades que entonces le conciernen,¹ sino también a los propios supuestos de hecho que determinan su cese. Precisamente esta última materia constituye el objeto de nuestro trabajo. Pretendemos aquí analizar las distintas causas de cese del órgano gubernamental y el modo en que éste tiene lugar en el ordenamiento constitucional español. A ello se dedica el apartado primero del artículo 101 de la Constitución española (en adelante, CE), según el cual “el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”. Más allá del tenor literal de este precepto, estudiaremos la posible existencia implícita de otros supuestos de cese en la norma fundamental española, tema sobre el que la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre —*Boletín Oficial del Estado* de 28 de noviembre—) no arroja ninguna luz, en la medida en que se ha limitado a recoger al respecto el tenor literal del precepto constitucional anteriormente reproducido.

II. SUPUESTOS DE CESE DEL GOBIERNO ESPAÑOL

1. *La celebración de elecciones generales*

El artículo 101.1 CE menciona en primer lugar como causa de cese la celebración de elecciones generales. La naturaleza bicameral del Parlamento español y la configuración en el artículo 115 CE de la potestad de disolución anticipada de las cámaras por el presidente del gobierno español permiten la celebración por separado de elecciones al Congreso, al Senado o a ambas cámaras a la vez, lo que obliga a plantearse cuál o cuáles de ellas deben ser tomadas como punto de referencia para dotar de contenido el término “elecciones generales”.²

La interpretación de este inciso del artículo 101 CE ha de realizarse de conformidad con las normas del ordenamiento español reguladoras del vínculo fiduciario que debe existir entre el Parlamento y el gobierno

1 Al respecto, dispone el artículo 101.2 de la Constitución española tan sólo que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

2 El artículo 115.1 CE establece que “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”.

en todo sistema parlamentario. Así, en la CE esta relación viene protagonizada de manera exclusiva por el Congreso de los Diputados, no sólo porque es allí donde el candidato a presidente recibe la confianza parlamentaria necesaria para su nombramiento, sino además porque dicha sede es la única en la que se puede confirmar o cuestionar el vínculo mencionado, ya sea a instancias del propio presidente del gobierno por medio de la cuestión de confianza, ya sea a iniciativa de la cámara baja mediante una moción de censura. Por tanto, el cese del órgano gubernamental tiene lugar con cada celebración de elecciones al Congreso de los Diputados, vengan éstas o no acompañadas de elecciones al Senado.³ Esta conclusión se confirma en el artículo 99 CE, que dispone expresamente el inicio del procedimiento de investidura de un nuevo presidente del gobierno con “cada renovación del Congreso de los Diputados”.⁴

Se ha discutido en la doctrina española el momento exacto en que debe considerarse verificada esta causa de cese. Al respecto se han ofrecido diversas soluciones, que abarcan desde la proclamación oficial de los resultados electorales⁵ o la constitución del nuevo Congreso, de pro-

3 En este sentido, entre otros, Bar Cendón, Antonio, *El presidente del gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983, p. 175; Satrústegui, Miguel, “Artículo 101. El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1998, t. VIII, p. 352; Santaolalla López, Fernando, “Comentario al artículo 101”, en Garrido Falla, Fernando et al., *Comentarios a la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1985, p. 1412; Guillén López, Enrique, *Diputación permanente y gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, tesis doctoral, Granada, 1999, p. 236.

4 Dice el artículo 99.1 CE: “Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”. Por lo demás, no existe indicio alguno en el texto constitucional español que permita considerar las elecciones al Senado como uno de “los demás supuestos constitucionales” en los que también procede, según el citado artículo 99 CE, el inicio del procedimiento ordinario de nombramiento de presidente de gobierno. La identificación entre las “elecciones generales” a las que se refiere el artículo 101.1 CE y la celebración de elecciones al Congreso es común en la doctrina. En este sentido, véanse, Santaolalla López, *op. cit.*, nota 3; Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 352; Revenga Sánchez, Miguel, *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, CEC, 1988, p. 75. Para Álvarez Conde, sin embargo, “la redacción del artículo 101.1 no abona una interpretación definitiva en este sentido”. Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1997, vol. II, p. 208.

5 Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, 5a. ed., Madrid, EDERSA, 1987, p. 270;

ducirse ésta con anterioridad a aquélla sobre la base de las certificaciones expedidas por las juntas electorales provinciales,⁶ hasta la que sostiene que el cese del gobierno tiene lugar el mismo día de los comicios.

A nuestro juicio, no se debe retrasar el cese del gobierno a otro momento posterior al día de la celebración de las elecciones generales, pues es entonces cuando se produce una renovación de la voluntad popular. No tiene sentido mantener por más tiempo con plenas facultades un órgano que surge a partir de los resultados de los anteriores comicios.⁷ Esta posición es coherente, por lo demás, con el hecho de que el cese del gobierno se deba producir en España en todo caso, con independencia de cuál sea el resultado de las elecciones celebradas.⁸

La proclamación por las correspondientes juntas electorales de los diputados electos puede ser relevante para entenderse producida la renovación del Congreso de los Diputados⁹ —lo que permite, según lo dispuesto por el artículo 99.1 CE, el inicio del procedimiento de investidura— pero carece de repercusión alguna en relación con el cese del órgano gubernamental.

Por lo que respecta a la práctica política, tras la celebración de las primeras elecciones posteriores a la aprobación de la CE el 1 de marzo de 1979, no hubo decreto alguno de dimisión o cese del presidente del gobierno. Tan sólo en el *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, *BOE*) de 2 de abril del mismo año aparece el Real Decreto 681/1979, de 31 de marzo, por el que se nombra presidente a don Adolfo Suárez González, mientras que en el *BOE* de 6 de abril se publican los reales decretos de nombramiento de vicepresidentes (RD 709/1979 y 710/1979, de 5 de abril) y de ministros de gobierno (RD 711/1979), así como los de cese en

López Guerra, Luis, “Gobierno en funciones”, en varios autores, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II, p. 3264.

6 Esta opinión la sostuvo Satrústegui en la primera edición del trabajo que aquí citamos: Satrústegui, Miguel, “Artículo 101. El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, EDESA, 1985, t. VIII, p. 222. Posteriormente fue modificada en el sentido que aquí se propone: Satrústegui, Miguel, *op. cit.*, nota 3, pp. 353 y 354.

7 *Cfr.* Santaolalla López, *op. cit.*, nota 3, p. 1411.

8 En este sentido, Álvarez Conde, *Curso...*, *cit.*, nota 4, p. 208; Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, pp. 353 y 354.

9 Así, Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, p. 124.

sus funciones de los vicepresidentes (RD 712/1979, de 5 de abril) y de los miembros del gobierno saliente (RD 712/1979, de 5 de abril).

En el caso de las elecciones de 28 de octubre de 1982, el decreto de cese del presidente Calvo Sotelo (RD 3286/1982) no se dicta hasta el 1 de diciembre del mismo año, fecha del nombramiento de su sucesor, por tanto, varios días después de la celebración de los comicios e incluso de la propia constitución de las cámaras. A este decreto siguieron los de cese de los ministros salientes, con el refrendo del presidente entrante.

A partir, sin embargo, de las elecciones generales de 23 de junio de 1986, la práctica que se implanta consiste en la publicación, uno o dos días después de la celebración de las elecciones, de los correspondientes reales decretos que “declaran” el cese, por separado, de los presidentes, vicepresidentes y demás miembros del gobierno español, y hacen referencia a su continuación en funciones hasta la toma de posesión del nuevo presidente y del nuevo gobierno, respectivamente. Todos estos decretos llevan el refrendo del presidente del gobierno saliente.

La mención constitucional de la celebración de elecciones excluye, por lo demás, en el ordenamiento español, el adelantamiento del cese al momento de la disolución del Congreso. Ciertamente, la ruptura de la relación de confianza se produce ya entonces, toda vez que el acto de disolución pone fin a la existencia de uno de los sujetos de la misma, sin perjuicio de la labor de las diputaciones permanentes. Así pues, de manera coherente con la propia lógica del artículo 101 CE —que se basa, como veremos, en la quiebra de este vínculo fiduciario como fundamento último del cese del órgano gubernamental—,¹⁰ se podría haber previsto entonces la disolución del Congreso como tal causa de cese. La norma fundamental española, sin embargo, es clara en este aspecto, por lo que en el periodo de tiempo que transcurre desde la disolución de las cámaras hasta la celebración de elecciones generales el gobierno disfruta de plenas potestades, sin más limitaciones a su capacidad de actuación que las que necesariamente derivan de la posición institucional de las diputaciones permanentes.¹¹

¹⁰ Véase al respecto, *infra* epígrafe 2. A, p. 121.

¹¹ En este sentido, Revenga Sánchez, Miguel, “El gobierno en funciones”, en varios autores, *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. II, p. 1506; Santaolalla, aunque entiende que formalmente la disolución del Congreso no afecta a la plenitud de funciones del órgano gubernamental, propone la aparición de una convención constitucional que signifique una autolimitación del gobierno

La Ley del Gobierno ha seguido en este punto, como no podía ser de otro modo, lo que resulta claramente de una interpretación de la Constitución y no contempla, por tanto, la disolución del Congreso como supuesto de cese.¹²

En cualquier caso, si tenemos en cuenta la íntima relación que en el sistema parlamentario existe entre disolución de las cámaras y celebración de elecciones generales,¹³ debemos concluir que estas elecciones al Congreso se pueden producir en el ordenamiento español como consecuencia del término del mandato parlamentario de los diputados con el transcurso de los cuatro años desde su elección (artículo 68.4, CE); de la disolución automática de las cámaras que se lleva a cabo durante el procedimiento de reforma agravada del artículo 168 CE, una vez aprobado el principio de reforma por mayoría de dos tercios de cada cámara; del ejercicio por parte del presidente del gobierno de su potestad de disolución anticipada de las cámaras, cuando ésta tiene como objeto el Congreso o las Cortes Generales (artículo 115, CE); o, por último, como consecuencia de la disolución automática de ambas cámaras que tiene lugar cuando, en el procedimiento de investidura presidencial, transcurren dos meses desde la primera votación realizada en la cámara baja sin que ningún candidato haya obtenido su confianza (artículo 99.5, CE).

en ese plazo, de forma que no se comprometa la política general del gobierno siguiente: Santaolalla, *op. cit.*, nota 3, p. 1412. Pese a no actuar como causa de cese, la simple disolución de las cámaras impide, como hemos dicho, el ejercicio por parte del gobierno de aquellas potestades que exigen una participación de las mismas que no puede ser satisfecha con la intervención de las diputaciones permanentes. Este es el caso, por ejemplo, del ejercicio de la iniciativa legislativa, toda vez que las diputaciones permanentes no pueden llevar a cabo el procedimiento legislativo, o del planteamiento de una cuestión de confianza, que exige un pronunciamiento por el pleno del Congreso de los Diputados. Por el contrario, el gobierno podría dictar decretos leyes o adoptar la iniciativa que le corresponde en la declaración de cualquiera de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución (estados de alarma, excepción y sitio), al preverse por la norma fundamental la asunción por las diputaciones permanentes de “las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato” (artículo 78.2, CE). En este sentido, Bar Cendón, *La disolución de las cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, p. 267.

12 Para Álvarez Conde, esto sería consecuencia de una lectura “demasiado literal” del artículo 101.1 CE. Álvarez Conde, Enrique, “El gobierno en funciones”, *DA*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, p. 202.

13 Véase, al respecto, López Garrido, Diego, “La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento”, en Aparicio, M. A. (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, pp. 149 y 150.

Por tanto, la disolución del Congreso o de ambas cámaras anuncia siempre el cese futuro del gobierno, con excepción del supuesto mencionado en el artículo 99.5 CE, que ya se produce durante la existencia de un gobierno en funciones. En este último caso se prolonga nuevamente de forma indefinida la situación de interinidad que le caracteriza.

El cese del gobierno tiene lugar en el ordenamiento español *ope constitutionis*, con la misma celebración de elecciones generales, sin que sea necesario acto alguno de dimisión del gobierno. Por tanto, el real decreto de cese tiene un valor meramente declarativo.¹⁴

En definitiva, la mera celebración de elecciones generales, entendiendo por tales aquéllas en las que está en juego la composición del Congreso de los Diputados, provoca el cese del gobierno en el ordenamiento constitucional español. Cualquier limitación que experimente el desarrollo de las funciones gubernamentales con anterioridad, tras la disolución de la cámara y correspondiente convocatoria de elecciones, será simplemente un reflejo de la delimitación del ámbito funcional de las diputaciones permanentes.

2. *Los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución española*

A. Planteamiento general. El alcance de la pérdida de la confianza parlamentaria como causa de cese del gobierno

El cese del gobierno español tiene lugar también “en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución”, tal y como dispone el propio artículo 101.1 del texto constitucional.

En realidad, la pérdida de la confianza parlamentaria desempeña, por lo que al cese del gobierno se refiere, un papel más importante del que parece deducirse del propio tenor literal del artículo 101.1 CE. Así, no se limita a ser una causa específica de cese del órgano gubernamental, sino que, por el contrario, se halla presente en cualquiera de los restantes supuestos.¹⁵ En este sentido, la dimisión y el fallecimiento del presidente provocan también la quiebra del nexo que une, en términos fiduciarios,

¹⁴ Cfr. Revenga Sánchez, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 11, p. 1506 (nota 4); Guillén López, *op. cit.*, nota 3, p. 235.

¹⁵ Cfr. Guillén López, *op. cit.*, nota 3, p. 262.

al gobierno con el Parlamento. Al concretarse en España la relación de confianza existente entre ambas instituciones de forma exclusiva en la persona del presidente del gobierno, su abandono del cargo, ya sea debido a su propia voluntad, ya a su muerte, obliga necesariamente a restablecer el vínculo fiduciario mediante el desarrollo de un nuevo procedimiento de investidura. Sabemos ya que dicho vínculo se encuentra ausente en el momento en que se celebran elecciones generales al Congreso de los Diputados.

En todo caso, se hace necesario averiguar cuáles son esos supuestos de “pérdida de la confianza parlamentaria” que deben provocar el cese del órgano gubernamental. En este punto, el legislador ha optado igualmente por abandonar su determinación al resultado de una labor de interpretación de la Constitución, y se ha abstenido, por tanto, de incorporar elemento clarificador alguno sobre esta causa de cese en el artículo 21.1 de la Ley del Gobierno.

El cese del órgano gubernamental se produce, claro está, en los dos supuestos formalizados en la norma fundamental española de exigencia de responsabilidad parlamentaria del gobierno por el Congreso, esto es, en los casos de pérdida de una cuestión de confianza y de aprobación de una moción de censura, por disponerlo así expresamente la Constitución. Pero se debe tener en cuenta el significado que con tales propósitos pueda atribuirse a otros acuerdos parlamentarios como son la concesión del suplicatorio del presidente del gobierno por parte del Congreso de los Diputados, la acusación al presidente por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones o el rechazo al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado por el gobierno a las cámaras.

En principio cabe sostener que en un sistema parlamentario como el español, fuertemente racionalizado, los mecanismos de retirada de la confianza parlamentaria al presidente del gobierno y, con él, al gobierno en su conjunto, se hallan reglados de manera estricta.¹⁶ Difícilmente se podrán añadir, por tanto, a las causas de cese expresamente dispuestas por la CE otros instrumentos adecuados para exigir su responsabilidad política. Por supuesto, no todo acuerdo parlamentario en el que las posiciones del gobierno queden en minoría obliga a éste a presentar su dimisión. Además, la propia Constitución de forma expresa vincula

¹⁶ *Ibidem*, p. 237.

la dimisión del gobierno exclusivamente a la resolución desfavorable para él, de una cuestión de confianza o una moción de censura. De aquí podría deducirse que la ausencia de una disposición constitucional que obligue al cese del gobierno en la regulación de los restantes acuerdos no puede tener más significado que la inexistencia de dicho deber.¹⁷

Siguiendo las pautas anteriores, vamos a estudiar en los siguientes apartados los supuestos excluidos e incluidos en la pérdida de la confianza parlamentaria como causa de cese.

B. Supuestos excluidos

a. Concesión del suplicatorio para la inculpación o procesamiento del presidente del gobierno

No es éste el momento adecuado para estudiar con detenimiento la prerrogativa de inmunidad.¹⁸ Es suficiente ahora la reproducción del tenor literal del artículo 71.2 CE, que establece que los diputados y senadores “sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva”. Cabe preguntarse entonces si la decisión del pleno del Congreso que autoriza la inculpación o el procesamiento del presidente del gobierno equivale a la pérdida de la confianza parlamentaria a los efectos del artículo 101.1 CE.¹⁹

17 Todo ello, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante acerca de la dimisión del presidente del gobierno como causa de cese (véase *infra* epígrafe 3, p. 138).

18 Una regulación detallada de la misma se encuentra en los artículos 12 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sobre la inmunidad parlamentaria puede verse, entre otros, varios autores, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los <<privilegios>> parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990; García López, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989; Gerpe Landín, Manuel, “La inmunidad parlamentaria y la doctrina del Tribunal Constitucional”, *RJC*, núm. 1, 1994, pp. 115-134; López Aguilar, Juan Fernando, “A vueltas con el problema de la inmunidad parlamentaria: qué hacer con el parlamentario en prisión provisional”, *ADCyP*, núm. 8, 1996, pp. 105-115; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *REP*, nueva época, núm. 69, julio-septiembre de 1990, pp. 189-199.

19 Para Bar Cendón, la mera autorización de la cámara al procesamiento del presidente significa una implícita retirada de la confianza parlamentaria: Bar Cendón, *El presidente del gobierno...*, *cit.*, nota 3, p. 144. El valor de la concesión del suplicatorio del presidente del gobierno como causa de cese del órgano gubernamental sólo se plantea en el ordenamiento español si aquél tiene la condición de parlamentario. Aunque ni en la Constitución ni en ninguna otra fuente se contiene

La respuesta debe ser negativa. El principal argumento para ello gira en torno al diferente objeto que tienen, respectivamente, los instrumentos para la exigencia de responsabilidad política y el debate y votación parlamentaria sobre el suplicatorio. Con los primeros se pretende determinar la eventual subsistencia de la confianza parlamentaria en el gobierno para que éste pueda, en su caso, continuar el desarrollo de su programa político. La decisión sobre la concesión o denegación del suplicatorio, sin embargo, no cuestiona la existencia de dicha confianza. En un Estado de derecho el Parlamento puede denegar el suplicatorio sólo si aprecia una intencionalidad política en las acusaciones formuladas, mientras que si entiende que el contenido del proceso tiene un carácter estrictamente penal debe concederse aquél para que sean los órganos judiciales los que, finalmente, determinen la culpabilidad o inocencia de los acusados. Por tanto, no debe otorgarse a su acuerdo un alcance que no tiene.²⁰

Más aún, como se ha puesto de manifiesto,²¹ la decisión de la Cámara por la que concede el suplicatorio puede tener incluso una finalidad totalmente incompatible con la de mostrar la pérdida de la confianza del Parlamento sobre el gobierno, que es permitir al presidente demostrar ante los tribunales su propia inocencia.

una norma que obligue a ello, lo cierto es que hasta el momento siempre ha coincidido en él esta doble condición. Asimismo, la centralización en el Congreso de la relación de confianza parlamentaria que sustenta al gobierno reduciría aún más el planteamiento a los casos en que el presidente es al mismo tiempo diputado, como ha ocurrido hasta la fecha. De este modo, el presidente disfruta también, en la medida permitida por su propio régimen jurídico, de los derechos y prerrogativas correspondientes a los parlamentarios. Entre estas prerrogativas se encuentra la de inmunidad.

20 Como señala el Tribunal Constitucional, la protección que la inmunidad otorga al parlamentario no es “frente a la improcedencia o a la falta de fundamentación de las acciones penales dirigidas contra los diputados o senadores, pues no cabe mayor defensa frente a tales riesgos o defectos de tipo jurídico que la proporcionada por los jueces y tribunales a quienes el art. 117.1 de la CE atribuye, de manera específica, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia. La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular” (sentencia del Tribunal Constitucional —en adelante STC— 90/1985, de 22 de julio, BOE, núm. 194, de 14 de agosto, fundamento jurídico 6). Al respecto, indica Revenga Sánchez que “sólo desvirtuando la razón de ser de la inmunidad, como medio de salvaguarda para el recto ejercicio de las funciones parlamentarias, podría convertirse el Pleno en el que se debatiera el preceptivo dictamen de la Comisión de suplicatorios... en un debate político tendente a provocar la caída del Gobierno”: Revenga Sánchez, *La formación...*, cit., nota 4, p. 93.

21 Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, 4a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1998, p. 632.

Por otra parte, al no estar prevista la exigencia de una mayoría cualificada para la adopción del acuerdo por el que se concede el suplicatorio, es de aplicación la regla general de mayoría simple. No concuerda, sin embargo, con el conjunto del sistema parlamentario establecido, fuertemente racionalizado, la existencia de un procedimiento en el que se ventile la continuidad o no del gobierno tan sólo por la mayoría simple de votos del Congreso de los Diputados, cuando el trámite expresamente previsto para poner en entredicho a iniciativa de la Cámara baja la relación de confianza que sustenta al gobierno —la moción de censura— exige una decisión por mayoría absoluta, al margen de la presencia de otros elementos racionalizadores.

Finalmente, también se debe tener en cuenta que el régimen jurídico de la tramitación del suplicatorio correspondiente al presidente del gobierno es el mismo que el previsto genéricamente para el conjunto de los diputados. Se regula, por tanto, en el capítulo de la CE dedicado a las cámaras (capítulo I del título III) y no, como sería de esperarse en el caso de que se tratara de un supuesto de exigencia de la responsabilidad política del gobierno por decisión del Congreso, en el título V “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”.

b. Acusación al presidente del gobierno por traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado

Como dijimos al inicio de este apartado, también podría tener el valor de supuesto de pérdida de la confianza parlamentaria previsto en la CE, capaz, en su caso, de provocar el cese del órgano gubernamental, la aprobación por parte del Congreso por mayoría absoluta de la acusación contra el presidente del gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, establecida en el artículo 102.2 CE.²² Nuestra exposición debe entenderse referida únicamente al caso en que la acusación recaiga en la persona del presidente del gobierno. Si éste tuviera que cesar como consecuencia de la aprobación de la mencionada acusación, dicho cese implicaría el del órgano

²² Dice el artículo 102.2 CE que “si la acusación [al presidente y los demás miembros del gobierno] fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo”.

gubernamental en su conjunto, sin que, por el contrario, el de un ministro, por la misma razón, pudiera tener idéntica consecuencia.

Las diferencias existentes entre este supuesto y el constituido por la concesión del suplicatorio impide, en este momento, el recurso indiscriminado a la totalidad de argumentos utilizados para la valoración del último de ellos.

Por lo que respecta al objeto del procedimiento, éste no es en sí mismo, ciertamente, la determinación de la existencia o no de una relación fiduciaria entre el gobierno y el Parlamento. Por el contrario, se trata de decidir si existen elementos indiciarios suficientes acerca de la actuación del presidente del gobierno, o de éste y otros miembros del gobierno, como para ejercer la facultad que, en régimen de monopolio, otorga la CE al Congreso de los Diputados. Así, el rechazo a la iniciativa ejercida en este sentido por la cuarta parte de los miembros del Congreso no debe ser visto como un respaldo a la política del gobierno, a diferencia de lo que pudiera acontecer en una moción de censura.

Sin embargo, en el supuesto de acusación sí está en juego la confianza parlamentaria en el gobierno. Difícilmente puede deslindarse de esta decisión del Congreso la vertiente referida a su confianza,²³ no ya hacia el programa político gubernamental, sino hacia la persona del presidente afectado por el acuerdo. No parece posible considerar cumplidas las condiciones para el ejercicio de una acción penal por uno de los delitos arriba mencionados y estar, al mismo tiempo, conforme con su continuidad en el cargo.

Por otra parte, la naturaleza del asunto tratado no permite abordar la decisión con criterios políticos. No se debate en este caso el contenido o la oportunidad del programa de gobierno y de las decisiones que lo desarrollan. La formalización de la acusación por el Congreso sólo parece posible de entender si existen indicios de que los hechos existieron y de que en ellos pudieron participar los miembros del órgano gubernamental contra los que se pretende dirigir la acción. En el caso del artículo

23 En este sentido, por ejemplo, Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 354; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Los órganos constitucionales", en Blas, Andrés de (comp.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983, p. 178; Espín, Eduardo, "El gobierno", en Esteban, Jorge de y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, t. 2, p. 236; Parejo Alfonso, Luciano (ed.), *Estudios sobre el gobierno. Seminario sobre el Proyecto de Ley Reguladora del Gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 120; Torres del Moral, *op. cit.*, nota 21, p. 632.

102 CE no debería tener cabida, pues, el argumento expuesto respecto a la decisión sobre el suplicatorio que sostiene que el voto a favor de su concesión puede ser un voto convencido de la inocencia del implicado, con la única intención de permitirle a éste demostrarla en sede judicial.²⁴

Igualmente, se ha puesto de relieve como argumento a favor de la consideración del ejercicio de la acusación del artículo 102.2 CE como causa de cese, que la mayoría exigida para la adopción del acuerdo —mayoría absoluta— es la misma que permite la aprobación de una moción de censura.²⁵

En este mismo sentido, podría entenderse que la localización en el Congreso de los Diputados del acuerdo sobre el ejercicio de la acusación y la correspondiente privación al Senado de cualquier papel en la adopción de esta decisión están conectadas con lo dispuesto en el artículo 108 CE, que considera al Congreso como la única sede donde se ventila la responsabilidad política del gobierno.²⁶ De ser así, dicho acuerdo sería un supuesto más de exigencia de responsabilidad política del gobierno ante el Congreso.

Ahora bien, aun partiendo de la afirmación de que el acuerdo parlamentario que decide el ejercicio de la acción penal conlleva un importante elemento de desconfianza hacia el presidente del gobierno, no está tan claro que se trate de uno de “los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución” como causa de cese del mismo.

Así, no se entiende la razón por la cual, de tratarse ciertamente de un supuesto de cese del gobierno, la norma fundamental española no lo establezca así expresamente, tal y como hace en los casos de rechazo de una cuestión de confianza o aprobación de una moción de censura. Desde esta perspectiva, la interpretación correcta del artículo 101.1 CE no sería aquella que concluye que la Constitución obliga al cese del gobierno con cada decisión, constitucionalmente prevista, que implique la pérdida de la confianza parlamentaria, sino que, por el contrario, dicho artículo lo único que contiene es una remisión a esos otros supuestos constitucionales, ya indicados, que prevén expresamente el cese del gobierno.²⁷

24 En contra, Revenga Sánchez, *La formación...*, cit., nota 4, pp. 90 y 91.

25 En este sentido, véase la intervención de Espín Templado en la obra de Parejo Alfonso (ed.), *Estudios...*, cit., nota 23, p. 121.

26 El artículo 108 CE establece que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

27 Cfr. Santaolalla, *op. cit.*, nota 3, p. 1412; Revenga Sánchez, *La formación...*, cit., nota 4,

No debe olvidarse que el derecho fundamental a la presunción de inocencia del artículo 24 CE protege también al presidente del gobierno en todos los procedimientos penales que se pudieran iniciar contra él y cualquiera que sea la persona o institución que ejerza la acusación penal. Se trata de una mera acusación, aunque formulada por un sujeto cualificado, que puede venir no seguida por un auto firme de procesamiento. En este sentido, la propia Ley del Gobierno prevé en su artículo 11 como requisito “para ser miembro del Gobierno” únicamente el “no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme”.²⁸

Además, como se ha puesto de manifiesto²⁹ el carácter secreto de la sesión en la que el pleno de la Cámara debate y vota el asunto en cuestión contradice el principio de publicidad que exige el cuestionamiento de la responsabilidad política del gobierno.

Por último, la consideración del acuerdo que estudiamos como causa de cese tampoco se vería confirmada por el emplazamiento de su regulación en el texto constitucional español. Su régimen jurídico se encuentra establecido en el artículo 102 CE, dedicado íntegramente a distintos aspectos relacionados con la exigencia de responsabilidad penal de los

p. 88. Para Otto y Pardo, el texto del artículo 101 “no dice simplemente que el Gobierno cesa por pérdida de la confianza parlamentaria, sino sólo en los casos de pérdida previstos en la Constitución. No existe, por tanto, un principio general que establezca que el Gobierno necesita contar con la confianza parlamentaria, sino que la cuestión se ha de examinar sobre la base del modo en que se regulan la cuestión de confianza y la moción de censura”: Otto y Pardo, Ignacio de, “La posición constitucional del gobierno”, *DA*, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, p. 154. Así, pues, como señala Cano Bueso: “A partir de la creación del Gobierno a través del acto de *investidura*, la confianza se presume siempre, a menos que se active uno de los dos mecanismos capaces de interrumpir la misma: la *moción de censura* o la *cuestión de confianza*”; Cano Bueso, Juan, en Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. II, p. 423. Cursiva también en el original.

28 El artículo 11 de la Ley del Gobierno señala que “para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme”. Sobre el significado de la inhabilitación aquí prevista como causa de cese del gobierno, véase *infra* epígrafe 5, p. 145. Frente a la necesidad de incluir expresamente en la Ley la mención al ejercicio de la acusación prevista en el artículo 102 como causa de cese, Parejo Alfonso sostiene “la improcedencia de la determinación en sede de Ley ordinaria de dicho cese y la consideración de que éste debe tener lugar conforme al mecanismo constitucional por tratarse la específica acusación de traición o atentado a la seguridad del Estado de uno de los supuestos constitucionales a los que alude el número 1 del artículo 99”: intervención en Parejo Alfonso (ed.), *Estudios...*, *cit.*, nota 23, pp. 275 y 276.

29 Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, p. 91.

miembros del gobierno, mientras que la responsabilidad política del gobierno se desarrolla en el título V “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”. Lo mismo se puede decir de su desarrollo legislativo, contenido en el Reglamento del Congreso. En éste, la regulación del supuesto del artículo 102 CE se encuentra en el artículo 169, dentro del título dedicado al “otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa”, mientras que los procedimientos en los que está en juego la responsabilidad política del gobierno son regulados en el título VIII, que se consagra al “otorgamiento y retirada de confianza”.

Por todos los argumentos expuestos, consideramos que el ejercicio por el Congreso de los Diputados de dicha acusación no puede constituir uno de los supuestos de cese a los que se refiere el artículo 101.1 CE, aun reconociendo que conlleva la desaparición de la confianza parlamentaria en la persona del presidente del gobierno.

c. Rechazo parlamentario al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado

El tercero de los supuestos que nos proponíamos abordar al inicio de este apartado es el rechazo por las cámaras del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Sin duda, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado constituye la más importante manifestación de la política general propuesta por el órgano gubernamental, toda vez que expresa en términos de cuantificación de ingresos y gastos el desarrollo de su programa.³⁰ Por ello, podría pensarse que las consecuencias del rechazo al mismo deben extenderse al propio gobierno, provocando su cese. Esta conclusión, sin embargo, desconoce nuevamente la fuerte racionalización a la que ha sido sometido el régimen parlamentario en su desarrollo normativo por el texto constitucional español.³¹

³⁰ Así, se ha dicho que el presupuesto es al mismo tiempo una manifestación de la potestad legislativa del Parlamento y una modalidad de control político que el Parlamento posee frente al gobierno, “ya que su aprobación o rechazo implica la aceptación o no de la política global del mismo”: Álvarez Conde, *Curso..., op. cit.*, nota 4, p. 155. No debe olvidarse que en el ordenamiento constitucional español es el gobierno el que ostenta el monopolio sobre la iniciativa presupuestaria, tal y como resulta del artículo 134.1 CE: “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”.

³¹ Espín Templado, en su intervención en Parejo Alfonso (ed.), *Estudios..., cit.*, nota 23, p. 118. En

Destaca también aquí la diferencia de objetos existente entre los procedimientos de exigencia de responsabilidad política del gobierno y la tramitación parlamentaria del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. La votación de las cámaras sobre éste no es una votación de confianza ni a ella se le debe atribuir, por tanto, tal naturaleza, sino que tan sólo expresa su opinión sobre un determinado proyecto presentado por el órgano gubernamental, por muy importante que sea el mismo. Igualmente, tal y como sucedía en el caso de la concesión del suplicatorio, el rechazo al proyecto mencionado no requiere una mayoría cualificada, sino que basta con que no vote a su favor la mayoría simple que se exige para su aprobación.³²

Finalmente, la Constitución, pese a regular expresamente las consecuencias de la no aprobación de los presupuestos, no hace referencia al cese del gobierno, sino que se limita a disponer en su artículo 134.4 CE la prórroga automática de los del ejercicio anterior.³³ Esta prórroga parece suponer en sí misma, además, la continuidad en el cargo del órgano gubernamental, toda vez que no resultaría lógica la imposición constitucional de los presupuestos prorrogados a un nuevo gobierno, que puede representar una orientación ideológica distinta a la del anterior.

contra también de que un rechazo al Proyecto de Presupuestos determine el cese del gobierno en el ordenamiento español, Satrustegui, *op. cit.*, nota 3, p. 352; Guillén López, *op. cit.*, nota 3, p. 237.

³² A ello añade Espín Templado, que “está claro que no podría decirse que la devolución de los presupuestos —o cualquier otra votación contraria al Gobierno— tiene efectos de privación de confianza si se efectúa con mayoría absoluta y que no los tiene si se produce por mayoría relativa. E incluso si se derrota al Gobierno por mayoría absoluta en una votación de ese relieve no hay ninguna seguridad —antes al contrario— de que dicha mayoría fuera a mantenerse en una votación propiamente de confianza y, menos todavía, en una moción de censura”; intervención en Parejo Alfonso (ed.), *Estudios...*, *cit.*, nota 23, p. 121.

³³ En este sentido, como dice Espín Templado, “tratar de distinguir entre ‘no aprobación’ y rechazo parlamentario de los presupuestos no tiene ningún fundamento positivo”: *ibidem*, p. 118. El artículo 134.4 CE establece que: “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

C. *Supuestos de cese del gobierno por pérdida de la confianza parlamentaria*

a. El rechazo de una cuestión de confianza

El primero de los procedimientos previstos por la CE para sustanciar la responsabilidad política del gobierno ante el Congreso es la cuestión de confianza. Aunque resulta evidente que no es éste el momento adecuado para realizar un análisis detallado del significado de este instrumento en el ordenamiento constitucional español, no podemos dejar de hacer una serie de observaciones sobre el mismo que se enlazan más directamente con nuestro objeto de estudio.³⁴

Establece el artículo 112 CE que: “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entiende otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.

A ello añade el artículo 114.1 que “si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99”.

Únicamente actúa como causa de cese el rechazo de una cuestión de confianza, entendiéndose por tal el procedimiento de exigencia de responsabilidad política que reúne los requisitos exigidos por el artículo 112 CE y tramitado conforme con lo dispuesto por los artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso. La racionalización del régimen parlamentario impide, desde un punto de vista jurídico, sostener la existencia de una cuestión de confianza “oficiosa” sobre algún aspecto de la política gubernamental que tenga especial trascendencia, o hacer equivaler a la cuestión de confianza, a efectos de verificación de la subsistencia de la relación de confianza, el resultado de otros debates parlamentarios, como pudiera ser el debate del estado de la nación.³⁵

³⁴ Sobre la cuestión de confianza véanse, entre otros, Fernández Segado, Francisco, “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”, *REDC*, núm. 21, septiembre-diciembre de 1987, pp. 37-98; Mellado, Pilar, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988; González Trevijano, Pedro José, *La cuestión de confianza*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.

³⁵ En este sentido, González-Trevijano *op. cit.*, nota 34, pp. 190 y ss.

A diferencia de lo que sucede con los acuerdos parlamentarios vistos en el apartado anterior, el objeto principal de la cuestión de confianza es la verificación de la existencia o no de vínculo fiduciario entre el gobierno y el Congreso de los Diputados. Esto es así principalmente por el objeto sobre el que recae, que puede ser, como indica el artículo 112 CE, el programa o una declaración de política general. El programa al que hace referencia dicho precepto es el programa de gobierno trazado por el presidente. Se trata, por tanto, de uno de los criterios que es tenido en cuenta, junto con la propia persona del candidato a la presidencia, en el procedimiento de investidura del mismo desarrollado en el artículo 99 CE.³⁶ Similar relevancia, de cara a la valoración de la confianza parlamentaria que pueda tener el gobierno, posee el segundo de los objetos previstos, esto es, una declaración de política general. Ésta abarca la definición o el orden de prelación a establecer entre los objetivos de la acción política general del gobierno.³⁷

La norma fundamental española exige expresamente al gobierno que presente su dimisión al rey, en caso de sufrir una derrota en la tramitación de la cuestión de confianza (artículo 114.1, CE). Parece entonces que concurren en un mismo supuesto dos causas distintas de cese: la pérdida de la confianza parlamentaria y la presentación de la dimisión. Sin embargo, el elemento constitutivo del cese no puede ser sino la propia retirada de la confianza parlamentaria.³⁸ Es ésta, y no la posterior presen-

36 Fernández Segado, *op. cit.*, nota 34, pp. 52 y 53. El artículo 99.2 CE dispone que “el candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara”.

37 *Ibidem*, p. 55. Para Mellado, por “declaración de política general... hay que entender aquellas manifestaciones o declaraciones que, sin afectar al programa originario, tengan un marcado relieve político o una especial trascendencia para el Estado”: Mellado, Pilar, *op. cit.*, nota 34, p. 244.

38 Para Fernández Segado, la intervención regia es, pues, meramente formal al quedar cesado el gobierno *ipso iure* por los artículos 101.1 y 114.1 CE: Fernández Segado, *op. cit.*, nota 34, p. 89 y 90. En este sentido, para Aguiar de Luque el elemento constitutivo del gobierno cesante es la formalización del acto parlamentario mediante la comunicación del presidente de la cámara al rey (artículos 174 y 178 del Reglamento del Congreso); Aguiar de Luque, Luis, “La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea regional de Murcia*, Madrid, Asamblea Regional de Murcia-Tecnos, 1990, p. 265. López Guerra sostiene que “la pérdida de la confianza parlamentaria se exterioriza en la correspondiente resolución parlamentaria, bien la aprobación de la moción de censura, bien la derrota de una cuestión de confianza; en este último caso, la dimisión a que obliga el artículo 114 es consecuencia directa de esa resolución”: véase “Gobierno en funciones”, *cit.*, nota 5, p. 3264. *Cfr.* además, Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, pp. 352 y 353. En opinión de Revenga Sánchez, sin embargo, tanto

tación de la dimisión por el gobierno al rey, la que provoca el cese. A esta conclusión nos lleva la propia interpretación del artículo 101.1 CE. La consideración de la presentación de la dimisión como causa de cese en el caso de derrota gubernamental en una cuestión de confianza, que, de ser aceptada, sería además trasladable a la moción de censura, dejaría sin significado propio el inciso del artículo mencionado, por el que se dispone como causa independiente de cese del gobierno “los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución”. La obligación de presentar al rey la dimisión queda, entonces, como un elemento de cortesía hacia la figura del monarca, sin relevancia práctica alguna.³⁹

Siendo, pues, la desaparición de la confianza parlamentaria en este supuesto un hecho constatable con la pérdida de la votación en el Congreso, la conversión del gobierno en gobierno en funciones se realiza en virtud de lo establecido por la misma Constitución, sin perjuicio de la posterior aparición de un real decreto de cese, que tendría carácter declarativo.⁴⁰

Se ha destacado la falta de coherencia del deber de dimisión conjunta del órgano gubernamental establecido por la Constitución en el artículo 112 CE, que deja en manos exclusivamente de su presidente la decisión

en la moción de censura como en la cuestión de confianza, “la dimisión del Gobierno derrotado en el Congreso actúa como presupuesto de los demás efectos asociados a la ruptura de la relación fiduciaria. En otros términos, sólo después de que el Gobierno cumple con la obligación constitucional de presentar su dimisión al Rey (dimisión, recordémoslo, que aparece en el artículo 101 como un supuesto diferenciado de cese) surte efectos la expresión formal de desconfianza por parte de la Cámara”. Esto le lleva a concluir, lógicamente, que “a la vista de esta regulación... la mención a la pérdida de la confianza parlamentaria como causa del cese resulta innecesaria por reiterativa y que lo que el constituyente ha querido resaltar, haciéndolo de manera un tanto perifrástica, es que no toda derrota parlamentaria del Gobierno comporta para éste la obligación de dimitir”: Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, p. 82. En otro lugar, sin embargo, afirma Revenga que “el acto de la dimisión es en este caso una formalidad, con eficacia meramente declarativa, que el presidente ha de cumplir por imperativo constitucional con el fin de hacer posible la activación del procedimiento de investidura del nuevo Gobierno”: Revenga, *La formación...*, *cit.*, nota 4, pp. 95 y 96.

³⁹ La presentación formal por el gobierno de su dimisión ante el rey ni tan siquiera resulta necesaria para dar al monarca noticia oficial de la misma, de cara al consiguiente inicio de las consultas con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria dispuestas por el artículo 99.1 CE como fase inicial del procedimiento ordinario de nombramiento de un nuevo presidente. Esta comunicación le llega del propio presidente del Congreso, tal y como dispone el artículo 174.6 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁴⁰ *Cfr.* López Guerra, “Gobierno en funciones”, *cit.*, nota 5, p. 3264.

de plantear o no una cuestión de confianza, con el único requisito de someterla a previa deliberación del Consejo de Ministros, pero sin que su opinión tenga un carácter vinculante para aquél.⁴¹ Lo cierto es que, en todo caso, esta cuestión carece de relevancia práctica alguna. De una parte, porque los efectos de la exclusiva dimisión del presidente y los del órgano gubernamental en su conjunto son los mismos, al implicar el cese del primero el de todo el gobierno, según se obtiene del artículo 101.1 CE y del propio artículo 108 CE.⁴² Pero sobre todo porque, como hemos visto, el elemento constitutivo del cese no es en ningún caso la dimisión presentada sino la pérdida de la confianza parlamentaria.

Esta causa de cese del gobierno permanece inédita como tal en el ordenamiento español y difícilmente se llegará a verificar el cese de un gobierno por aplicación de lo dispuesto en los artículos 112 y 114.1 CE, dada la configuración constitucional de la cuestión de confianza. A ello contribuye decisivamente el hecho de que sea el propio presidente del gobierno el que decida personalmente cuándo va a ser ésta presentada, lo que le llevará a intentar asegurarse previamente de los apoyos necesarios para que su gestión salga fortalecida de la tramitación de la cuestión. Pero, además y principalmente, porque basta con que vote a favor de la concesión de la confianza al gobierno la mayoría simple del Congreso para que ésta se entienda otorgada (artículo 112, CE, *in fine*). Por tanto, las abstenciones y los votos nulos o en blanco, así como las ausencias, no juegan en contra de la obtención de la confianza, que se consigue si votan más diputados a favor que en contra.⁴³ No obstante,

41 Mellado, Pilar, *op. cit.*, nota 34, pp. 267 y 268; González Trevijano, *op. cit.*, nota 34, pp. 178 y 179. En contra, Fernández Segado, quien, recogiendo una opinión de Sánchez Agesta, señala que “la crisis forzosa del Gobierno que deriva de la no aprobación de una cuestión de confianza se refiere al Gobierno en todos sus elementos personales y políticos, con lo que, obviamente, la crisis trasciende la esfera estrictamente personal que tendría en el supuesto de entender la cuestión de confianza como un medio de pura relación personal entre el jefe del ejecutivo y la Cámara baja. Y no de otro modo puede entenderse si se tiene en cuenta que el planteamiento de la cuestión de confianza no se hace *in abstracto*, sino sobre el programa o sobre una declaración de política general. Con ello se trasciende la relación puramente personal”: Fernández Segado, *op. cit.*, nota 34, p. 88.

42 Mellado, Pilar, *op. cit.*, nota 34, pp. 267 y 268.

43 En este sentido, Álvarez Conde, para quien, con ello “se establece una absoluta desproporción no sólo con la moción de censura, para la cual se exige la mayoría absoluta, sino también en relación con la propia votación de investidura, en la cual se exige en primer lugar la mayoría absoluta y, en segunda votación, la mayoría simple. Ello coloca al Presidente del Gobierno en una situación de preeminencia”: Álvarez Conde, *Curso...*, *op. cit.*, nota 4, p. 176. Para Molas y Pitarch, sin embargo, este requisito “es congruente con la posibilidad de existencia de gobiernos minoritarios,

pueden darse casos de ruptura entre los partidos que componen la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, o supuestos concretos de debilitamiento personal de la figura del presidente que desemboquen, finalmente, en la constatación de la quiebra de la relación fiduciaria por este procedimiento.⁴⁴

b. La aprobación de una moción de censura

La aprobación de una moción de censura constituye el otro supuesto constitucionalmente previsto en el ordenamiento español de pérdida de la confianza parlamentaria capaz de provocar el cese del gobierno. Corresponde, según el plan de este trabajo, realizar ahora una valoración del papel que cumple este mecanismo como causa de cese del gobierno.

Sobre ésta, dice el artículo 113.1 CE que “el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura”. A ello añade el artículo 114.2 CE que “si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

Tal y como dijimos ya en relación con la cuestión de confianza, el elemento constitutivo del cese del gobierno no es, en ningún caso, la dimisión presentada al rey, sino la mera aprobación de la moción por mayoría absoluta, que produce efectos *ipso iure*.⁴⁵

surgidos en la segunda votación de investidura”: Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario español*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 193.

44 Para Otto y Pardo, incluso, la hipótesis de la pérdida por el gobierno de una cuestión de confianza es, frente a lo que ocurre con la moción de censura “numéricamente más factible, ya que la voluntad adversa para ser eficaz tiene que alcanzar tan sólo la mayoría simple y negativa, pero en cambio la iniciativa permanece en manos del Presidente del Gobierno”: Otto, Ignacio de, *op. cit.*, nota 27, pp. 168 y 169.

45 Por todos, Aguiar de Luque, *op. cit.*, nota 38, p. 265. Por lo demás, Ollero critica la inclusión de la referencia a la dimisión del gobierno en el tenor literal del artículo 114.2 CE. Para dicho autor, “tendría más sentido no hablar de esa dimisión (que se asemeja más bien a una protocolaria despedida), cuya mención parece provocar la apertura del proceso previsto en el artículo 99. Téngase en cuenta que este artículo, que pone en marcha la investidura, no está previsto tan sólo para el caso de situaciones inmediatas a nuevas elecciones, es decir ‘después de la renovación del Congreso’, sino también para los ‘demás supuestos constitucionales en que así proceda’, y entre ellos está la dimisión del presidente o su fallecimiento. El confusionismo es aún más patente porque el propio artículo que prevé las consecuencias de la moción de censura lo provoca al remitirse al artículo 99, que nada

Se puede dar también por reproducido en este momento todo lo que indicamos en el apartado anterior sobre el hecho de que la exigencia de dimisión recaiga sobre todo el gobierno y no sólo sobre el presidente, como parece exigir la circunstancia de que sea éste el que concentra en su persona el nacimiento e incluso, el desarrollo de la relación fiduciaria necesaria entre gobierno y Parlamento.⁴⁶

En el ordenamiento español, la moción de censura es el único procedimiento de exigencia de la responsabilidad política del órgano gubernamental ante el Congreso que tiene su origen en una iniciativa parlamentaria. Por este motivo, se ha dicho que en la moción de censura se concentra lo que queda de la concepción clásica del parlamentarismo y constituye su núcleo irreductible, en cuanto representa ésta de posición del gobierno dependiente del Parlamento.⁴⁷

En el desarrollo normativo de la moción de censura es donde se ha puesto en mayor medida de manifiesto la búsqueda por el constituyente de la estabilidad gubernamental sobre la base de dificultar la exigencia de responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento. Dicha intención ha rodeado el procedimiento de la moción de censura de una serie de requisitos que dificultan notablemente su aprobación. En esta línea se inscriben, por ejemplo, la exigencia de que la moción de censura sea propuesta por, al menos, la décima parte de los diputados (artículo 113.2, CE),⁴⁸ la previsión de un “plazo de enfriamiento” para evitar un irreflexivo apoyo a la moción favorecido por la excesiva inmediatez de

tiene que ver en este asunto”: Gómez Ollero, Carlos, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en varios autores, *Gobierno y administración en la Constitución*, cit., nota 11, p. 1324.

46 En este sentido, véase Mellado, Pilar, *op. cit.*, nota 34, p. 287.

47 Así, López Guerra, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución”, *REDC*, núm. 23, mayo-agosto de 1988, pp. 95 y 96.

48 En opinión de Montero Gibert y García Morillo, “la regulación adoptada es... coherente con la lógica interna de la moción de censura. La trascendencia atribuida a su sola presentación y la necesidad de evitar, por evidentes razones de economía parlamentaria, los debates sobre los que tienen muy escasas posibilidades de éxito justifican la proporción contemplada en el artículo 113.2, que es, por lo demás, la que con mayor frecuencia puede encontrarse en el Derecho comparado”: Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J., *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 156.

los acontecimientos que la motiven,⁴⁹ o la prohibición a los firmantes de presentar otra durante el mismo periodo de sesiones, en caso de no prosperar la anterior (artículo 113.4, CE). Asimismo, la aprobación de una moción de censura requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. Pero es, sobre todo, su carácter constructivo lo que hace de ella un instrumento difícilmente aplicable. No basta con que la mayoría exigida se aglutine en contra de un gobierno, sino que, siguiendo el modelo alemán adoptado por la ley fundamental de Bonn, se exige además que sea capaz de articular su posición en favor del candidato a presidente que toda moción debe presentar, que se considerará investido de la confianza de la Cámara en caso de ser aprobada, de acuerdo con los fines de su nombramiento como presidente del gobierno.⁵⁰ Esta confusión en un único procedimiento de investidura y exigencia de responsabilidad parlamentaria hace prever no sólo una escasa utilización del mecanismo descrito, sino también, lo que es más importante para los propósitos que nos ocupan, el escaso éxito del mismo cuando sea utilizado.⁵¹ Lo cierto es que, igual que sucede con la cuestión de confianza, la aprobación de una moción de censura es una causa de cese inédita, hasta el momento, en el ordenamiento español.⁵²

49 El artículo 113.3 CE dispone que “la moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación”.

50 El artículo 113.2 CE dispone que “la moción de censura... habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno”. Para Montero, la atribución de este carácter constructivo a la moción “resulta innecesario en tanto no contribuye a la finalidad estabilizadora para la que fue introducido, y, lo que es peor, ineficaz por cuanto impide el desarrollo de su esencia parlamentaria de fiscalización sobre las actividades del ejecutivo”: Montero, José Ramón, “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, *REP*, nueva época, núm. 12, noviembre-diciembre de 1979, p. 19.

51 Por lo demás, como señala F. Balaguer Callejón, “el requisito de incorporación de un candidato a la Presidencia del Gobierno en el voto constructivo no incide sólo en el aumento de la estabilidad del gobierno. Tiene además un efecto, no pretendido, en la caracterización misma de la moción de censura constructiva como mecanismo de control político y de exigencia de responsabilidad política... el parámetro que sirve de base al control y a la responsabilidad, carece prácticamente de relevancia en la configuración jurídica del voto constructivo, cediendo esa relevancia al nuevo parámetro que en su caso habrá de suponer la investidura extraordinaria del presidente propuesto en la moción. Como a la postre, esta investidura deviene prácticamente imposible por la propia estructura del voto constructivo, la censura acaba por convertirse en una lucha política entre el candidato y el censurado, cuyo destinatario es el cuerpo electoral...”: Balaguer Callejón, Francisco, “Prólogo”, en Trujillo Pérez, Antonio Javier, *La moción de censura en las entidades locales*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 20 y 21.

52 La advertencia acerca de la inutilidad de la moción de censura como mecanismo de exigencia

El inmediato nombramiento del candidato propuesto en la moción de censura, en caso de triunfar ésta, hace de ella un procedimiento extraordinario de nombramiento del presidente del gobierno. Se trata del único supuesto de nombramiento previsto por la CE que no requiere el seguimiento del procedimiento de investidura dispuesto en el artículo 99. Por ello, en este caso, el periodo de interinidad en el que actúa un gobierno cesante o en funciones, abierto por la aprobación de la moción de censura y que se extiende hasta la toma de posesión del nuevo gobierno será, de modo previsible, extraordinariamente breve.

En definitiva, la desaparición de la relación de confianza parlamentaria que sustenta en todo caso al gobierno español es un elemento común a todos los supuestos de cese previstos en el artículo 101.1 CE. Sin embargo, la previsión constitucional acerca de “los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución” como causa de cese no permite incluir entre ellas otras distintas a las que comportan los procedimientos de exigencia de responsabilidad política por parte del Congreso que, expresamente, vienen acompañados de una previsión constitucional que ordena la dimisión del gobierno. Este es el caso, exclusivamente, de la derrota gubernamental en una cuestión de confianza y de la aprobación de una moción de censura.

3. La dimisión del presidente del gobierno

La previsión constitucional de la dimisión del presidente del gobierno como otro de los supuestos de cese del gobierno entero expresa nuevamente la posición prevalente que aquél disfruta en el seno del órgano gubernamental en el ordenamiento español. La personalización en el mismo de la relación de confianza con el Parlamento que sustenta al gobierno en todo sistema parlamentario tiene como contrapartida el que su abandono del cargo impide a los demás miembros del órgano gubernamental continuar su función.

Por dimisión del presidente, de acuerdo con las finalidades del artículo 101 CE, debe entenderse exclusivamente el abandono voluntario del cargo por el mismo, cualquiera que sea la naturaleza de las causas que

hayan podido influir en su decisión.⁵³ Así, circunstancias como la aprobación de un suplicatorio para su procesamiento, la acusación al presidente del gobierno por traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado, aprobada por el Congreso, o el rechazo parlamentario al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, si bien, como vimos en su momento,⁵⁴ no consituyen causas autónomas de cese del órgano gubernamental, sí pueden desembocar en la dimisión del presidente como consecuencia de una valoración de la situación política y jurídica creada por las mismas. No se incluyen, sin embargo, en este apartado todos aquellos supuestos de dimisión “obligatoria” del presidente, impuesta por el propio texto constitucional español en los casos de pérdida de una cuestión de confianza y aprobación de una moción de censura.

En relación con el elemento constitutivo de esta causa de cese, se ha sostenido que del artículo 62, inciso *d*, CE se puede deducir la necesidad de la aceptación del rey para que la dimisión despliegue su eficacia⁵⁵ e, incluso, la preceptiva publicación del decreto que deje constancia oficial de la misma en el *BOE*.⁵⁶ Sin embargo, la causa de cese prevista en el artículo 101 es la dimisión como tal, sin que ésta exija para su perfección requisito alguno. Del mismo modo que en los supuestos de pérdida de una cuestión de confianza y aprobación de una moción de censura el motivo de cese, propiamente dicho, era el acto de manifestación de voluntad del Congreso en el que se ponía de relieve la pérdida de la confianza de la cámara y no la posterior dimisión del gobierno, en este caso la causa es la simple dimisión.

53 Para Revenga Sánchez “la acción de dimitir consiste en una unilateral manifestación de voluntad por virtud de la cual el titular de un cargo o empleo público exterioriza su deseo de poner fin al desempeño de las funciones inherentes a dicho cargo”: Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, pp. 93 y 94. Sobre la diversidad de motivos que pueden provocar la dimisión del presidente del gobierno, véanse Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 348 y Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, p. 97.

54 Véase *supra* epígrafe 2. B, p. 123.

55 Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 349. El artículo 62, inciso *d*, CE dispone que “corresponde al Rey... proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución”.

56 Santaolalla, *op. cit.*, nota 3, p. 1413. También para Torres del Moral, la dimisión se perfecciona con un real decreto por el que el rey la acepta, refrendado por el propio presidente saliente: Torres del Moral, *op. cit.*, nota 21, p. 631. En contra, Guillén López, *op. cit.*, nota 3, p. 248.

Además, el rey carece al respecto de potestad discrecional alguna de aceptación o rechazo de la dimisión del presidente.⁵⁷ Es cierto que, como consecuencia de conversaciones no públicas mantenidas entre el monarca y el presidente, éste puede reconsiderar su postura inicial. Pero, una vez presentada oficialmente su dimisión, se ha de entender producido el cese del gobierno en virtud de lo establecido en el propio artículo 101 CE, con lo que ello implica respecto al inicio del procedimiento de investidura del artículo 99 CE. Distinto es que, por razones de publicidad, sea conveniente la publicación de un real decreto en que se dé noticia de la dimisión y cese del presidente del gobierno, junto con el de su gobierno. Este real decreto tendría, en todo caso, un mero carácter declarativo, no constitutivo.⁵⁸

La única ocasión en que se ha verificado esta causa de cese en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 fue la dimisión del presidente Adolfo Suárez en 1981, que no vino acompañada de real decreto alguno que la hiciera pública y declarara al mismo tiempo el cese del gobierno. Por el contrario, la dimisión se produjo el día 28 de enero de 1981, y sólo al día siguiente la Secretaría de Estado para la Información hizo público, al término de una reunión del Consejo de Ministros, un comunicado por el que se daba a conocer aquélla. La única constancia documental existente consiste en una comunicación de la presidencia del Congreso inserta en la serie I del *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Congreso de los Diputados—. En el *BOE* no se recoge noticia alguna hasta los reales decretos 249 y 250/1981, de 25 de febrero (*BOE* de 26 de febrero), por los que se formaliza el fin de las funciones como presidente del gobierno de Adolfo Suárez y se nombra presidente del gobierno a Leopoldo Calvo-Sotelo.⁵⁹

Esta solución se adecua perfectamente al tenor literal de la CE, toda vez que por su artículo 62, inciso *d*, tan sólo corresponde al monarca “poner fin a las funciones” del presidente del gobierno. En ausencia de un real decreto que dé a conocer la dimisión del presidente, el inicio de las consultas regias con los representantes designados por los grupos polí-

⁵⁷ Así, Satrustégui, *op. cit.*, nota 3, p. 351. Para Santaolalla, sin embargo, “en los casos en que resulte muy patente la inconveniencia de la dimisión”, el rey podría, con carácter extraordinario, rechazarla: Santaolalla, *op. cit.*, nota 3, p. 1413.

⁵⁸ *Cfr.* Guillén López, *op. cit.*, nota 3, pp. 247 y 248.

⁵⁹ Véanse estos datos en Álvarez Conde, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 12, pp. 204 y 205.

ticos con representación parlamentaria, dispuesto por el artículo 99 CE, actúa como signo externo de la consumación del cese.⁶⁰

La efectividad del cese tampoco exige la comunicación por el presidente del gobierno de su dimisión al Parlamento, aunque razones de cortesía constitucional puedan aconsejarla, al menos por lo que al Congreso de los Diputados se refiere.⁶¹

Por otra parte, se ha sostenido que tras la dimisión, el presidente saliente debe continuar en su cargo, incluso contra su voluntad, formando parte del órgano gubernamental en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno. Esta obligación tendría su fundamento en el propio tenor literal empleado en la redacción del párrafo segundo del artículo 101 CE: “El Gobierno cesante continuará en funciones...”.⁶²

Esta interpretación de la Constitución no es a nuestro juicio, la única posible. Ciertamente es que el presidente, una vez que ha presentado la dimisión, puede continuar formando parte del gobierno cesante, pero esta continuidad no debe ser sino voluntaria. De este modo, el presidente saliente puede abandonar el órgano gubernamental tan pronto como presente su dimisión, si así lo desea. Esta solución parece más conforme con la configuración del derecho a dimitir como un derecho fundamental de la persona que ocupa un cargo público, incluido en el artículo 23 CE, de la que se hace eco el Tribunal Constitucional español en su sentencia 60/1982.⁶³ A ella no se opondría tampoco la referencia a todo el “gobierno cesante” en el artículo 101.2 CE. Aunque el presidente es uno de los miembros necesarios del gobierno citados en el artículo 98.1 CE, su ausencia no impediría hablar de “gobierno cesante”, tal y como se deduce del mantenimiento del término para referirse también al órgano gubernamental que ha cesado como consecuencia del fallecimiento de aquél.⁶⁴

60 Revenga Sánchez, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 11, p. 1511; López Guerra, “Gobierno en funciones”, *cit.*, nota 5, pp. 3264 y 3265.

61 Revenga Sánchez, *La formación...*, *cit.*, nota 4, pp. 101 y 102.

62 En este sentido, Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 351.

63 Véase al respecto Revenga Sánchez, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 11, pp. 1511 y 1512. El TC señala en el fundamento jurídico 3 de la sentencia citada que “cabe inferir del artículo 23.2 que, si todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder a cualquier cargo público, también tienen el de dimitir de ellos, decisión que se inserta en la esfera de libre disposición individual y que, no estando prohibida... está permitida, aunque pueda admitir en cada caso las limitaciones establecidas por la legislación reguladora del cargo en cuestión”.

64 El artículo 98.1 CE establece que: “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley”.

Mostrada, por tanto, por el presidente saliente su intención de abandonar el cargo sin esperar a la constitución del nuevo gobierno, el monarca no debe sino poner fin a sus funciones de forma inmediata.⁶⁵

Esta solución encuentra acomodo en la Ley del Gobierno. Tras ponerse fin a las funciones del presidente del gobierno, conforme a lo aquí sostenido, actuarían las normas que en dicha Ley regulan su suplencia. Dispone al respecto el artículo 13.1 del texto legal que “en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos”.

De las tres causas que desencadenan la suplencia, dos de ellas —“ausencia o enfermedad”— dan lugar a una situación que, en principio, puede tener un carácter transitorio, de tal forma que, finalizada la causa que la origina, correspondería nuevamente al presidente del gobierno el ejercicio de las funciones que le son propias. Sin embargo, la tercera de ellas —“vacante”— alude a un supuesto de vacío definitivo en el cargo, siendo dos los motivos que lo pueden provocar: el fallecimiento del presidente y el abandono del cargo por el mismo tras su dimisión. No cabe duda que de haberse querido referir el legislador exclusivamente al caso de fallecimiento lo hubiera hecho, tal y como hace, siguiendo la terminología constitucional, al regular las causas de cese del órgano gubernamental. Sin embargo, la Ley utiliza un término comprensivo del fallecimiento, pero evidentemente más amplio que éste.⁶⁶

Varias son las respuestas posibles a la pregunta sobre la persona referendada del acto del rey que sigue a la dimisión del presidente del gobierno, en función del supuesto concreto que nos planteemos.⁶⁷ Si el

⁶⁵ En contra de la continuidad del presidente del gobierno en funciones, Rubio Llorente, Francisco y Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás, “Notas parlamentarias”, *RFDUC*, nueva época, núm. 60, 1980, p. 168; Espín, “El gobierno”, *cit.*, nota 23, p. 235. Para Revenga Sánchez “si de lo que se trata con la *prorogatio* es de preservar la continuidad de la función de dirección de la Administración, en puridad, tal necesidad se vería satisfecha con el mantenimiento de los Ministros y demás órganos superiores de los Departamentos ministeriales”: Revenga Sánchez, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 11, p. 1512.

⁶⁶ *Cfr.* Guillén López, *op. cit.*, nota 3, pp. 244 y 245. Para este autor, además, “una vez roto el nexo fiduciario no hay dato alguno que nos permita sostener la preferencia en el orden de prelación del Presidente cesado sobre el Vicepresidente”: *ibidem*, p. 242. Ya antes de la aparición de la Ley del Gobierno, Espín sostiene que en caso de dimisión, sigue en funciones el gobierno bajo la dirección de un vicepresidente o del ministro correspondiente: Espín, “El gobierno”, *cit.*, nota 23, p. 235.

⁶⁷ Según dispone el artículo 64 CE, “1. Los actos del Rey serán referendados por el Presidente

presidente saliente abandona el cargo una vez presentada la dimisión, posibilidad aquí sostenida, tan sólo cabe la aparición de un real decreto que ponga fin a sus funciones, de conformidad con el artículo 62, inciso *d*, CE. La falta de continuidad del presidente en el cargo aconseja que corresponda el refrendo a alguien distinto a él que pueda asumir efectivamente la responsabilidad por dicho acto. Esta persona será aquella a la que, según las normas antes expuestas, corresponda la suplencia del presidente saliente.

Si, por el contrario, el presidente del gobierno no abandonara el cargo tras su dimisión se puede publicar un real decreto declarativo de su cese en el que se disponga igualmente su continuidad en funciones hasta el momento de la toma de posesión del nuevo presidente del gobierno, siguiendo el modelo empleado para el caso de celebración de elecciones generales. Al igual que ocurre en este último supuesto, el real decreto vendría refrendado por el propio presidente saliente.⁶⁸ Lo que no se justifica es el refrendo por el ministro de justicia cesante de un real decreto que ponga fin a las funciones del presidente del gobierno saliente, tal y como sucediera en el único supuesto de dimisión verificado hasta el momento en el ordenamiento español.⁶⁹

4. *El fallecimiento del presidente*

El fallecimiento del presidente del gobierno es la última de las causas de cese del órgano gubernamental previstas por la CE. El cese se produce en este caso con el mero hecho del fallecimiento, tal y como dispone

del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso. 2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”.

⁶⁸ En opinión de Satrústegui, es el propio presidente saliente el que debe refrendar el decreto en el que se acepta su dimisión, al no preverse para estos supuestos el refrendo del presidente del Congreso en el artículo 64.1 CE ni haber aquí analogía alguna con los casos previstos, y no se debe atribuir dicho refrendo a un ministro o al presidente entrante: Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 350.

⁶⁹ En el caso de la dimisión del presidente Suárez, el Real Decreto 248/1981, de 25 de febrero, por el que se formaliza el fin en sus funciones como presidente del gobierno (*BOE*, núm. 49, de 26 de febrero), fue refrendado por el entonces ministro de justicia, Francisco Fernández Ordóñez. Para Revenga Sánchez, “la lógica de esta práctica hay que buscarla en la actuación de este último como Notario Mayor del Reino, al objeto de atestiguar la certeza de la dimisión como causa efectiva del cese”: Revenga Sánchez, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 11, pp. 1510 y 1511 (nota 14).

claramente el propio artículo 101.1 CE. Así pues, no es necesario que el vicepresidente presente dimisión alguna para que éste se verifique.⁷⁰

Con el fallecimiento se pone en marcha el mecanismo de la suplencia, por el cual, según lo dispuesto por la Ley del Gobierno, las funciones del presidente son asumidas por los vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación o, en su defecto, por los ministros, según el orden de precedencia de los departamentos (artículo 13.1).⁷¹ Inmediatamente debe iniciarse también el procedimiento del artículo 99 CE para la investidura de un nuevo presidente del gobierno.

Se ha propuesto, de acuerdo con la doctrina, la equiparación de la incapacidad no temporal por enfermedad del presidente del gobierno, con su fallecimiento, para considerarla como causa de cese, pese a su falta de mención expresa en la Constitución y en la ley.⁷² Esta ausencia no se aprecia a lo largo del procedimiento constituyente, ya que sólo en la comisión mixta Congreso-Senado se suprime la referencia a ella como otra de las causas de cese del gobierno, por temor a una mala utilización de la misma por la mayoría parlamentaria.⁷³

Ante esta falta de previsión, la verificación de la incapacidad no temporal del presidente del gobierno desencadenaría el mecanismo de la suplencia descrito en el artículo 13 de la ley. De este modo, el vicepresidente o el ministro correspondiente asumiría las funciones que tiene asignadas el presidente, con excepción de aquellas que la Constitución

70 Para Torres del Moral, fallecido el presidente, el vicepresidente asume sus funciones “a los exclusivos efectos de presentar la dimisión propia y la del Gobierno y de permanecer en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”: Torres del Moral, *op. cit.*, nota 21, p. 632.

71 Guillén López, *op. cit.*, nota 3, pp. 250 y 251. En opinión de Satrústegui, la falta de mención en este artículo del fallecimiento como uno de los casos para la suplencia del presidente es una omisión incomprensible: Satrústegui, *op. cit.*, nota 3, p. 354. Al respecto, se ha criticado la equiparación que realiza la Ley del Gobierno del régimen jurídico de todos los supuestos de suplencia. En este sentido, véanse Aragón Reyes, Manuel, “Composición y organización del gobierno y estatuto de sus miembros”, *DA*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, p. 107, y Pérez Tremps, Pablo, “Composición, organización y estatuto de los miembros del gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno”, *DA*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, p. 121.

72 En este sentido, Espín, “El gobierno”, *cit.*, nota 23, p. 236; Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*, nota 18, p. 178. Para Alzaga Villaamil, “*brilla por su ausencia la previsión constitucional de la posible incapacidad sobrevenida del presidente del gobierno*, máxime cuando, como contraste, el artículo 59.2 CE contempla la hipótesis de la inhabilitación del rey, cuyo reconocimiento se confía a las Cortes Generales”: Alzaga Villaamil *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, vol. II, p. 526. Cursiva también en el original.

73 Por todos, Alzaga Villaamil, *op. cit.*, nota 72, p. 526.

atribuye a éste directamente.⁷⁴ La atribución personal de una función a la figura del presidente obliga a concluir la imposibilidad de que otro sujeto distinto pueda ejercerla. Así lo ha entendido incluso la propia ley, la cual, en su artículo 20, dispone la indelegabilidad de este tipo de competencias. De este modo, el vicepresidente no puede poner fin a esta situación con la disolución anticipada de las cámaras y la correspondiente convocatoria de elecciones, o mediante el planteamiento de una cuestión de confianza. En estas circunstancias, las dos únicas soluciones posibles son la continuidad indefinida de la situación de suplencia o, de obtenerse la mayoría suficiente, la aprobación de una moción de censura, apoyada eventualmente incluso por las mismas fuerzas políticas que soportan al gobierno. Todo ello, junto con la incidencia de la incapacidad no temporal del presidente del gobierno en el vínculo fiduciario establecido entre él mismo y el Congreso —equivalente a la que resulta de su fallecimiento—, y la gravedad de la situación originada —por la que un gobierno que no ha recibido la confianza parlamentaria actuaría sin más limitación funcional que la derivada de la imposibilidad de ejercer las potestades atribuidas a título personal al presidente—, hubieran aconsejado la disposición expresa de esta circunstancia como causa de cese del órgano gubernamental, debidamente provista de las garantías jurídicas necesarias para evitar su eventual manipulación con fines exclusivamente políticos.

5. La inhabilitación del presidente del gobierno para el ejercicio de empleo o cargo público como causa de cese

Aunque ya han sido estudiadas todas las causas de cese previstas por el artículo 101 CE, del artículo 11 de la Ley del Gobierno resulta otra

⁷⁴ En este sentido, Álvarez Conde, “El gobierno en funciones”, *cit.*, nota 12, p. 201. En relación con el anterior Proyecto de Ley del Gobierno de 1995, que preveía la incapacidad total y permanente como una causa de suplencia, señalaba Espín Templado que “es claro que si la incapacidad total y permanente determina (al igual que el fallecimiento) la suplencia, es porque presupone el cese del Presidente y, por ende, del Gobierno. Cese que se produciría, a nuestro juicio, en el mismo momento en que médicamente se constatase la incapacidad total y permanente del Presidente, al igual que sucede cuando se produce el fallecimiento. Así pues, bien porque se entienda implícitamente asimilada al fallecimiento, bien como causa de obligada aceptación, lo cierto es que hay que considerarla como una causa de cese efectivamente existente, aunque no se encuentre mencionada en el artículo 101 de la Constitución”: intervención en Parejo Alfonso (ed.), *Estudios...*, *cit.*, nota 23, p. 119.

que, en buena lógica, debía ser aplicable aun no existiendo previsión expresa al respecto. El artículo mencionado del texto legal establece, como hemos visto, que: “Para ser miembro del Gobierno se requiere... no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme”. De este modo, el presidente inhabilitado debe abandonar inmediatamente el cargo, provocando así el cese del órgano gubernamental en su conjunto.

Pese a que el artículo 11 lleva como epígrafe: “De los requisitos de acceso al cargo”, debemos entender que en este caso comprende también un requisito de permanencia en el mismo.⁷⁵ Evidentemente, la persona inhabilitada para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme no sólo no puede acceder al cargo de presidente del gobierno, sino que, si ya lo ostentara, tendría que dejar de desempeñarlo. Además, el texto del artículo lo configura como una exigencia: “Para ser miembro del Gobierno”, fórmula que no sólo abarca el acceso al órgano gubernamental sino también la permanencia en el mismo.⁷⁶

La explicación de esta causa de cese ha de buscarse en el régimen jurídico del derecho fundamental del presidente del gobierno que resulta afectado por ella. El presidente, en el desempeño de su cargo, no hace sino ejercer el derecho “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (artículo 23.2, CE). Con él se garantiza iusfundamentalmente no sólo el acceso, sino también la permanencia en estas funciones y cargos públicos de quienes hayan accedido sin perturbaciones ilegítimas, así como su desempeño de conformidad con lo que la ley establece.⁷⁷ El ejercicio de

⁷⁵ En este sentido, en relación con el Proyecto de Ley Reguladora del Gobierno presentado en la anterior legislatura: Aragón Reyes, Manuel, intervención en Parejo, Alfonso (ed.), *Estudios...*, cit., nota 23, p. 101.

⁷⁶ Sobre este tema, en relación con la rúbrica del que fuera artículo 19 en el anterior Proyecto de Ley del Gobierno de 1995, que recogía igualmente “requisitos de acceso”, señala Aragón Reyes que “es cierto que los rótulos... no forman parte del contenido prescriptivo de las normas, ni los rótulos de los capítulos, ni los de los títulos ni los de los mismos preceptos. Son disposiciones puramente didácticas que se ponen para mejor comprensión de las normas pero que por sí mismos no contienen ninguna norma jurídica. La norma jurídica está residenciada en el precepto propiamente dicho, esto es, en el contenido del precepto. Incluso sería discutible la oportunidad de poner rótulos a los preceptos... Pero ya que se pone rótulo, conviene que refleje fielmente el contenido del precepto. El rótulo sólo dice ‘requisitos de acceso’, cuando en el precepto se incluyen tanto los requisitos de acceso al cargo como los de conservación del mismo”: *ibidem*, pp. 100 y 101. Véase también, al respecto, Guillén López, *op. cit.*, nota 3, pp. 258 y 259.

⁷⁷ Por todas, SSTC 32/1985, de 6 de marzo: *BOE*, núm. 74, de 27 de marzo, fundamento

este derecho queda sometido, sin embargo, a todas las restricciones que, con carácter general, establece la legislación penal al respecto, sin que su aplicación resulte excepcional en este supuesto concreto por privilegio alguno del cargo.⁷⁸

III. CONCLUSIONES

1. En el ordenamiento jurídico español, el cese del gobierno se produce como consecuencia de la propia verificación de cualquiera de los supuestos de hecho previstos en el artículo 101.1 CE. Por ello, el real decreto que pueda publicarse con posterioridad al mismo tiene, en la medida en que se limite a disponer dicho cese, un simple carácter declarativo. Por la misma razón, la dimisión del gobierno ante el rey, prevista por la CE en los casos de pérdida de una cuestión de confianza o de aprobación de una moción de censura, carece de eficacia constitutiva del cese.

2. Más allá de la concreta referencia como causa específica determinante del cese del órgano gubernamental a los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, la ruptura del vínculo fiduciario que el sistema parlamentario español supone existente entre el gobierno y el Congreso se encuentra en realidad presente en cualquiera de los restantes supuestos.

3. Las elecciones generales a las que se refiere el artículo 101.1 CE son exclusivamente las que se celebran para ambas cámaras o, en su caso, al Congreso de los Diputados. La irrelevancia en el ordenamiento constitucional español del Senado en la relación de confianza parlamentaria que sustenta al gobierno se traduce en la intrascendencia jurídica

jurídico 3; 76/1989, de 27 de abril: *BOE*, núm. 121, de 22 de mayo, fundamento jurídico 2; 181/1989, de 3 de noviembre: *BOE*, núm. 290, de 4 de diciembre, fundamento jurídico 4; 205/1990, de 13 de diciembre: *BOE*, núm. 9, de 10 de enero de 1991, fundamento jurídico 5.

⁷⁸ Así, el TC, en un supuesto donde se planteaba la suspensión por sentencia firme en el ejercicio de su actividad impuesta a un funcionario público por la comisión de un delito que llevaba aparejada dicha pena, señala que el derecho que nos ocupa “está delimitado por la coexistencia con los demás derechos, también fundamentales, todos los cuales tienen como límite último el Código Penal, donde se tipifican los comportamientos a los cuales se formula el máximo reproche social... los efectos negativos o desfavorables, punitivos en suma, están constitucionalmente previstos como frontera insalvable del derecho que se invoca, cobijado en el art. 23.2 de la Constitución”: STC 209/1993, de 28 de junio: *BOE* núm. 183, de 2 de agosto, fundamento jurídico 3.

de la celebración de elecciones para dicha Cámara respecto a la continuidad del órgano gubernamental.

4. El gobierno cesa el mismo día de la celebración de elecciones generales. La disolución del Congreso, pese a traer consigo la desaparición de uno de los sujetos sobre los que gira el vínculo fiduciario arriba mencionado —salvedad hecha de la continuidad de su diputación permanente—, no supone el cese del órgano gubernamental, que podrá desempeñar con plenitud todas las funciones que no se vean afectadas por la disminución del ámbito funcional de aquélla.

5. De forma coherente con la fuerte racionalización del sistema parlamentario español, “los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución” (artículo 101.1, CE) como causa de cese se reducen a aquellos en los que la norma fundamental lo dispone expresamente de manera adicional, como sucede en los supuestos de pérdida de una cuestión de confianza o de aprobación de una moción de censura. Ni la concesión del suplicatorio para la inculpación o procesamiento del presidente del gobierno ni la acusación al mismo por el Congreso por traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado ni, por último, el rechazo parlamentario del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado condicionan jurídicamente la continuidad del órgano gubernamental, sin perjuicio de sus consecuencias en el plano político, entre las que podría encontrarse la propia dimisión del presidente.

6. En el supuesto de dimisión del presidente del gobierno, el cese se perfecciona con la mera manifestación firme de voluntad del mismo en este sentido, sin necesidad por tanto de esperar a su admisión por el rey o a la publicación de un real decreto que la declare. El presidente saliente puede abandonar el cargo si lo desea, poniendo con ello en funcionamiento el mecanismo legal de la suplencia.

7. La falta de previsión en el ordenamiento español de la incapacidad no temporal del presidente del gobierno como causa de cese implica que, llegado el momento, el gobierno debe continuar en esta situación hasta la celebración de elecciones generales por término de la legislatura o, en su caso, hasta la aprobación de una moción de censura. La persona encargada de la suplencia del presidente no podría ni disolver anticipadamente las cámaras ni presentar una cuestión de confianza, por tratarse, ambas, de potestades atribuidas personalmente a aquél por la Constitución.

8. El artículo 11 de la Ley del Gobierno permite deducir la existencia de otra causa de cese al margen de las previstas en el artículo 101.1 CE: la inhabilitación del presidente para el ejercicio de empleo o cargo público por sentencia firme. Su admisión se justifica como restricción dispuesta con carácter general por la legislación penal española al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, previsto en el artículo 23.2 CE.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis, “La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español”, en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Madrid, Asamblea Regional de Murcia-Tecnos, 1990.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1997, vol. II.
- , “El gobierno en funciones”, *DA*, vol. II, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, vol. II.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “Composición y organización del gobierno y estatuto de sus miembros”, *DA*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. II.
- , “Prólogo”, en TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier, *La moción de censura en las entidades locales*, Madrid, Civitas, 1999.
- BAR CENDÓN, Antonio, *El presidente del gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas, 1983.
- , *La disolución de las cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989.
- ESPÍN, Eduardo, “El gobierno”, en ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, t. 2.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”, *REDC*, núm. 21, septiembre-diciembre de 1987.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los <<privilegios>> parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990.
- GARCÍA LÓPEZ, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- GERPE LANDÍN, Manuel, “La inmunidad parlamentaria y la doctrina del Tribunal Constitucional”, *RJC*, núm. 1, 1994.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José, *La cuestión de confianza*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- GUILLEN LÓPEZ, Enrique, *Diputación permanente y gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Tesis doctoral, Granada, 1999.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “A vueltas con el problema de la inmunidad parlamentaria: qué hacer con el parlamentario en prisión provisional”, *ADCyP*, núm. 8, 1996.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, “La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento”, en APARICIO, M. A. (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución”, *REDC*, núm. 23, mayo-agosto de 1988.
- , “Gobierno en funciones”, en MONTOYA MELGAR, Alfredo (dir.), *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. II.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *REP*, nueva época, núm. 69, julio-septiembre de 1990.
- , “Los órganos constitucionales”, en BLAS, Andrés de (comp.), *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983.
- MELLADO PRADO, Pilar, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988.
- MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MONTERO, José Ramón, “La moción de censura en la Constitución de 1978. Supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, *REP*, nueva época, núm. 12, noviembre-diciembre de 1979.

- MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.
- OLLERO GÓMEZ, Carlos, “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, en varios autores, *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, vol 2.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de, “La posición constitucional del gobierno”, *DA*, núm. 188, octubre-diciembre de 1980.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (ed.), *Estudios sobre el gobierno. Seminario sobre el Proyecto de Ley Reguladora del Gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1996.
- PÉREZ TREMP, Pablo, “Composición, organización y estatuto de los miembros del gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno”, *DA*, núm. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, CEC, 1988.
- , “El gobierno en funciones”, en varios autores, *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, vol. II.
- ROMANO, Antonio Augusto, *La prorogatio negli organi costituzionali (con premesse generali)*, Milano, Dott. A. Giuffrè, 1967.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y PÉREZ SERRANO, Nicolás, “Notas parlamentarias”, *RFDUC*, nueva época, núm. 60, otoño de 1980.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, 5a. ed., Madrid, EDERSA, 1987.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, “Comentario al art. 101”, en GARRIDO FALLA, Fernando *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1985.
- SATRÚSTEGUI, Miguel, “Artículo 101. El cese del gobierno y el gobierno cesante”, en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1998, t. VIII.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, 4a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1998.

Varios autores, *Gobierno y administración en la Constitución*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988.

Varios autores, *El gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985.

Varios autores, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994. 