

Notas sobre la regulación del cese del Presidente de la Comunidad de Madrid

Fernando REVIRIEGO PICÓN
Universidad Carlos III
Madrid

I. Introducción.

II. La incapacidad del Presidente de la CAM: una responsabilidad compartida.

- 2.1. *La declaración de incapacidad temporal*
- 2.2. *Incapacidad transitoria y presidencia interina. Una inconcreta teleología.*
- 2.3. *Incapacidad permanente.*

III. Las otras causas de cese del Presidente. ¿Una regulación tasada?

- 3.1. *Las previsiones estatutarias.*
- 3.2. *La pérdida de la condición de Diputado autonómico.*

IV. La continuidad en funciones.

I. INTRODUCCIÓN

La identidad, casi sustancial, que la regulación del cese del Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid tiene con respecto a lo prescrito en el resto de ordenamientos autonómicos, imposibilita hablar de originalidad con relación a la misma. Esta identidad no obstaculiza que su regulación se aparte en algunos aspectos de las previsiones que resultan más habituales.

El Estatuto de Autonomía de Madrid formuló con concisión plausible los diferentes supuestos de cese, determinando la *prorogatio* del Gobierno de la CAM hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Fue su Ley de Gobierno y Administración la que dio oportuno y minucioso desarrollo a estas previsiones¹. Con independencia de que el orden secuencial lógico instituido por la LGA en la materia pudiera discutirse en algunos puntos, ello no prejuzga por sí solo la regulación material que del cese realiza.

Por razones obvias, ha sido la incapacidad del Presidente de la CAM, dentro de los diferentes supuestos de cese reconocidos, la que ha sido objeto de una mayor concreción en la LGA. Es por ello que hemos considerado oportuno abordar, en primer lugar, la misma, prestando una especial atención al significado de su tramitación. A continuación reseñaremos con menor detalle el resto de supuestos de cese, al carecer prácticamente de cuestiones problemáticas, abundando con posterioridad en el estudio de supuestos no previstos de manera expresa ni en el EA ni en la LGA, como sería el caso de la eventual pérdida de la condición de Diputado autonómico del Presidente de la CAM.

1. El legislador autonómico fue plenamente consciente de la importancia de esta Ley, hecho que se pone de manifiesto en el dato que fuera la primera aprobada por la Asamblea autonómica desde su constitución (Ley 1/1983, de 13 de diciembre). Hay que destacar que la pronta regulación del órgano gubernamental en el ámbito autonómico ha sido un fenómeno generalizado, puesto que en el curso de 1981 a 1984 todas las Comunidades Autónomas aprobaron sus leyes de Gobierno.

Abordaremos, por último, la espinosa cuestión de la afección en el ámbito de competencias de un Gobierno que se encontrare en funciones, con independencia de la causa concreta de cese.

II. LA INCAPACIDAD DEL PRESIDENTE DE LA CAM: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La problemática subyacente en la apreciación de la incapacidad como causa de cese no impidió su reconocimiento estatutario. Mas aún, ni siquiera fue objeto esta cuestión de enmienda o debate alguno durante su tramitación. Una vez decidida la asociación entre incapacidad y cese, la cuestión que se planteaba al estatuyente era hilvanar el oportuno procedimiento para su declaración. Resultaba claro que determinar la fase o momento a partir del cual discernir la normalidad de la anormalidad, la capacidad de la incapacidad presentaba difícil formulación en el plano teórico, consecuencia de que es la práctica la que, en última instancia, modulará la misma. De esta manera había de plantearse cuál era el momento a considerar relevante a la hora de apreciar la incapacidad en este ámbito que nos ocupa; los hechos o trámites procedimentales que hubieran de posibilitar dicho dato; los órganos que debieran verse afectados o imbricados en dicha decisión, y si, en suma, la sede jurisdiccional era adecuada para la resolución de estas cuestiones. Finalmente, el EA guardó silencio sobre este punto, limitándose a señalar la consecuencia del cese para el supuesto de incapacidad presidencial, sin especificación adicional alguna; teniendo que ser la LGA la que procedió a dicho desarrollo.

El carácter delicado del tema provocó que el legislador considerara oportuno hacer compartir la responsabilidad de la declaración tanto en el Gobierno como en la Asamblea², aunque con una diferente capacidad de decisión en función de la fase en que nos encontremos. Todo ello acertadamente disociado de procesos judiciales de incapacitación³.

2. El Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) no ha considerado oportuno hacer mención concreta de esta cuestión, no habiéndolo diferenciado, por tanto, de otros procedimientos en los que puede manifestar su posición al respecto.

3. No compartimos las críticas de aquellos autores que señalan la necesidad de ubicar en sede jurisdiccional la incapacidad presidencial a efectos de cese, Véase, por todos, RIBAS MAURA, A., *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Instituciones políticas y marco constitucional*, 1988, pp. 214 y ss.

Así, el legislador articuló un detallado procedimiento en el que especificaba la coparticipación del Gobierno y la Asamblea en el mismo, la distinción secuencial entre dos tipos de incapacidad (temporal y permanente), la articulación de un plazo máximo de duración de la incapacidad temporal, la posibilidad de rehabilitación presidencial, o, en su caso, de anticipación de la incapacidad permanente sin la necesidad del agotamiento del plazo máximo señalado.

2.1. *La declaración de incapacidad temporal*

La capacidad primigenia de activar el procedimiento de incapacidad del Presidente de la Comunidad reside en el órgano gubernamental mismo, bien en la persona de su Presidente, bien en el Gobierno como tal órgano colegiado. El sentido de la doble facultad de iniciativa parece responder a la diferente significación que una eventual incapacidad puede revestir; esto es, a las causas físicas o psíquicas que la generan. El problema de compaginar la tramitación procedimental de esta cuestión con el poder de convocatoria del Presidente lo solventa el legislador, posibilitando la convocatoria de la reunión a instancias de las cuatro quintas partes de sus miembros.

Esa configuración doble en el impulso inicial del procedimiento no tiene contrapartida en el momento de la votación, en tanto que se excluye al Presidente a los efectos del cómputo de la votación de la incapacidad por parte del Gobierno, alejándose en este punto de las previsiones estándar de los ordenamientos autonómicos⁴.

Al excluirse al Presidente de la CAM únicamente de la votación primigenia en el Gobierno y al no señalarse nada en el RAM, hay que entender, *a sensu contrario*, que resulta permitida su intervención (en su condición de Diputado autonómico) en la eventual revocación de la Asamblea. Por más que las mayorías, en uno y otro órgano, resultan completamente diferentes en función de la exclusión o no del Presidente en la votación de las mismas, hubiera resultado quizás más coherente excluirle (o incluirle en su caso) de ambas votaciones, en este último supuesto a través de una oportuna previ-

4. Véase, para otras CC.AA., JOVER LORENTE, F. A., «Artículo 40», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, LÓPEZ GUERRA, L., MAP, Madrid 1992, p. 800.

sión reglamentaria. La cuestión, en cualquier caso, carece de mayor trascendencia.

De manera similar a lo prescrito por otras Comunidades Autónomas, la LGA exige que la apreciación de la incapacidad se produzca por acuerdo de una mayoría cualificada en el Gobierno (cuatro quintas partes de sus miembros). Con la actual configuración del Gobierno, la previsión de la LGA resulta únicamente testimonial, ya que al estar el Gobierno de la CAM compuesto, en la actualidad, por el Presidente y nueve Consejeros (Decreto 11/1999, de 8 de julio), la mayoría se obtendría con la votación en tal sentido de ocho de los nueve Consejeros, tanto con la exclusión de la misma del Presidente como con su hipotética participación⁵.

La adopción de este primer acuerdo debe ser objeto de inmediata comunicación, expresándose en la misma todos aquellos motivos que han provocado la declaración del Gobierno, así como el nombre del Vicepresidente o Consejero que interinamente ejercerá las competencias del Presidente (con las limitaciones que luego veremos). El plazo que establece la LGA es de cuarenta y ocho horas, a contar desde el momento de la adopción del acuerdo por el Gobierno.

Pese a la mayoría cualificada que la LGA ha señalado para la apreciación de esta incapacidad (temporal, recordemos), no se ha querido hacer residenciar de manera exclusiva toda esta cuestión en el Gobierno, ya que junto al acuerdo de incapacitación que obligatoriamente debe presentarse ante la Asamblea, se le posibilita la revocación de dicho acuerdo a la misma por medio de la votación conforme de la mayoría absoluta de sus miembros. Los elementos de juicio de los que podrá servirse la Asamblea serán tanto las justificaciones que hubiera estimado oportuno presentar el Gobierno, como todas aquellas informaciones que, *motu proprio*, hubiera decidido recabar. Al no establecerse prescripción adicional alguna, hay que entender que debemos remitirnos en este punto a la regulación genérica prevista para las comunicaciones del Consejo de Gobierno. De esta manera, serán los grupos parlamentarios los que podrán presentar oportunas propuestas de resolución una vez terminado el debate sobre la comunicación del Gobierno (art. 214 RAM). La relevancia de la cuestión parece echar de menos una específica referencia a esta

5. Las cuatro quintas partes de los nueve consejeros se obtendrían con el voto conforme de 7,2 de los mismos, con lo que, en última instancia, y lógicamente, son también ocho los votos precisos para su consecución.

cuestión en el Reglamento, aunque, no obstante, se trata de un silencio generalizado en los diferentes reglamentos parlamentarios autonómicos. Para el supuesto de que la Asamblea no proceda a la revocación, señala la LGA la necesidad de publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Boletín Oficial del Estado.

Concretada ya la primera fase del procedimiento de declaración de incapacidad (con la coparticipación diferenciada de Gobierno y Asamblea), el legislador se enfrentó al problema de la ausencia de certidumbre alguna con relación a la extensión temporal de dicha incapacidad, que se incardina en el problema fundamental de la gradación de la misma.

Este hecho forzó a la articulación de un fin artificioso de la incapacidad, a los concretos efectos de provocar el cese del Presidente de la CAM y activar el procedimiento de investidura pertinente. Se determinó así, de manera concreta, el límite máximo de duración de la misma.

De esta forma, para la fijación de dicho plazo ha articulado dos momentos diferenciados contados a partir de la declaración de incapacidad física o mental transitoria. El plazo límite se ha fijado en cuatro meses, mas con la necesidad de manifestar previamente, y de manera concreta, la continuidad o no de dicha circunstancia transcurrida la mitad de dicho plazo, esto es, a los dos meses de la declaración. La ampliación de ese primer plazo de dos meses resulta posible mediante un procedimiento complejo en el que participan Gobierno y Asamblea con igual poder resolutorio. Esa eventual ampliación tiene comienzo con la iniciativa del Gobierno, que debe verificarse por idéntica mayoría a la que permitió la declaración de incapacidad temporal –cuatro quintas partes de la totalidad de sus miembros–. Precisaré ésta, ahora, no sólo la anuencia tácita de la Asamblea, como antes ocurría, sino la autorización de la misma por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Las implicaciones que en el devenir de la actuación gubernamental pudiera tener dicha prórroga justifican la obligación de compartir la responsabilidad en este punto, con el fin de evitar eventuales manipulaciones políticas⁶.

6. Así se manifiesta Embid Irujo, A., con relación a la regulación de Aragón en la materia, en una reflexión que cabe hacer extensible, por su identidad, al supuesto que ahora nos ocupa, *Derecho Público Aragonés*, EMBID IRUJO, A., (dir.), *El Justicia de Aragón*, Dykinson, Madrid 2000, p. 156.

La prórroga de esta situación de interinidad no es la única posibilidad que se abre una vez declarada la incapacidad temporal, ya que puede establecerse, junto a la misma, la declaración de la incapacidad permanente del Presidente (art. 16.2 LGA) –que veremos con posterioridad–, o incluso, y llegado el caso, la rehabilitación en sus funciones, al declararse la finalización de las circunstancias que provocaron en su momento el inicial acuerdo. Ni entonces ni ahora resultan exigidos informes o dictámenes médicos sobre dicha situación.

En ese último caso (rehabilitación), la iniciativa ya no es doble, sino que corresponde en exclusiva, según el tenor de la LGA, al Presidente incapacitado temporalmente, o «suspendido en sus funciones», según refiere el literal legal). Así pues, deberá ser él mismo quien comunique al Gobierno la presunta desaparición de las circunstancias que provocaron dicho acuerdo. Será el Gobierno quien deba apreciar la veracidad de ese hecho, sin intervención decisoria de la Asamblea en este punto. La reunión de aquél deberá producirse en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde que se recibiera dicha comunicación. La mayoría exigida en la votación será la anteriormente apuntada. Caso de procederse a dicha rehabilitación, se comunicará posteriormente ese acuerdo al Presidente de la Asamblea, que en la siguiente sesión plenaria deberá dar cuenta del mismo a la Asamblea. El acuerdo de rehabilitación deberá ser publicado en el BOCAM y en el BOE. Lógicamente, y aunque la LGA no lo precisa, hay que entender que caso de que no se prorrogue dicha incapacitación, vuelve a ejercer automáticamente el Presidente sus funciones de manera ordinaria. Lo lógico sería considerar que esta rehabilitación automática deberá ser igualmente objeto de publicación, por concordancia con la exigencia de publicidad de todo el procedimiento.

2.2. Incapacidad transitoria y presidencia interina. Una inconcreta teleología

No es descabellado considerar que la situación provisional en que se encuentra el Presidente interino impide que la actividad del Gobierno de la CAM continúe, en una identidad funcional, al período de normalidad. Ahora bien, si no encaja con la lógica del instituto de la suplencia trastocar radicalmente la actuación gubernamental, ello no implica tampoco reducir su labor a una mera gestión ordina-

ria de los asuntos públicos, ya que no nos encontramos ante un supuesto en el que el Gobierno se encuentre en trance de cesar.

La sencillez de esta afirmación se diluye al intentar concretar los aspectos en que una y otra situación pueden diferir.

Al querer dotar de contenido esta idea, el legislador no ha conseguido encontrar un adecuado punto medio regulador de la habilitación del Presidente interino durante la incapacidad transitoria del Presidente de la CAM. De esta manera, en algunos extremos sus previsiones llegan a resultar excesivas, testimonio de un pretendido significado abstracto valorativo, mientras que, a la par, no se reseñan otras limitaciones directa e inmediatamente vinculadas con aquéllas.

Concretamente, han sido dos las competencias a través de las que el legislador autonómico ha pretendido diferenciar con claridad la vocación de temporalidad de la actuación de la presidencia interina del Gobierno, y que presuntamente serían acordes a la significación de este período (art. 14 LGA): (i) definición del programa de gobierno; (ii) designación y separación de Consejeros⁷.

La justificación de la primera restricción viene generada por la significación política de dicho acto, aunque no tendría mayor sentido, a nuestro parecer, que un carácter puramente testimonial. Obviamente, no se limita en cualquier caso la previsión de actuaciones que pudieran tener un claro contenido político, ni más aún la plasmación de políticas concretas, sino que, en su caso, el contenido de las mismas escape nítidamente a lo reflejado en el programa de gobierno –genéricamente considerado–. De esta manera debe adecuarse la actividad del Presidente interino a las directrices generales de la acción del gobierno prescritas por el Presidente incapacitado.

La idea nuevamente parece sencilla; mas, en todo caso, el problema de dicho acomodo se traslada al momento posterior de la comprobación del mismo.

La segunda restricción que se le opone pretende proteger la estructura y composición que estableciera el Presidente, ahora inca-

7. Lógicamente, ambas competencias son propias del Presidente del Gobierno de la CAM, como así se establece en el artículo 9 de la LGA, en sus apartados *a)* y *b)*, aunque con una diferente terminología, no en vano la previsión de este último apartado es la de que corresponde al Presidente en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, *establecer las directrices generales de la acción del gobierno (...)*.

pacitado, salvando la hipotética situación del cese de algún concreto Consejero por dimisión o fallecimiento del mismo (ver arts. 20 y 29 LGA)⁸.

Ahora bien, y por más que en primera instancia esta última parezca una previsión acertada, nos puede enfrentar a una muy curiosa situación: no se prevé de manera expresa, ni en el EA ni en la LGA, el cese de los Consejeros de la CAM por causa de la incapacidad de los mismos.

Lógicamente, hay que entender que en dichos supuestos, y en situaciones ordinarias, serán inmediatamente cesados por el Presidente, o procederán, sin más, a presentar su dimisión, sin mayores problemas en caso de su acaecimiento. La importancia que reviste este dato es grande, ya que al no poder el Presidente interino separar a los mismos durante este período de interinidad, salvo por dimisión o fallecimiento, nos resta la duda de si –en ausencia de dimisión del mismo– podrá encomendar la gestión de los asuntos ordinarios de la Consejería a otro Consejero, en el caso de que la incapacidad del Consejero se haya producido.

La literalidad legal en este concreto caso nos conduce a un supuesto completamente absurdo. Esa incapacidad, en principio, debería hacerse efectiva a través de la dimisión del Consejero. Parece claro que en aquellos supuestos en que la incapacidad tenga un carácter físico la dimisión se producirá sin problema alguno. Mas en aquellos en que tenga causas de carácter psíquico, el propio Consejero puede ser incapaz de apreciar su incapacidad a dichos efectos.

Dejando de lado ya esta específica cuestión, debemos continuar señalando que la identidad que, con relación a estas dos limitaciones apuntadas, tendrían otras previsiones competenciales, bien del Gobierno, bien del Presidente del mismo, nos hace plantearnos la justificación de la ausencia de las mismas. Concretamente, estamos haciendo referencia a las limitaciones que el artículo 17 LGA, en su

8. Esta última previsión no figuraba en el Proyecto de Ley remitido inicialmente a la Asamblea (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, n.º 2, 20 de junio de 1983). La justificación que se dio a la enmienda, al paso del Proyecto por la Comisión de Presidencia y Gobernación, fue la de que se trataba de una simple previsión técnica. Para el debate en Comisión, véase, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, n.º 42, I Legislatura, 20 de diciembre de 1983; para el debate en Pleno, véase *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, n.º 49, 23 de diciembre de 1983.

párrafo segundo, establece en los supuestos que un Gobierno se encontrare *en funciones*. Más específicamente, y dentro de las dos previsiones establecidas (imposibilidad de presentación de moción de censura contra aquél, e imposibilidad de plantear la cuestión de confianza), nos referiríamos a esta última.

Hay que cuestionarse, entonces, si resulta lógico y adecuado restringir al Presidente interino la definición del programa de gobierno al tiempo que no hacer lo propio con el planteamiento de una cuestión de confianza. La pregunta no es ociosa, en tanto que el EA establece en el apartado primero de su artículo 19 que, «el Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza *sobre su programa* o una declaración de política general». La duda que se nos suscita es cómo resulta posible presentar una cuestión de confianza sobre el «programa» por parte de este Presidente interino, cuando no resulta posible la definición del mismo; así como encontrar la coherencia que se esconde tras dicha articulación. Salvo que consideráramos que la cuestión de confianza sólo resultaría posible sobre una declaración de política general (subsumida en el programa de Gobierno del Presidente incapacitado), o sobre el mismo programa presentado por el Presidente incapacitado en la oportuna sesión de investidura, la contraposición es clara. Y todo ello sin entrar ahora en la difícil distinción (si es que la misma existe) entre el «programa» y una «declaración de política general», derivada del mimetismo autonómico en la regulación de determinadas cuestiones⁹.

Ahora bien, no pueden dejarse de lado los problemas de gobernabilidad que pueden aparecer en esta situación de interinidad y que pudieran provocar que se considerara necesario la presentación de

9. Con independencia de que podamos considerar acertada la reflexión de Revenga Sánchez, cuando destacaba que la previsión constitucional procedía de una importación irreflexiva del artículo 49.1 de la Constitución de la V República francesa (*La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, pp. 85 y ss), la conclusión a la que podemos llegar en este punto no difiere de la que apuntara el Consejo Constitucional Francés, en su conocida decisión de fecha 12 de enero de 1977: «...*Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa 1.º de l'article 49 de la Constitution; que celle-ci, en en effet, qui tend à conférer une acception analogue au terme "programme" et à l'expression «déclaration de politique générale...»*, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1977, pp. 489/490.

una cuestión de confianza, a los efectos de reforzar su posición política. Todo ello pese a lo limitado del tiempo de esta interinidad.

La posibilidad del planteamiento de una moción de censura contra el Presidente interino no precisa comentario adicional alguno, ya que resulta obvio que no cabe limitar a la Asamblea la exigencia de responsabilidad política del Gobierno por causa de la situación del Presidente, puesto que en ningún caso la (i) situación, (ii) legitimidad, (iii) finalidad de estos institutos (Gobierno en funciones y Presidencia interina) resultan totalmente equiparables. Ello no impide que en concretos ordenamientos autonómicos esta situación haya servido para que el legislador pretendiera atenuar la eventual exigencia de responsabilidad durante estos períodos¹⁰.

2.3. Incapacidad permanente

El cese del Presidente de la CAM, y en consecuencia del Gobierno, se produce en el supuesto de incapacidad permanente física o mental del Presidente que le inhabilite para el ejercicio de su cargo¹¹.

Como hemos señalado, la previsión de esta incapacidad permanente puede producirse de dos formas completamente diferenciadas: (i) de manera automática, una vez transcurridos cuatro meses desde la declaración de incapacidad transitoria del mismo, o (ii) cuando la Asamblea de Madrid acordara (por mayoría absoluta), a propuesta del Gobierno (por mayoría de cuatro quintos), que tal incapacidad se ha producido. No se precisa aguardar en este segundo supuesto un plazo concreto.

A diferencia de otras Comunidades que únicamente establecen el criterio de temporalidad a estos efectos, sí puede observarse en la

10. Cabe destacar la previsión del artículo 11.2 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del País Vasco, sobre «Ley de Gobierno», en donde se establece que, «(...) el Presidente interino podrá ser sometido a moción de censura que, caso de que prosperase, supondrá su cese en el Gobierno, pero no implicará el de los restantes Consejeros».

11. En algunas Comunidades Autónomas se distingue entre las funciones de Presidente del concreto Consejo de Gobierno y las funciones de representante de la Comunidad Autónoma y ordinario del Estado al efecto de atribuirles durante estas situaciones de precariedad, bien al Vicepresidente o Consejero que corresponda, bien al Presidente de la Asamblea. Acertadamente, ni el Estatuto ni la Ley de Gobierno de la CAM han considerado oportuno establecer dicha diferenciación, ya que Previsiones de este tipo acentúan la interinidad y provisionalidad de este período.

regulación de la Comunidad de Madrid una diferente naturaleza entre la incapacidad transitoria y permanente, claramente detectable en esa eventual y previa nueva declaración¹².

La influencia que las otras leyes de gobierno que habían sido aprobadas hasta la fecha, y en las que la indistinción de la naturaleza era la regla, pudo influir en el hecho de que en el Proyecto de Ley del Gobierno y Administración de la CAM, remitido en su momento a la Asamblea, la previsión de la incapacidad permanente se estableciera de idéntica manera, únicamente transcurridos cuatro meses desde la declaración de incapacidad temporal. Sin otras posibilidades alternativas y sin la posibilidad de acotar el mismo¹³. La enmienda que finalmente introduciría las previsiones señaladas pretendió dos cosas diferenciadas: la posibilidad de reducir el período de precariedad gubernamental en aquellos supuestos en que la incapacidad permanente del Presidente fuera manifiestamente clara, y segundo, otorgar un papel más relevante a la Asamblea en este acto, de cara a la prórroga de la declaración de incapacidad.

Hay que reseñar, por último, y a los efectos del procedimiento de investidura (arts. 181 y ss RAM), que el hecho de que el Presidente de la CAM –ahora incapacitado– no haya perdido su condición de Diputado autonómico (art. 14 RAM), no parece habilitarle a poder tener la condición de candidato en este nuevo procedimiento. Defender lo contrario resultaría, cuando menos, curioso.

III. LAS OTRAS CAUSAS DE CESE DEL PRESIDENTE.

¿UNA REGULACIÓN TASADA?

Señala el EA seis causas de cese del Presidente del Gobierno de la CAM y, en consecuencia, del Gobierno en su conjunto (art. 24.1 EA)¹⁴, una de las cuales ha sido ya objeto de pormenorizado análi-

12. Idéntica previsión se contiene en el artículo 11.2 de la Ley 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. En el resto de CC.AA. la incapacidad será automática desde el inicio o se producirá a los cuatro meses de la declaración de incapacidad temporal.

13. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, n.º 7, 26 de septiembre de 1983.

14. Durante la tramitación del Estatuto no llegó a presentarse enmienda alguna que tuviera como objeto recoger otros supuestos adicionales de cese del Consejo de Gobierno, como la condena penal del Presidente, etc. De esta manera, el texto del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía no sufrió modificaciones con relación al que sería finalmente aprobado como tal Estatuto. Las únicas diferencias fueron

sis. A diferencia de otras leyes de gobierno autonómicas que han ampliado las causas de cese recogidas en sus respectivos Estatutos¹⁵ –el encaje jurídico de dicha ampliación es una cuestión que no pretendemos abordar ahora–, la LGA se ha limitado a reproducir dichos supuestos sin recoger otros diferenciados (arts. 16.1 y 20 LGA).

No entraremos a analizar detalladamente todas ellas, ya que por su claridad, no son precisos extensos comentarios. Únicamente serán objeto de mayor detalle dos cuestiones puntuales: la discontinuidad del Presidente de la CAM en el supuesto de su dimisión y la duda sobre el carácter tasado o no de los supuestos, duda que se nos suscita por causa de la ausencia de previsión expresa de otros supuestos de cese, como la sentencia condenatoria firme inhabilitadora para el desempeño de cargos públicos, la incompatibilidad sobrevinida no subsanada o –y ésta es la que específicamente abordaremos– la pérdida de la condición de Diputado autonómico¹⁶.

meramente terminológicas, consecuencia de la inicial configuración de la actual Asamblea como Consejo General, y el Consejo de Gobierno (actual «Gobierno de la CAM tras las oportunas reformas estatutarias») como Consejo Ejecutivo de Gobierno, *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Asamblea de Madrid. Colección Trabajos Parlamentarios, 1988.

15. Aragón, Islas Baleares y Murcia han sido las CC.AA. que más se han servido de la sede legal para ampliar sus previsiones estatutarias. Cada una de ellas ha operado así para tres circunstancias diferentes: pérdida de la condición de diputado, incompatibilidad y condena penal, la primera; inhabilitación, pérdida de la condición de diputado e incompatibilidad no subsanada, la segunda, y pérdida de la condición de diputado, incompatibilidad e incapacidad, la tercera. En todo caso, en alguno de los supuestos puede llegar a defenderse la integración de esa presunta ampliación en una interpretación extensa de los conceptos estatutarios. Esto podría apuntarse, por ejemplo, en los supuestos en que en la normativa estatutaria se hablara de la «incapacidad o incapacitación» de cara a poder abarcar en su seno una condena inhabilitadora de los tribunales o un incompatibilidad no subsanada. A este criterio se ha acogido A. Ribas Maura respecto del supuesto balear, configurando la misma (incompatibilidad) como un subtipo de la incapacidad, *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Instituciones políticas y marco constitucional*, 1988, pp. 217 y ss.

16. Torres del Moral defiende que en todos estos supuestos se produce el cese del Presidente de la CAM, por más que el EA y la LGA guarden silencio sobre el mismo. El autor se apoya en sus reflexiones para sostener dicha opinión en un estudio de M. CONTRERAS («El estatuto jurídico del Presidente», LÓPEZ RAMÓN, F., (dir.), *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, s.f. pp. 71 y 72), «El Presidente de la Comunidad de Madrid», *Estatuto de Autonomía de Madrid. Comentarios*, ARNALDO ALCUBILLA, E. y MOLLINADO CHOCANO, J. J. (Coords.), Comunidad de Madrid 1999, p. 180.

3.1. *Las previsiones estatutarias*

Comenzaremos esta rápida reseña por el primero de los supuestos recogido en el EA, la celebración de elecciones a la Asamblea. La consecuencia del cese del Gobierno por este motivo resulta obvia, al haber desaparecido el sujeto que vertebrara, en su momento, el vínculo fiduciario con el Gobierno de la CAM estrictamente con el ahora Presidente. La necesaria condición de Diputado de la Asamblea del Presidente del Gobierno (en una primera instancia) puede servir para hablar de una mayor vinculación en dicho cese, puesto que aquél puede no haber obtenido asiento en la nueva asamblea surgida de unas elecciones, o ni siquiera haber concurrido a las mismas.

Se trata, lógicamente, del supuesto más común a la hora de provocar el cese del Gobierno, pudiendo diferenciarse *a posteriori*, y a efectos sistematizadores, diferentes supuestos articuladores tras las elecciones derivados de los resultados en ellas acaecidos, como así lo haría Colliard en su conocido estudio sobre los regímenes parlamentarios contemporáneos.

Ahora bien, y al no admitirse las investiduras implícitas, dichos resultados únicamente parecen tener alguna virtualidad en la eventual discusión que pudiera suscitarse acerca de la actuación de un Gobierno cesante y la reconducción de su actividad (por convención) a una ordinaria administración o despacho de los asuntos públicos. Esta idea la puso de manifiesto en nuestra doctrina Revenga Sánchez de la siguiente forma: «la perpetuación del nexo fiduciario ensancha el margen de maniobra del Gobierno en funciones»¹⁷.

Así, y abordando por un instante la práctica política de la CAM, resulta fácilmente comprensible que por más que objetivamente, tanto el Gobierno de J. Leguina en 1995 como el de A. Ruiz Gallardón en 1999, se encontraban en una misma situación de interinidad tras las respectivas elecciones de 28 de mayo y 13 de junio, al tratarse de un mismo supuesto de cese, la situación entre ambos resultaba, en la práctica, diferente. Sólo hemos de señalar a tal efecto los resultados obtenidos. Mientras que, en aquel caso, el hasta entonces único partido de la oposición obtuvo mayoría absoluta en las elecciones, 54 Diputados, y el partido que apoyaba al gobierno únicamente 32 (todo

17. *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, p. 68.

ello en una Asamblea compuesta por 103 Diputados), en este segundo el partido que ahora apoyaba al Gobierno había revalidado dicha mayoría, obteniendo, incluso, un Diputado más que con anterioridad (55 Diputados de un total de 102)¹⁸.

Dicho lo anterior, resulta destacable, y con referencia a la dicción de esta causa referida, que por lo que respecta al Presidente de la CAM, se trata de una previsión más detallada que su homónima estatutaria (referida entonces con exclusividad al Gobierno), ya que en el EA se prescribía que, «el Gobierno cesa tras la *celebración de elecciones* a la Asamblea (...)», mientras que con relación al cese del Presidente señala la LGA en su artículo 16, que el Presidente cesará por «*renovación de la Asamblea, tras la celebración de unas elecciones autonómicas*». Si nos planteáramos si tiene alguna significación esta concreción adicional y si retarda esta previsión –en su dicción literal– el momento del cese hasta la proclamación de electos, o acaso hasta la constitución de la Asamblea, debemos responder que parece claro que el legislador únicamente ha querido expresar normativamente el significado del cese, que se asociaría a la renovación de la Asamblea que en un concreto momento le investió Presidente; mas en un intento de señalar en un texto legal la justificación del cese por esta causa no lo ha hecho con demasiado buen criterio. A mayor abundamiento hay que señalar que el artículo 20 LGA establece el cese del Gobierno «*tras la celebración de elecciones a la Asamblea*».

Por lo que a los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria haría referencia, nuevamente el mimetismo con la regulación que de estas cuestiones se establecen respecto del Gobierno de la Nación hace innecesario extensos comentarios¹⁹. El aspecto más destacado con relación a esta situación de precariedad, y que no es en ningún caso una particularidad de este supuesto en el ordenamiento de la CAM, lo reviste la moción de censura con relación al aspecto de la duración temporal de la situación de precariedad provocada por el cese. El carácter bifronte de la misma provoca que apenas deben transcurrir unas horas entre el cese del Gobierno y la toma de posesión del siguiente, con lo que la situación de interinidad es prácticamente inexistente.

18. El reparto de escaños en las elecciones de 1995 y 1999 fue el siguiente: (1995) Partido Popular, 54; Partido Socialista Obrero Español, 32; Izquierda Unida, 17; (1999) Partido Popular 55; Partido Socialista Obrero Español 39; Izquierda Unida, 8.

19. Artículos 19 y 20 EA; Artículos 185 a 190 del RAM.

El supuesto de la dimisión presidencial nos ofrece una particularidad reseñable: el Presidente de la CAM no continúa en funciones en dicho supuesto al frente del Gobierno hasta la toma de posesión del siguiente.

En la vinculación que se produce entre el acto de dimitir y la necesaria protección y tutela de los intereses generales no sólo se habilita, sino que se prescribe dicha discontinuidad. La LGA ha considerado más adecuado primar la voluntad dimisionaria del Presidente, decretando la discontinuidad del mismo al frente del Gobierno.

La tramitación de la Ley del Gobierno no nos ofrece elementos de cara a valorar el objetivo último pretendido por el legislador, ya que no se suscitó ningún debate sobre esta cuestión ni en la Comisión de Presidencia y Gobernación ni en el Pleno²⁰. La opción legislativa de establecer la discontinuidad presidencial no implica que se haya dejado de lado la necesaria prevalencia del interés general en el Derecho Público, primando la voluntad dimisionaria, sino que se ha compaginado una y otra juzgando oportuno dicha resolución. No parece que puedan alegarse disfuncionalidades por esta prescripción²¹.

Esta opción de la discontinuidad puede solventar incluso los problemas que genera la ausencia de previsión como causa de cese del Presidente de la CAM del procesamiento o condena del mismo. Así, imaginemos el supuesto en que la dimisión ha venido provocada por una acusación contra el Presidente por un delito de traición o contra la independencia del Estado... Lógicamente se trata de un supuesto extremo, mas que se compaginaría con dificultad con el requerimiento de una obligada continuidad. En un aspecto estrictamente procedimental resulta preciso, lógicamente, una comunicación formal de la dimisión. De esta forma no existirá constancia previa, a los efectos de la generación de su cese, aunque la declare de manera pública²².

Señalaremos, por último, que la desaparición del elemento personal que configura la relación fiduciaria Asamblea-Gobierno es tam-

20. DSAM, n.º 42; DSAM, n.º 49.

21. Esta disposición también se contiene en el artículo 12.3 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Estatuto del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Su anterior Ley de Gobierno, de 1982, no preveía cuestión alguna en la materia.

22. Con relación a la dimisión y su significado, véase la conocida STC 60/1982 (FJ 3).

bién, por prescripción estatutaria, causa de cese del Presidente y del Gobierno²³. Se trata de un supuesto completamente diverso al resto y que, *a priori*, nada afirma acerca de la legitimidad gubernamental durante este período.

3.2. *La pérdida de la condición de Diputado autonómico*

Como señalamos al principio de este apartado, resulta destacable la ausencia de determinación expresa de otros supuestos de cese. Por el interés que reviste, abordaremos ahora con brevedad uno de ellos: la pérdida de la condición de Diputado autonómico por parte del Presidente de la CAM.

Debemos comenzar señalando que la previsión de que la elección del Presidente debe realizarse por la Asamblea de Madrid de entre sus miembros²⁴, no se ha visto acompañada por la consiguiente determinación del cese del mismo, y en consecuencia del Gobierno en su conjunto, por la pérdida de la condición de Diputado autonómico. La pérdida de esta condición puede venir generada, en una hipótesis, por la presentación de la renuncia del Presidente ante la Mesa de la Asamblea [art. 14.1.e) RAM]. Su difícil verificación no nos impide la reflexión sobre las consecuencias que dicha pérdida pudiera tener, girando la cuestión en la consideración de aquel requisito de la pertenencia a la Asamblea, bien como un requisito de elegibilidad, bien como un requisito de permanencia.

No se trata de un problema que se reconduzca con exclusividad con relación al Presidente de la CAM, puesto que no todos los Estatutos de Autonomía o Leyes de Gobierno respectivas de las Comuni-

23. Torres del Moral ha señalado lo disparatado de configurar de manera expresa el fallecimiento como un supuesto de cese del Presidente, ya que en su opinión, «(...) de ningún modo puede entenderse jurídicamente como un cese, sino como extinción física del sujeto (...)», «El Presidente de la Comunidad de Madrid», *Estatuto de Autonomía de Madrid. Comentarios*, ARNALDO ALCUBILLA, E. y MOLLINADO CHOCANO, J. J., (Coords.), Comunidad de Madrid, 1999, p. 180. Hay que considerar que los autores se inclina por una previsión genérica reconducida al órgano gubernamental en su conjunto, al estilo de lo prescrito por el artículo 101 de nuestro texto constitucional.

24. Artículos 16.1 y 18 EA; Artículo 4 LGA; Artículo 181 RAM. Hay que destacar que sólo carecía de dicha requisito la Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aunque posteriormente fue reformada (Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo).

dades Autónomas implican el cese por la ausencia de dicha exigencia primigenia²⁵. Ello ha provocado que no resulte extraño reflexionar sobre el carácter de la misma, incluso desde fechas tempranas²⁶.

Es conocido que dicha previsión tiene como antecedente inspirador el artículo 152 del texto constitucional, aunque hay que resaltar que la tramitación constituyente de ese artículo no nos ofrece una pauta interpretadora cerrada para valorar el requisito en uno u otro sentido²⁷, puesto que, se trató de una cuestión que no se discutió en exceso, ya que salvo puntuales reseñas, no se produjo un debate en extenso sobre la misma. Cuestión, por otro lado, lógica, ya que existían en esta materia cuestiones de mucha mayor relevancia que un mero requisito procedimental que, en el aspecto estructural-sustantivo carecía de mayor significación en aquellos momentos. Tampoco encontramos elemento interpretador alguno en la concreta tramitación estatutaria.

Las justificaciones que pueden señalarse a una previsión de este tipo son de diferente orden. Pueden apuntarse, entre otras, cuestiones legitimadoras, como la vinculación que necesariamente ha de esta-

25. Así se ha establecido, por ejemplo, en las CC.AA. de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Islas Baleares, Murcia, La Rioja o Valencia.

26. Véase, sobre estas cuestiones, PORRES AZCONA, J., «La posición institucional del Lehendakari», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati 1983, p. 944; SÁNCHEZ AMOR, I., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; LÓPEZ GUERRA, L., y SORIANO GARCÍA, J. E. (dirs.), *Ministerio para las Administraciones Públicas*, Madrid 1992, pp. 726/727.

Resulta destacable que en algunas CC.AA. el mantenimiento de la condición de Diputado autonómico se ha considerado necesaria incluso al efecto de continuar en funciones hasta la toma de posesión del siguiente Gobierno (Aragón, Asturias, Canarias, Islas Baleares, Murcia y La Rioja), hecho que ha tenido, como es notorio, plasmación en la práctica política. Así, el Presidente de la Diputación General de Aragón en 1995 Sr. J. Marco Berges a la par que dimitía como Presidente, renunciaba a la condición de Diputado de las Cortes de Aragón (Real Decreto 49/1995). Este hecho determinó su discontinuidad al frente del equipo de gobierno. Hasta la celebración de elecciones a las Cortes de Aragón de 28 de mayo de ese mismo año, continuó como Presidente en funciones el hasta entonces Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, señor Tejedor Sanz. Con inmediata anterioridad a dichas elecciones, la Diputada señora A. Bos Ballarín no consiguió la mayoría suficiente como para ser investida Presidenta de la Diputación (sesiones plenarias de 30 y 31 de enero, y 1 de febrero de 1995).

27. *BOC* n.º 44, de 5 de enero de 1978; *BOC* n.º 82, de 17 de abril de 1978; *BOC* n.º 91, de 16 de junio de 1978; *BOC* n.º 121, de 1 de julio de 1978; *DSS* n.º 54, de 13 de septiembre de 1978.

blecerse entre la celebración de las elecciones y la investidura del Presidente, la inmediata conexión con el electorado, cuestiones de orden más prácticas y concretas, como la función del control parlamentario o la coordinación en la actuación entre el órgano gubernamental y la Asamblea misma, o cuestiones de un orden más conceptual, como la forma de gobierno a que pudieren responder las CC.AA., etc.²⁸

Especialmente relevante puede resultar ese primer dato señalado, la perspectiva legitimadora de dicha exigencia, que en última instancia se conecta con esa constatación sociológica de que en las elecciones parlamentarias, más que elegirse a los miembros de las mismas, se está procediendo a una elección semidirecta del jefe del Gobierno, pudiendo incluso afirmarse que los electores consideran más legitimado al propio Gobierno que a la Asamblea o Asambleas

28. Por ejemplo, E. Lucas Murillo de la Cueva, y con relación a la previsión contenida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ha señalado que esta exigencia «(...) es una expresión de la voluntad del estatuyente (de acuerdo con el art. 152.1 CE) de reafirmar el principio de legitimación monista en el que descansa el sistema parlamentario vasco. Se trata de una reafirmación, pues la centralidad y preeminencia institucional de la Cámara representativa suelen garantizarse solamente con el primer requisito, esto es, con la elección parlamentaria (...)», *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, Haece-Cívitas, Madrid 1991, p. 129. Este autor, en otro escrito, alude a la perspectiva legitimadora, calificando el requisito como una «vía de garantía de la legitimación democrática de dichos Presidentes», «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 34 (1992) 123; Espín, E., por su parte, considera que el sentido de estas medidas residen en la idea de control parlamentario, «El Gobierno autonómico», *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha 1995, p. 144. J. Varela y P. Mellado centraron en la coordinación de las funciones entre el legislativo y el ejecutivo la justificación última de esta exigencia, contraponiéndola a la ausencia de la misma respecto de los demás miembros del órgano gubernamental (por lo que a sus comentarios atañe, Principado de Asturias, y Junta de Extremadura, respectivamente), «La designación y la responsabilidad del Presidente del Principado de Asturias», *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, VV.AA., Oviedo 1982, p. 45; *Estatuto de Autonomía de Extremadura (I). Comentarios al articulado*, UNED, Mérida 1985, p. 289; por lo que a la conexión legitimadora haría referencia, véase GARRIGOS, J., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, MARTÍN MATEO, R. (dir.), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, p. 152. Con un sentido crítico a la relación entre los objetivos pretendidamente buscados (vinculación órgano legislativo y ejecutivo, así como forzar la presencia en la Cámara de los principales líderes de los partidos políticos) y los efectivamente concedidos, véase la opinión de Virgala Foruria, E., *Derecho Autonómico Vasco*, LAMARCA ITURBE, I., y VÍRGALA FORURIA, E., L. L., San Sebastián 1991, p. 306.

en su conjunto. E. Lucas Murillo, abundando en el análisis de ese aspecto legitimador, ha señalado que con dicha prescripción puede procurarse la convergencia en el Presidente de la Comunidad (Lehendakari en su análisis) de tres legitimidades diversas, la democrática, la parlamentaria y la partidaria, expresando, según el análisis de Tönnies, una voluntad esencial y de arbitrio con las mismas²⁹.

La eventual caracterización del requisito como una causa de cese depende de la significación última que al mismo le ofreciéramos *strictu sensu*. Esto es, si pretendiéramos reconducirlo a una estricta vertiente legitimadora del Presidente de la CAM, o hacerlo, por ejemplo, desde una perspectiva más controladora por la vinculación con la Asamblea misma o desde las otras perspectivas señaladas.

Si fuese la primera perspectiva la que hubiere de primar, esto es, conectarlo con la idea de que el Presidente debiera estar conectado de una manera directa con las elecciones (como supuesto ordinario de cese del Gobierno en su conjunto) y la voluntad de los ciudadanos manifestada en las mismas, esta vinculación se conseguiría con independencia de que en un momento posterior el Presidente renunciara voluntariamente a su condición de Diputado autonómico. En este punto puede ser interesante, cuando menos, apuntar aquella enmienda presentada por Euskadiko Eskerra durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley del Gobierno Vasco (finalmente, Ley 7/1981, de 30 de junio), que pretendía que el Lehendakari hubiera de renunciar a su escaño en el Parlamento Vasco tras ser investido como tal, con el intento de consecución de una instancia moderadora y apartidista, y que se enmarcaba dentro de su pretensión de determinación de un Ejecutivo de carácter dualista. Por más que el objetivo pretendido tenía unas connotaciones muy concretas, difícilmente generalizables, ello no obstaculiza reflexionar sobre la posibilidad de articular un elemento diferenciador entre el concreto momento de la elección y el posterior, esto es, aquel en que desarrolle su actividad del órgano de que se trate³⁰.

De idéntica manera, y si fuese la perspectiva controladora la que hubiera de primar, tampoco se produciría una alteración significativa o fundamental en la organización institucional, caso de que careciera

29. *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, cit., p. 131.

30. Véase la sesión celebrada en el Pleno del Parlamento Vasco en fecha 30 de junio de 1981, en la que se abordó esta cuestión, especialmente la intervención del Diputado señor Lizundia Askondo

de dicho requisito, ya que los instrumentos de control serían, en última instancia, los mismos. Podrían plantearse, por ejemplo, preguntas o interpelaciones sobre la acción del Gobierno con independencia de que la cabeza del mismo, el Presidente, tuviera o no la condición de Diputado autonómico (arts. 191 y s. RAM). De igual forma, podría ser solicitada su comparecencia ante la Asamblea, con los requisitos establecidos en los artículos 208 y siguientes de la RAM, etc. Asimismo, hay que tener en cuenta que la inexigencia de la condición de Diputado para los Vicepresidentes o Consejeros (art. 22.2. EA) es elemento adicional en este punto argumentativo, ya que el control del Gobierno no se reduce, en última instancia, a un mero control del Presidente. Ni siquiera la relación Asamblea-órgano gubernamental se vería afectada, ya que, como ha señalado E. Espín, por ejemplo, la mecánica interna de la mayoría parlamentaria y sus relaciones con el Gobierno depende más de la posición que ocupa en el Partido el Jefe del Ejecutivo que del hecho de que posea éste, o no, un escaño parlamentario³¹.

Si todo esto es así, no parece claro que resulte indispensable la continuidad o permanencia de dicho requisito.

Más allá del significado final de esta exigencia, queremos destacar dos cuestiones adicionales.

Primera, que en los supuestos en que resultara imprescindible la suplencia del Presidente de la CAM por el Vicepresidente o Consejero a que corresponda (imaginemos el supuesto de incapacidad, dimisión o fallecimiento), y al no exigírseles de manera indefectible el requisito de pertenencia a la Asamblea, la dirección del equipo de gobierno puede recaer en una persona que carezca de dicha condición, siendo claro que la duración temporal de la interinidad puede ser dilatada, especialmente en los casos de incapacidad por sus propias previsiones procedimentales.

La segunda cuestión a destacar deriva de la regulación que de la moción de censura se realiza en la CAM (aunque no es característico de la misma, ya que salvo en los EE.AA. de Ceuta y Melilla, en el resto de EE.AA. se opera de idéntica manera): no se precisa de manera expresa que el candidato alternativo presentado en la moción deba tener la condición de Diputado de la Asamblea autonómica; ni el art. 20 EA ni los artículos. 187 a 190 del RAM prescriben de manera

31. *El Gobierno autonómico*, cit., p. 144.

expresa la condición de Diputado de la Asamblea de Madrid en el mismo³². Todo ello pese a que la previsión del artículo 4 LGA sea clara cuando señala que el Presidente de la CAM es elegido de entre sus miembros por la Asamblea, disposición que ha sido recogida en los mismos términos en el artículo 16 EA tras la reforma de 1998 (LO 5/1998). Antes de la reforma señalada, y en ausencia de dicha disposición, la lectura del artículo 18 EA podía conducir a reflexiones de otra índole, al resultar más genérico en este punto, ya que la exigencia de pertenencia a la Asamblea podía reconducirse en sus concretos términos únicamente a los supuestos de investidura ordinaria. Señala dicho artículo que: «1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad».

Lo referido nos lleva a la conclusión de que no hay un argumento definitivo que determine que resulte necesaria la permanencia de la condición de Diputado autonómico en el Presidente de la CA para continuar en el cargo. Por más que nos encontramos ante una hipótesis poco factible en la práctica, no empece ello a considerar que en el supuesto de su acaecimiento nos encontraríamos ante una cuestión que no tiene, *a priori*, más respuesta concreta que remitirla a su ulterior desenvolvimiento práctico.

IV. LA CONTINUIDAD EN FUNCIONES

Está completamente consolidada en la práctica política la idea de que un órgano gubernamental cesante o en funciones (considerado en su generalidad) tiene reconducida su actividad a la ordinaria administración de los asuntos públicos. Más aún, ha sido objeto de reconocimiento expreso en concretas leyes de gobierno autonómicas, así como respecto del Gobierno de la Nación, por medio de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

32. Únicamente los EE.AA. de Ceuta y Melilla –por sus especiales características– (art. 19.2 EA en ambos) contienen la exigencia de que el candidato alternativo revista la condición de Diputado autonómico.

No ha sido éste el caso de la CAM, donde con independencia de la genérica previsión de continuidad en funciones, hasta la toma de posesión del siguiente Gobierno³³, encontramos a nivel normativo una única previsión limitadora: la contenida en el párrafo segundo del artículo 17 LGA. Se prohíbe taxativamente en el mismo la imposibilidad del planteamiento por parte del Presidente *en funciones* de la CAM de una cuestión de confianza ante la Asamblea, así como la presentación de una moción de censura por parte de ésta³⁴.

Son múltiples las reflexiones que esto nos suscita y que, curiosamente, parecen abundar en dos líneas aparentemente contradictorias, consecuencia de la cierta contraposición existente entre el carácter escueto de ciertas previsiones –o, mejor incluso, por la ausencia de las mismas– frente a lo excesivamente prolijo de otras. Se trata de la misma problemática apuntada con relación a las limitaciones de la Presidencia interina en los supuestos de incapacidad.

De esta manera, y como hemos apuntado, hay una total ausencia de referencia al sentido primario de la institución del Gobierno cesante en la LGA. No se hace reseña a que su finalidad es el traspaso de poderes al nuevo Gobierno, el aseguramiento de la adecuada gestión de los negocios públicos y la no paralización de la actividad gubernamental. Todo ello ha de sobreentenderse. La única referencia es esa predeterminación de continuidad en que consiste la *prorogatio*.

En esa línea, poco reglamentista, tampoco ha querido el legislador limitar de manera expresa determinadas competencias durante dicho período.

De esta manera, no ha juzgado oportuno prohibir la presentación de proyectos de ley a la Asamblea, o suspender durante el mismo (con o sin la necesidad de una ratificación posterior) las delegaciones legislativas concedidas, etc.

33. Art. 24.2 EA; Artículo 20 LGA.

34. Son muchas las CC.AA. que recogen estas limitaciones de manera expresa (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja).

Por lo que a la cuestión de confianza haría referencia, la misma ha encontrado también acomodo en el artículo 21 de la Ley de Gobierno 50/1997, en su apartado cuarto *a*). Esta última previsión también se había establecido en anteriores (y fallidos) proyectos (Proyectos de Ley del Gobierno de 1980 y 1995), aunque por lo que respecta al Proyecto de 1995 con una deficiente redacción al referirlo al Gobierno, y no al Presidente mismo.

Son muchos los argumentos que pueden señalarse a favor o en contra de estas eventuales limitaciones, mas ninguno resulta, a nuestro parecer, determinante. Así, no creemos que pueda apuntarse la posibilidad de una reforma de la LGA en este punto que solvente los problemas inherentes a un instituto de estas características, ya que ninguno de los criterios a los que se han acogido otras leyes de Gobierno, y menos aún los adoptados por la Ley 50/1997³⁵, permiten una acotación práctica superior.

Por más que en el plano de la teleología resulta claro que la actividad de un Gobierno se encuentra orientado a esa actuación apuntada, las inherentes dificultades en su normativización provoca que precisiones excesivamente detalladas, y no configuradas en limitaciones concretas, resulten estériles en ocasiones, ya que, en última instancia, quedan a la voluntad del operador, y la confianza en su buen hacer y su autorrestricción.

En ese sentido, la opción legislativa de no abordar cuestiones doctrinalmente pacíficas y asentadas en la práctica política puede considerarse adecuada y claramente realista³⁶. Ahora bien, haber apuntado esta idea no impide que las previsiones del legislador nos parezcan absolutamente coherentes, en tanto que ese realismo a que parece acogerse el legislador no se contempla un paso más allá, esto es, en las previsiones limitadoras que sí se concretan en la norma.

35. Especialmente discutible puede ser, a nuestro parecer, la previsión del «interés general» contenida en dicha Ley 50/1997. Con el deslizamiento de este concepto por parte del legislador, se ha desvirtuado cualquier intento acotador de la competencia de un Gobierno en éstos períodos, con la sola excepción de aquellas limitaciones de carácter expreso y concreto. En esta línea, Parejo Alfonso ha señalado que dicho concepto ha diluido la frontera de separación entre un Gobierno normal y un Gobierno en funciones, llegando a apuntar, incluso, que el nuevo criterio previsto por la Ley ha de estimarse inconstitucional, «La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia», *Documentación Administrativa*, 246/247 (1997) 39.

Sólo dos CC.AA. (Castilla y León y Extremadura) recogen idéntico concepto a la hora de acotar el ámbito de actuación de un Gobierno cesante.

36. L. Aguiar de Luque parece valorar la ausencia de indicación alguna en el Estatuto y en la Ley con sentimientos contrapuestos, ya que a la falta de certeza derivada de la falta de norma escrita, contrapone la eventual rigidez de la misma. Concluye el autor apelando al sentido común, y a la corrección parlamentaria, poniendo de manifiesto cómo la práctica política de los Gobiernos en funciones de la CAM se ha venido acomodando a dicha idea, «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», *Estatuto de Autonomía de Madrid. Comentarios*, ARNALDO ALCUBILLA, E. y MOLLINEDO CHOCANO, J. J. (coords.), Comunidad de Madrid 1999, p. 199.

Esta última cuestión apuntada se centra en las dudas que nos suscita la necesidad de las limitaciones contenidas en la LGA. Puede resultar discutible, en última instancia, que haya resultado preciso el establecimiento de disposiciones expresas del tenor de las contenidas (moción y cuestión), ya que aún a falta de las mismas, pudiera haberse argumentado positivamente su existencia; consecuencia de una interpretación sistemática de los preceptos normativos y del significado mismo de un Gobierno cesante.

A nuestro parecer, y aún en ausencia de previsión alguna, no hubiera resultado posible dicho planteamiento, opinión que podríamos fundar tanto sobre esa interpretación sistemática reseñada, sobre el significado de la relación de confianza en un régimen parlamentario, como sobre una casuística interpretación de los diferentes supuestos de cese.

De esta manera, y para el hipotético caso de su planteamiento (en ausencia de previsión expresa), la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid no hubiera debido admitir a trámite la misma.

Resulta difícil entender cómo puede tener habilitado el Presidente de un Gobierno en funciones la facultad de presentar una cuestión de confianza, cuando el elemento fundamentador de su actividad no es ya el sustento de la fiducia parlamentaria, sino una prescripción estatutaria de continuidad, al efecto de garantizar el ordinario despacho de los asuntos públicos³⁷.

Por lo que a la moción de censura hace referencia, las cuestiones a conjugar y adecuar son, en algunos puntos, diversas, por más que en su significación principal resulten idénticas. La respuesta a la cuestión de en qué aspecto varía o puede variar la reflexión sobre la presentación de una moción de censura con relación al de una cuestión de confianza debe girar en torno a la doble virtualidad de la moción, esto es, censura e investidura. Por lo tanto, aún roto dicho vínculo, podría entenderse, en una primera aproximación, la posibilidad del planteamiento de dicha moción por causa de este segundo dato. Sin embargo, si bien globalmente dicha manifestación podría tener un viso de utilidad, habría que tener en cuenta que se torna inú-

37. Señaló J. I. del Burgo Tajadura al hilo de las similares previsiones contenidas en el ordenamiento navarro, que «(...) Se trata de un precepto innecesario, aunque quizás guiado del buen deseo de evitar que puedan suscitarse situaciones absurdas, a las que conduce en ocasiones la pasión política (...)», *Curso de Derecho Foral Público de Navarra*, Aranzadi Editorial, 1996, p. 389.

til, salvo en el caso de que nos planteáramos un eventual bloqueo de las candidaturas presidenciales en el procedimiento de investidura iniciado, y sólo resultara posible una actuación de tal tenor al efecto de evitar una disolución automática de la asamblea.

Al hilo de lo señalado, hemos de abordar en este momento la cuestión de si la disposición de la «continuidad *en funciones*» permite extraer previsiones limitadoras concretas distintas de las señaladas. La respuesta a la misma no resulta demasiado esperanzadora.

Con la salvedad de aquellas competencias que se contraponen directa y frontalmente a la significación de un Gobierno en trance de cesar, y que inciden directamente en el vínculo fiduciario (ya que el Gobierno se mantiene únicamente a los efectos de evitar una discontinuidad gubernamental) difícilmente pueden señalarse previsiones más concretas que las que se fundan en un difuso «leal traspaso de poderes».

Aunque no se haga reseña ninguna, por ejemplo, a la discrecional disolución de la asamblea autonómica, recogida en el artículo 21.1 EA, claramente ésta no puede ser ejercida por el Presidente de la CAM³⁸. El hecho de que la reforma que posibilitó la atribución de esta competencia al Presidente fue muy posterior a la elaboración de la LGA³⁹, no justifica en cualquier caso que el legislador no haya puesto remedio a la disparidad de la previsión expresa de limitación de competencias directamente atinentes a la permanencia o ruptura del vínculo fiduciario, y no lo haya hecho en este supuesto. Afirmar la innecesariedad de la previsión por extraerse la limitación de una interpretación sistemática del ordenamiento en su conjunto, es un argumento que puede extenderse, sin mayores problemas, a las limitaciones ya recogidas legalmente.

Resulta difícil, por tanto, aportar criterios con los que poder considerar si la actuación de un Gobierno en funciones resulta legítima o ilegítima. Parece preciso reconocer entonces que la buena fe del

38. El EA prohíbe la disolución discrecional de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura cuando reste menos de un año para la terminación de la misma, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. Asimismo, no procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior.

39. La facultad de disolución presidencial se estableció en la Ley 5/1990, de 17 de mayo. La reforma estatutaria se operó con mucha posterioridad a través de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Gobierno cesante se erige en elemento determinante en esta operación. Únicamente resta señalar, entonces, que cuando el Gobierno mismo dude acerca de si se encuentra habilitado para desarrollar una concreta actividad, debiera, en principio, abstenerse de actuar. Esta idea parece remitirnos, en consecuencia, a una suerte de ética de convicción weberiana. En cualquier caso, y por el significado mismo de este instituto, prácticamente todo puede resultar matizable.

Dentro de este mismo ámbito delimitador cabe cuestionarse, por último, la posible mixtificación que podría darse entre las previsiones del artículo 14 y las demás. Así pues, en el caso del cese del Presidente del Gobierno, y por ello del Gobierno mismo, se nos plantea si se acumulan las limitaciones establecidas en el artículo 14 con relación al Presidente interino, una vez producido dicho cese, esto es, si puede aquel Presidente *en funciones* (en primera instancia, interino), que se encontrara en dicha situación por causa de un supuesto de incapacidad permanente, definir el programa de Gobierno, o designar o separar Consejeros. Por más que no parece que, en última instancia, la significación temporal de la situación *en funciones* le habilite a la definición del programa de gobierno, ni que la misma actividad resultara, en todo caso, precisa, la Ley no señala nada en este punto⁴⁰.

Concluyendo, y tras todo lo apuntado en estas breves notas, resulta difícil extraer otras reflexiones de la regulación de un instituto que de manera mimética, apenas se aparta de lo que resulta común en esta materia, reconocimiento de supuestos de cese, prescripción de continuidad y determinación de concretas y muy específicas limitaciones. Resulta destacable, cuanto menos, el dato de que la práctica política ha puesto de manifiesto la reconducción de la actuación de los Gobiernos de la CAM –mientras se encontraban en funciones– a la ordinaria gestión de los asuntos públicos. En este sentido, ha existido una coherente actitud con el significado último de este instituto por parte de los diferentes Presidentes cesantes, que se ha visto ayudada claramente por las concretas coyunturas políticas.

40. La Ley 3/1995, de Gobierno de La Rioja, prohíbe la definición del programa de gobierno por parte del Presidente que permanece en funciones, así como que proceda al nombramiento o cese de Consejeros. En otras Comunidades Autónomas estas limitaciones se establecen únicamente en los supuestos de presidencia interina por supuesto de incapacidad.