

SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

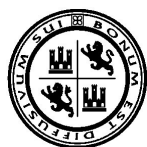
VOLUMEN 1 ~ AÑO 2003

Separata



LA INCAPACIDAD DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS

Fernando Reviriego Picón



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO
Facultad de Estudios Sociales
Villanueva de la Cañada

© Fernando Reviriego Picón

© Universidad Alfonso X el Sabio
Avda. de la Universidad,1
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

Saberes, vol. 1, 2003

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

LA INCAPACIDAD DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS*

Fernando Reviriego Picón**

RESUMEN: El presente artículo pretende abordar las consecuencias que determina la incapacidad, psíquica o física, temporal o permanente, del Presidente del Gobierno de la Nación o de los Gobiernos autonómicos.

PALABRAS CLAVE: Gobierno, Presidente, incapacidad, cese.

ABSTRACT: The present work attempts to study the consequences that the dismissal, either psychic or physical, temporary or permanent, of the Prime Minister other the President of Regional's Government determines.

KEY-WORDS: Government, President, disability, dismissal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El artículo 101 de la Constitución y la incapacidad presidencial. 2.1. La tramitación constituyente; la actuación de la Comisión Mixta. 2.2. La incapacidad transitoria o permanente del Presidente del Gobierno. 2.2.1. Incapacidad transitoria. 2.2.2. Incapacidad permanente. 3. La incapacidad de los Presidentes de Gobierno autonómicos; Incapacidad gradual e incapacidad automática. 4. Anexo.

1. Introducción

La Constitución española recoge en su artículo 101 cuatro causas determinantes del cese del Gobierno: la celebración de elecciones generales, los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución (cuestión de confianza y moción de censura), y la dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno; en idénticos términos se recoge esta específica cuestión en el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Hasta el día de hoy, como es bien sabido, sólo dos de estas causas se han verificado en la práctica (celebración de elecciones generales y dimisión): la primera, en siete ocasiones (1979 –al amparo de la Disposición transitoria octava de la Constitución–, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996 y 2000) y la segunda, en una sola ocasión (1981).

* Publicado inicialmente en <http://www.uax.es/iurisuax> año 2001.

** Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III.

Por su parte, la totalidad de los ordenamientos autonómicos establecen como supuestos de cese del órgano gubernamental todos los anteriormente referidos: celebración de elecciones, pérdida de la confianza parlamentaria - caracterizada en la cuestión de confianza y moción de censura-, y la dimisión o fallecimiento¹ del Presidente.

No obstante, no se trata de los únicos que se recogen, ya que son muchas las Comunidades Autónomas que contemplan cuatro causas de cese no previstas de manera expresa para el Gobierno de la Nación, por razones diversas, en el artículo 101 Constitución española: la incapacidad o condena penal e inhabilitación del Presidente del Consejo de Gobierno, la incompatibilidad no subsanada para el ejercicio del cargo, así como la pérdida por parte del mismo de la condición de Diputado de la Asamblea autonómica; en ocasiones, algunas de estas previsiones han llegado a establecerse en las Leyes de Gobierno respectivas, ampliando las determinaciones estatutarias.

En el presente artículo abordaremos la primera de las referidas, la incapacidad presidencial, estudiando tanto las razones y consecuencias de la ausencia de su previsión en la enumeración del artículo 101 de nuestra norma suprema, como las diferentes articulaciones que de la misma se verifican en el ámbito autonómico.

2. El artículo 101 de la Constitución y la incapacidad presidencial

Como hemos apuntado *supra*, el artículo 101 de nuestra Norma Suprema no recoge la incapacidad del Presidente del Gobierno como causa de cese del

¹ La Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de Cataluña, a la que se remite su Estatuto de Autonomía en este punto, no contempla de manera expresa en su enumeración el fallecimiento del Presidente como causa de cese, si bien señala que en el supuesto de muerte el Presidente será sustituido interinamente en sus funciones por el Presidente del Parlamento. Por su parte, y aunque el artículo 33.8 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares determina que, «El Gobierno cesa: Por [...] fallecimiento de su Presidente», la reciente Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares ha eliminado de su enumeración el «fallecimiento» como circunstancia de cese del Presidente del Gobierno, aunque establece expresamente en su artículo 7.4 que la «defunción» del mismo implica la necesidad de que el Presidente del Parlamento reúna a la Cámara en el plazo máximo de dos meses para la elección de un nuevo Presidente y en su artículo 28 que, «1. Los Consejeros cesan por cualquiera de las siguientes causas: a) El cese o la defunción del Presidente [...]; cabe recordar que en la anterior Ley de Gobierno de las Islas Baleares (L.G. 5/1984) la «muerte» del Presidente se recogía como tal causa de cese en el artículo 11.j.

órgano gubernamental; más allá de la difícil verificación práctica de este supuesto, la ausencia de su reconocimiento expreso es poco menos que insatisfactoria y raya en el absurdo de considerar que la misma no haya de implicar el cese del Presidente y, en lógica consecuencia, del órgano gubernamental en su conjunto². Estamos ante una previsión que sí suele ser objeto de regulación, por el contrario, en el Derecho comparado tanto para la Jefatura del Gobierno como para la Jefatura del Estado,³ y que incluso se ha abordado de manera específica históricamente dentro de nuestras fronteras. Así, y retomando la regulación existente en el anterior régimen cabe recordar que la Ley Orgánica del Estado de 1967 establecía en su artículo 15 que el Presidente del Gobierno cesaba en su cargo, entre otras causas, a propuesta del Consejo del Reino, por «incapacidad» apreciada por dos tercios de sus miembros; la consecuencia prevista para la eventualidad de su acaecimiento era la sustitución interina en sus funciones por el Vicepresidente o Vicepresidentes, según el orden establecido, o por el Ministro que designara el Jefe del Estado, en el caso de no existir aquella figura; la articulación de dicho cese se completaba con la previsión de un plazo temporal muy breve, diez días, antes del cual debía proceder a nombrarse un nuevo Presidente, aunque sin señalar prescripción adicional alguna para el eventual incumplimiento del mismo; doctrinalmente no se vio peligro alguno en esta regulación, excluyéndose la posibilidad del uso de la incapacidad como arma política en supuestos normales, al tiempo que se señalaba la dificultad de la obtención de

² Para un estudio en conjunto sobre el cese del Gobierno y el Gobierno en funciones, véase, entre otros, Aguiar de Luque, L., (1990): «La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Garrorena, A., (Ed.), Asamblea Regional de Murcia/Tecnos, Madrid, pp. 261 a 270; Álvarez Conde, E., (1996/1997) «El Gobierno en funciones», *Documentación Administrativa*, nº 246/247, pp. 191 a 218; Revenga Sánchez, M., (1988): «El Gobierno en funciones», *Gobierno y Administración en la Constitución*, (Volumen II), V.V. A.A., Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, págs. 1501 a 1523.; Satrustegui, M., (1998): «El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (Tomo VIII), Alzaga, O., (Ed.), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, pp. 345 a 367.

³ Sin ánimo exhaustivo, y en el ámbito de la Unión Europea, cabe señalar –a título de ejemplo– cómo se prescribe la incapacidad permanente como causa de cese, a nivel constitucional, en Francia (art. 7 Const.), Finlandia (art. 25 Const.), Grecia (art. 34 Const.), o Italia (art. 86 Const.), para el Presidente de la República, así como en Irlanda (art. 28.6 Const.) o Portugal (art. 195 Const.) para el Presidente del Gobierno o Primer Ministro. Estas previsiones también se contienen en las Constituciones de algunos de los países que se adherirán a la U.E. en las ampliaciones previstas para 2004, Estonia (art. 83 Const.), Lituania (art. 88 Const.), Malta (art. 48.3.b Const.), y 2007, Rumania (art. 109.2 Const.).

la mayoría cualificada precisada a tal efecto⁴. A diferencia de la opción escogida con relación a la incapacidad del Presidente del Gobierno, sí se recogen, por el contrario, en nuestra Constitución, previsiones referidas a la Jefatura del Estado (contenidas en el artículo 59.2) y que incluso llegaron a ser apuntadas por un sector de la doctrina (en su vertiente de reconocimiento expreso de la incapacidad por parte de las Cortes) como posible pauta de una eventual regulación de la incapacidad presidencial⁵.

2.1. La tramitación constituyente; la actuación de la Comisión Mixta

Conocido es de todos que la ausencia de previsión expresa de esta causa de cese del Gobierno fue una decisión de la Comisión Mixta, ya que en el Informe de la Ponencia sí se contenía una referencia a la incapacidad en el que entonces era el artículo 93. Recordemos su contenido: «El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, o por dimisión, fallecimiento o *incapacidad* de su Presidente. 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno» (*B.O.C.*, nº 82, de 17 de abril de 1978).

Como podemos observar, y con relación a los supuestos, la coincidencia entre el Informe de la Ponencia y el texto que finalmente sería aprobado es prácticamente absoluta, difiriendo exclusivamente en el que es objeto de nuestro estudio: la incapacidad del Presidente.

El Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas mantuvo inalterada la redacción del artículo, modificando únicamente su numeración, pasando el artículo 93 a ser entonces el número 94 (*B.O.C.*, nº 121, de 1 de julio de 1978), no solicitándose la defensa en el Pleno de ninguna enmienda o voto particular respecto de la permanencia en funciones del Gobierno de la Nación.

En el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, sin modificación con relación al contenido de este artículo, esta cuestión continuó recogida bajo el artículo 94 (*B.O.C.*, nº 135, de 24 de julio de 1978).

La tramitación en el Senado fue igualmente pacífica, al no presentarse enmienda ninguna a este artículo, aunque se modificó nuevamente en su

⁴ De Esteban, J., Varela, S., García Fernández, J., López Guerra, L., García Ruíz, J.L., (1973): *Desarrollo político y Constitución Española*, Ariel, Barcelona, p. 103.

⁵ Bar Cendón, A., (1988): «Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Alzaga, O., (Dir.), (Tomo VIII), Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid. p. 260.

numeración, pasando a ser el artículo 100 en el Dictamen emitido por la Comisión de Constitución del Senado, y aprobándose en tales términos (B.O.C., nº 161, de 13 de octubre de 1978).

De lo señalado *supra* se ve con claridad que no existía discrepancia alguna entre Congreso y Senado sobre el que en última instancia sería el artículo 101 del texto constitucional, no en vano no hubo enmiendas en el Senado respecto de esta materia. No existían, por tanto, elementos que precisaran una labor mediadora por la propia Comisión.

La importancia de este dato es clara, ya que la desaparición de la incapacidad de la enumeración de esos supuestos de cese se debió a la actuación de la Comisión Mixta, Comisión que, conforme a las previsiones del artículo 3.2 de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, había de resolver las discrepancias que se produjeran entre el Congreso y el Senado.

Parece evidente, por tanto, que aquélla se extralimitó en sus competencias al obviar la prescripción habilitadora. Las sesiones de la misma fueron secretas, con lo que cualquier reflexión a realizar sobre esta última fase de la tramitación constituyente debe quedar limitada al examen del texto aprobado por dicha Comisión, y al existente con anterioridad, que únicamente difieren en ese punto.

Las hipótesis de su desaparición abundarían en cuestiones de diverso tenor; así, un sector de la doctrina, al poco de promulgarse la Constitución, justificó la no viabilidad de este supuesto basándolo en su carencia de regulación, así como en su presunta ausencia de objetividad —en contraposición al fallecimiento, de más fácil verificación⁶. El componente de

⁶ En el primer sentido expuesto, Martín Oviedo, destacó que, «[...] La Comisión Mixta suprimió un tercer supuesto, carente de regulación y, por ello, prácticamente inviable, la incapacidad [...]», (1979): «El poder Ejecutivo. El Gobierno», *Revista de Derecho Público*, nº 74, p. 75. F. Santaolalla, por su parte, y sobre la base de problemas interpretativos, contrapuso este supuesto al de fallecimiento, ya que, al ser éste último fácilmente verificable, no plantearía problema alguno, (1985): «Artículo 101», *Comentarios a la Constitución*, Garrido, F., (Dir.), (2ª edición ampliada), Cívitas, Madrid, p. 1413. De igual forma, M. Martínez Sospedra señaló que la supresión de la misma se produjo «[...] probablemente en razón de evitar cualquier posibilidad de ampliación de la misma por vía de interpretación desde la incapacidad física a la política [...]», (1980): *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres, Valencia, p. 214. Con un planteamiento mucho más crítico con la actuación de la Comisión Mixta O. Alzaga señaló que dicha laguna se produjo «[...] al parecer por el exótico temor a que una mayoría parlamentaria pudiese considerar incapaz a un Presidente de Gobierno que no fuese de su agrado [...]» añadiendo a continuación que con ello parecía entenderse que «[...] el Presidente del Gobierno puede fallecer, pero no ser víctima de ningún accidente o enfermedad que le inhabilite para el ejercicio del cargo [...] La CE parece confiar en que Dios nos provea de Presidentes de Gobierno dotados, al menos, de mala salud

veracidad de estas ideas no implica que debieran resultar resolutorias por sí solas, ya que a través de oportunas previsiones en el desarrollo legal del órgano gubernamental podría haberse establecido la adecuada regulación del mismo. La idea fundamental, en todo caso, parece que se asienta en el carácter problemático que este hipotético reconocimiento supondría, con base en la dificultad de precisar la persona o sujeto activo que debiera comprobar esta circunstancia incapacitadora⁷. Pese a todo, no parece que una previsión que hubiera hecho recaer esta cuestión, por ejemplo, en una decisión compartida entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados se revelara compleja, ni, más aún, que pudieran oponerse a la misma argumentos de disfuncionalidad.

De cualquier forma, (más allá de su viabilidad política), e independientemente de las interpretaciones que puedan ofrecerse a su desaparición, lo que resulta claro es que la misma fue manifiesta, y, en su secuencia procedimental, ciertamente discutible.

2.2. La incapacidad transitoria o permanente del Presidente del Gobierno

Una vez expuesta la tramitación constituyente del artículo 101 con relación al supuesto que nos ocupa, y a los solos efectos de valorar las consecuencias que la incapacidad del Presidente del Gobierno conlleva, resulta preciso diferenciar *prima facie* entre una incapacidad de tipo transitorio y otra de carácter absoluto o permanente.

2.2.1. Incapacidad transitoria

Podemos definir la incapacidad transitoria del Presidente del Gobierno como aquella situación en la que éste no se encuentra en condiciones de ejercitar, por causas físicas o psíquicas, todas las competencias a él asignadas por razón de su cargo.

Este impedimento no es en todo caso definitivo o al menos no lo parece todavía, aunque nada impide que finalmente pueda llegar a serlo.

Resulta materialmente imposible una enumeración detallada de todas aquellas causas que pueden generar dicha consecuencia. Estamos ante una idea de la que ha sido plenamente consciente el legislador ya que cuando ha

de hierro [...]», (1998): *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, (II), (2ª Ed.), Ramón Areces, Madrid, p. 526.

⁷ Satrústegui, M., (1998): «El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Alzaga, O., (Ed.), Tomo VIII, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, p. 355.

abordado estas cuestiones lo ha realizado de manera genérica remitiendo las «causas» a las «consecuencias», en una suerte de indistinción entre las mismas. Establece el Código Civil en esta materia, por ejemplo, que: «Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma».

Cualquier otra determinación más concreta que ésta parece abocada al fracaso, y, en todo caso, debe remitirse a criterios médico-científicos ajenos a nuestro estudio.

Este tipo de incapacidad no debe implicar grandes problemas, pues debe en pura lógica ser solventada a través de la suplencia del Presidente incapacitado, asegurándose la continuidad del órgano. Si bien la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no ha contemplado exactamente el término «incapacidad» a los efectos de la determinación de la suplencia -como tampoco lo hacía la L.O.A.C.E.⁸ -, ésta se encuentra claramente contemplada bajo la rúbrica de «enfermedad» recogida en sede legal. Determina el artículo 13 de la Ley del Gobierno que, «1. En los casos de [...] 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».

No sería en todo caso ésta una interpretación completamente pacífica, ya que no podemos olvidar, desde luego, que durante la tramitación de dicha Ley hubo Grupos Parlamentarios que no consideraron posible esta inclusión, y que trataron de enmendar el texto para recoger de manera expresa dicho vocablo, argumentando la necesidad de «contemplar el término “incapacidad” no subsumido en el de enfermedad»; así, la enmienda nº 68 presentada por el G.P. Socialista en el Congreso de los Diputados pretendió modificar, sin conseguirlo, el artículo 13 del Proyecto de Ley de Gobierno, dándole la siguiente redacción: «En los casos de vacante, ausencia, enfermedad o *incapacidad*, 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 y al uso constitucional».

⁸ Artículo 3 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, «El Vicepresidente del Gobierno asumirá las funciones del Presidente en los casos de fallecimiento, ausencia en el extranjero o enfermedad de éste [...]».

Más allá de estas interpretaciones, el ejercicio de esta suplencia no implicará limitación alguna de las competencias del suplente, ni a la hora de establecer el programa político del Gobierno, determinar las directrices de la política interior y exterior, etc., ni a la de ejercitar aquellas directamente incardinadas en el vínculo fiduciario mismo; la disolución de las Cámaras o la presentación de una cuestión de confianza. Considerar, en el plano político, que alguna de estas competencias, especialmente estas últimas, no debieran ser ejercitadas por aquél que no ha sido investido originariamente con la confianza de la Cámara -al entender que sería ese nexo fiduciario el que posibilitaría la determinación de aquella conducta-, no impide señalar que jurídicamente no hay limitación alguna; y, en todo caso, esa consideración política debería matizarse en tanto que los acontecimientos pudieran exigir el ejercicio de las mismas. No cabe oponer a estas ideas el hecho de que existan competencias gubernamentales «indelegables», ya que la delegación es un instrumento completamente diferenciado de la suplencia, no en vano aquélla es una atribución de competencias voluntaria, parcial y revocable⁹; asimismo cabría apuntar que la propia Ley del Gobierno diferencia la eventual suplencia del Presidente o de los Ministros al establecer que la de éstos se producirá para el «despacho ordinario de los asuntos de su competencia», y sin prescripción adicional alguna respecto a la de aquél.

De esta manera, y ante la incapacidad transitoria presidencial nuestro ordenamiento articula una suplencia plena en las competencias del Presidente suplido (cosa diferenciada sería su oportunidad política), sin determinar, lógicamente, su cese.

2.2.2. *Incapacidad permanente*

La incapacidad permanente o absoluta del Presidente del Gobierno supone que éste se encuentra absolutamente imposibilitado para ejercer funciones de gobierno *sine die*. Se trata de un supuesto que, en su naturaleza, resulta más

⁹ A.M. De Cesaris señala hasta diez puntos diferentes de cara a definir la delegación de funciones: la posibilidad de separar la función de su ejercicio, la transferencia del mero ejercicio del poder, que no del poder mismo, la dependencia de la voluntad del titular del poder de transferencia, la irrelevancia del presupuesto de hecho generador de la decisión, el poder de control -en abstracto- de que dispondría el titular de la función, la revocabilidad *ad nutum* de la delegación, el carácter parcial -en relación al conjunto de competencias- de la delegación, la temporalidad de la transferencia y la determinación concreta de las mismas, (1990): *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino, pp. 10 a 14.

que similar al fallecimiento, pareciendo difícil encontrar una justificación teórica que fundamente una asignación de consecuencias distintas a tales presupuestos: incapacidad y fallecimiento. Estamos ante una idea apuntada con reiteración por nuestra doctrina hasta tal punto que se ha llegado a considerar por algunos autores como una efectiva causa de cese del Gobierno¹⁰.

Ante estas interpretaciones debemos recordar lo apuntado anteriormente: el Constituyente excluyó voluntariamente de la enumeración de supuestos de cese la incapacidad presidencial. Con independencia de que dicha exclusión se produjera a raíz de una actuación de la Comisión Mixta más allá de las competencias que en principio tenía asignadas, el único hecho cierto es que se decidió conscientemente que no debía recogerse como tal causa. Resulta también indiferente a estos efectos optar por alguna de las justificaciones que a esta actitud se pretendieron ofrecer por parte de un sector de la doctrina, y antes apuntadas (carencia de regulación, ausencia de objetividad, o lo problemático de la previsión del sujeto activo que verifique la concurrencia de las circunstancias incapacitadoras), ya que la consecuencia sigue siendo la misma: la incapacidad no se recoge como causa de cese del Presidente del Gobierno a los efectos de activar el procedimiento de investidura del artículo 99 de nuestro texto constitucional.

La opción constituyente no ha impedido que un sector de la doctrina haya abogado para que este supuesto pudiera ser recogido en una disposición legal¹¹; no obstante, ni la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni

¹⁰ En este sentido, y a título de ejemplo, E. Espín asimila la incapacidad al fallecimiento o a la dimisión; lo hará con relación a la dimisión para el caso de que la enfermedad no le imposibilite proceder a una dimisión formal por tales motivos, y al fallecimiento en caso contrario, De Esteban, J., López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., (1984): *El régimen constitucional español*, (Tomo 2), Labor S.A., Barcelona, p. 236. En el mismo sentido se manifestó L. Sánchez Agesta, al poco tiempo de promulgarse la Constitución, que a la par que señalaba la incapacidad como causa de cese abogaba porque fuese la Ley Orgánica del Estatuto del Gobierno (artículo 98.4 C.E.), la que debiera proceder a regular esta cuestión, instaurando una facultad regia para poner fin a las funciones de un Presidente incapacitado de forma permanente, (1980): *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Editora Nacional, Madrid, p. 227. Con más cercanía en el tiempo, aunque desde consideraciones politológicas, J. Montabes señala que el cese del Gobierno se produce cuando «[...] el Presidente dimita, o [...] fallezca o quede incapacitado [...]», Alcantara, M., Martínez, A., (Eds.), (1997): *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 165.

¹¹ Por todos, Revenga Sánchez, M., (1986): «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14, p. 93.

los anteriores intentos reguladores del órgano gubernamental (proyectos de ley de 1980 y 1995, y proposición de 1994), determinaron que la incapacidad del Presidente del Gobierno se convirtiera en tal causa de cese, por más que tanto en 1980 como en 1994, algunas de las previsiones que se contemplaban referidas a la suplencia pudieran hacer pensar otra cosa. Recordemos que en ambos proyectos se establecía el impedimento «temporal» del Presidente del Gobierno como causa de suplencia¹², hecho que permitía entender que en el caso de que dicho impedimento deviniera en «permanente» la consecuencia resultaría diversa, y no se nos ocurre otra diferente que el cese del Presidente. Sin defender que fuera esta la intención de la utilización de dicha terminología, -más aún cuando tanto en uno como en otro proyecto había una remisión al artículo 101 de la Constitución en lo relativo a las causas de cese del Gobierno-, su uso nos permite poner nuevamente de manifiesto el problema a que la laguna constitucional nos aboca en este punto: parece ilógico no asociar consecuencias de cese a la incapacidad presidencial permanente.

Con independencia de que consideremos que la incapacidad presidencial debiera haberse recogido constitucionalmente como causa de cese, abogar por una regulación legal de la incapacidad no es una opción jurídicamente correcta. El Constituyente no otorgó a la incapacidad la condición de elemento que pudiera activar el procedimiento de investidura del artículo 99, ni habilitó a que el Legislador pudiera incluirla. No es lo mismo servir de desarrollo a una hipotética previsión constitucional que no hubiera establecido causa de cese alguna -y que se remitiera a sede legal para su determinación-, o a otra que pudiera haber concretado la remisión genérica para supuestos similares, que proceder a ampliar las causas en dicha sede. En aquellos supuestos -de corte similar al que analizamos- en que la Constitución ha determinado una lista de supuestos para cualquier cuestión, las ampliaciones han venido amparadas por una previa habilitación constitucional, derivada del carácter mínimo y no taxativo de los supuestos; esto es, la Constitución ha posibilitado (que no excepcionado) dicha previsión; así, por ejemplo, el artículo 70 de nuestra norma suprema estableció, junto a una lista (mínima) de inelegibilidades e incompatibilidades en las elecciones a Diputados y Senadores, una remisión

¹² Artículo 12 de la Proposición de Ley de 1994, «1. En los casos de [...] *enfermedad o impedimento temporal* del Presidente del Gobierno, será suplido en el ejercicio de sus funciones [...]», *B.O.C.G., C.D.*, Serie B, 5 de julio de 1994, nº 79-1. Artículo 9 del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de la Administración del Estado y de la Función Pública de 1980. «2. [...] El mismo orden de sustitución se observará en los casos de [...] *enfermedad o impedimento temporal* del Presidente del Gobierno», *B.O.C.G. C.D. I Legislatura*. Serie A. 5 de febrero de 1980. Nº 109-I.

a la Ley electoral para la definitiva determinación de las mismas que «en todo caso» comprenderían aquéllas. La diferencia resulta clara, y ello sin que tuviéramos que hacer reseña expresa de la voluntad del constituyente de excluir tal supuesto.

No obstante, y en la hipótesis de que esa ampliación en sede legal terminara produciéndose mediante la oportuna reforma de la Ley del Gobierno, posiblemente se consolidaría sin oposición alguna, aunque, repitamos, existiría una clara contraposición con la voluntad del Constituyente. Lo acontecido en el ámbito autonómico, y que abordaremos a continuación, puede ser buena muestra de lo que afirmamos. Apuntaremos aquí, simplemente, que en tres Comunidades Autónomas que no contemplaban la incapacidad como causa de cese, se hizo con posterioridad en sede legal. Esto carecería de importancia si no fuera por el detalle –nada banal– de que en ninguno de esos Estatutos de Autonomía se habilitaba a que el legislador autonómico recogiera otros supuestos diferenciados, y, más aún, porque durante la tramitación de dos de esos Estatutos (Vasco y Gallego) se produjo una exclusión consciente del supuesto de la incapacidad presidencial (en una secuencia casi-idéntica a la de la tramitación constituyente), en tanto que en primera instancia sí había sido recogida la incapacidad eliminándola con posterioridad¹³.

Parece claro que una hipotética regulación de la incapacidad desecharía la remisión a un procedimiento judicial de incapacitación; si bien en el ámbito civil no resulta posible –lógicamente–, la presunción de la incapacidad, sino que deben existir pruebas concluyentes de la misma, en el campo en el que nos desenvolvemos la cuestión reviste peculiaridades específicas por causa de la importancia de las funciones del órgano gubernamental, precisándose una resolución sumaria de estos problemas. No queremos apuntar con ello que fuera innecesaria la presentación de prueba alguna, sino que puede resultar adecuada una «presunción» en este sentido, concretándose positivamente en el caso de que la misma provenga de otro órgano de carácter político mediante procedimiento *ad hoc* previamente establecido. En claro paralelismo con la habitual regulación de estas cuestiones en Derecho Comparado, o en un

¹³ Véase, el artículo 16 del proyecto de Estatuto de Autonomía remitido por la Asamblea de Parlamentarios, en el caso de Galicia (*B.O.C.G.* de 20 de julio de 1979, serie H, nº 10-I), y el artículo 31.1 en el caso Vasco (*B.O.C.G.*, de 12 de julio de 1979, serie H, nº 8-I). Dicho supuesto desapareció en ambos casos en el Informe de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios (*B.O.C.G.* de 15 de noviembre de 1979, serie H, nº 10-I, 2; y *B.O.C.G.*, 1 de agosto de 1979, serie H, nº 8-I, respectivamente).

ámbito más cercano en los ordenamientos autonómicos, la responsabilidad de dicha declaración se asentaría casi con total seguridad en una actuación conjunta Gobierno-Congreso de los Diputados. La articulación inicial de ese procedimiento podría residir en la iniciativa del propio Presidente (en los casos que resultara posible, así, algún supuesto de incapacidad física) o en la de cualquier miembro de su Gobierno, debiendo existir la conformidad de una mayoría cualificada en el seno de este órgano colegiado. La decisión debería ser completada por una manifestación conforme, también con mayoría cualificada, en su primera sesión ordinaria, aunque caso de no encontrarse en período de sesiones es lógico pensar que debiera convocarse a la Cámara de manera automática. Este procedimiento se completaría con la previsión de un plazo máximo transcurrido el cual se declararía la existencia de una incapacidad, si no permanente, sí suficiente a los efectos de provocar el cese del órgano gubernamental y activar el procedimiento ordinario de investidura; si bien es claro que la instauración de este plazo no implica por sí solo una transformación de la naturaleza de la incapacidad misma, serviría a los efectos de determinar el momento a partir de la cual la provisionalidad del período no debe ser mantenida por más tiempo.

De todas maneras, y pese a lo reseñado, debemos reiterar que para determinar que la incapacidad pudiera activar el procedimiento ordinario de investidura del artículo 99 de la Constitución sería necesario en su caso una reforma del texto constitucional, y que hasta ese más que improbable momento la única consecuencia que activa es la suplencia del Presidente del Gobierno por aquél a quien corresponda. Apelar a la hipotética dimisión del Presidente del Gobierno¹⁴ en estas circunstancias no parece una acertada referencia en

¹⁴ Destaca A. Torres del Moral que, «[...] En cuanto a la incapacidad [...] es improbable que se plantee como problema, debiendo imponerse en tal caso la más sensata decisión de una discreta dimisión a tiempo [...]», aunque apuntando igualmente que, «[...] el Presidente cesa [...] por incapacidad sobrevenida [...]», *Principios de derecho constitucional español*, (Volumen 2), Atomo, Madrid, p. 190. M. Martínez Sospedra, y tras considerar que la incapacidad debe considerarse como causa de cese del Gobierno, señala: «[...] la laguna no es importante toda vez que la incapacidad sobrevenida conducirá, por una elemental norma de corrección constitucional, a la dimisión del Gobierno [...]», *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, cit., pp. 214/215. J.J. Lavilla Rubira apunta la dimisión del Presidente incapacitado como la solución más acertada en estos supuestos, aunque parece aceptar este supuesto como causa de cese, ya que refiere que, «[...] únicamente sería admisible como causa autónoma de cese en la hipótesis de que el Presidente estuviera imposibilitado incluso para presentar la dimisión [...]», (1995): «Presidente del Gobierno», *Enciclopedia Jurídica Básica*, (Volumen III), Cívitas, Madrid, pp. 5028/5029. M. Satrústegui, por su parte, y aunque ubica

todos los casos, ya que el Presidente incapaz puede no ser capaz –valga la redundancia– de discernir lo necesario de su dimisión por causa de su propia incapacidad¹⁵; el problema no reside tanto en aquellos casos en que estemos contemplando una incapacidad física, sino de aquéllos en los que, junto a ésta, o en ausencia de la misma, se aprecie una incapacidad de carácter psíquico en el Presidente del Gobierno. No parece la dimisión el camino más apropiado para solventar la cuestión. Fuera de nuestras fronteras la práctica política ofrece ejemplos, sobradamente conocidos, que no hacen sino abundar en esta idea¹⁶.

sus reflexiones bajo la rúbrica «otras causas de cese no previstas en el artículo 101 de la Constitución», hecho que pudiera hacernos considerar que entiende que se trata de un supuesto de cese, señala que «[...] corresponderá al propio Presidente la responsabilidad de poner fin a una situación de incapacidad definitiva suya, mediante la presentación de su dimisión [...]», (1998): «Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», cit., p. 355.

¹⁵ Ejemplifica esta problemática Pizzorusso haciendo reseña de la enfermedad del Presidente italiano Segni en 1964, (1984): *Lecciones de Derecho Constitucional*, Volumen I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 315/316.

¹⁶ Podemos hacer referencia, por ejemplo, a los sucesos acontecidos en Ecuador durante los años 1996 y 1997, cuando por causa de un supuesto de estas características hubo hasta un total de tres Presidentes «*de facto*». La relación de hechos fue la siguiente: Con fecha 6 de febrero de 1997 el Congreso ecuatoriano destituyó al Presidente A. Bucaram declarándolo «incapaz mental», designando para su sustitución a F. Alarcón; escasas horas después, la Vicepresidenta del Gobierno R. Ortega se autoproclamó Presidenta, al tiempo que el propio Bucaram anunciaba la suspensión de las garantías constitucionales y el estado de excepción en todo el país; con fecha 12 de febrero, y poniendo fin a la crisis, fue nombrado nueva y definitivamente como Presidente F. Alarcón. También podemos recordar el más conocido caso de la incapacidad (presunta) del Presidente ruso B. Yeltsin; especialmente problemático fue este último hecho por el papel de Rusia en el concierto internacional y por la posibilidad de que su inestabilidad política trascendiera a este ámbito, pues, no en vano los vaivenes políticos del Presidente de la Federación Rusa con relación a la composición del Gobierno, y más especialmente sobre la figura del Primer Ministro, fueron prácticamente continuos; el Presidente B. Yeltsin, visiblemente incapacitado por enfermedad, se mantuvo en el cargo durante largo tiempo, generándose no pocas controversias especialmente durante los años 1997 a 1999, a finales del cual terminó dimitiendo. Muy interesante resultó igualmente la relación de sucesos que derivaron en la aprobación por el Parlamento de Croacia en fecha 24 de noviembre de 1999 de una Ley de rango constitucional mediante la que se permitía declarar la incapacidad temporal del Presidente de la República; el telón de fondo en el que se aprobó era el estado agónico del entonces Presidente de la República F. Tudjman (se encontraba en estado de coma), y la finalización de la legislatura el día 27 del mismo mes.

3. La incapacidad de los Presidentes de Gobierno autonómicos. Incapacidad gradual e incapacidad automática

Como apuntamos con anterioridad, la incapacidad del Presidente autonómico ha sido contemplada como causa de cese en los Estatutos de Autonomía y Leyes de Gobierno de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, así, como en los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla¹⁷.

Sólo tres Comunidades, -Castilla-La Mancha, Castilla y León y Navarra-, no recogen este supuesto, por más que en Castilla y León sí se haga de manera «mediata», al provocar la incapacidad la pérdida de la condición de Diputado autonómico y contemplarse ésta como circunstancia de cese del Presidente¹⁸.

Se trata, como podemos observar, de una generalización casi absoluta.

Antes de exponer la articulación práctica de este supuesto, hay que señalar que considerar positivo su reconocimiento expreso, no supone hacer lo propio de manera acrítica respecto de la ampliación en sede legal de supuestos no contemplados estatutariamente. Así se hizo en los casos de Galicia, Murcia y el País Vasco; la disparidad Estatuto-Ley de Gobierno es especialmente llamativa en el primer y tercer caso, en tanto que, como ya apuntamos someramente, la incapacidad fue excluida voluntaria y expresamente de las previsiones estatutarias¹⁹; en todo caso se trata de una

¹⁷ Andalucía (art. 38 E.A., art. 12 L.G. 6/1983), Aragón (art. 28 E.A., art. 3.1.e L.G. 1/2001), Asturias (art. 32.4 E.A., art. 11.e L.G. 6/1984), Islas Baleares (art. 33.8.b E.A., art. 6.1.e L.G. 4/2001), Canarias (art. 20 E.A., art. 5.1.f L.G. 1/1983), Cantabria (art. 19.1.b E.A., art. 14.1.e L.G. 6/2002), Cataluña (art. 37.1 E.A., art. 59.1 L.G. 3/1982), Extremadura (art. 15.2 L.G. 1/2002), Galicia (art. 21 L.G. 1/1983), La Rioja (art. 23.3 E.A., art. 12.c L.G. 3/1995), Madrid (art. 24.1 E.A., art. 16.1.e L.G. 1/1983), Murcia (art. 12.1.f L.G. 1/1988), País Vasco (art. 13 L.G. 7/1981), Valencia (art. 15.3 E.A., art. 12.g L.G. 5/1983). Tanto en el E.A. de Ceuta como en el de Melilla se recoge esta cuestión en su artículo 18.2.

¹⁸ Artículo 12 de la L.G. 3/2001 de Castilla y León, «1. El Presidente de la Junta cesa por las siguientes causas: [...] f) Por la pérdida de la condición de Procurador en las Cortes de Castilla y León. [...]». Artículo 18 del R.P. de 24/02/1990, «El Procurador perderá su condición de tal por las siguientes causas: [...] 2. Por [...] incapacitación del Procurador, declarada ésta por decisión judicial firme. [...]».

¹⁹ En la tramitación de los Estatutos de Autonomía de Galicia y el País Vasco -en semejanza con lo sucedido durante la tramitación del artículo 101 de la Constitución-, el supuesto de incapacidad era recogido primigeniamente desapareciendo con posterioridad. Así lo hacían el artículo 16 del proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea de Parlamentarios, en el caso de Galicia (*B.O.C.G.*, serie H, de 20 de julio de 1979, nº 10-I), y el artículo 31.1 en el caso Vasco (*B.O.C.G.*, serie H, 12 de julio de 1979, nº 8-I). Dicho supuesto desapareció en ambos casos en el Informe de la Ponencia conjunta de la Comisión

cuestión que resulta perfectamente comprensible desde una exclusiva perspectiva práctica, que no jurídica. Parece interesante apuntar también la evolución (involución) producida dentro del ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura en esta materia; de esta manera, y si bien en el artículo 40.1 de su Estatuto, aprobado en 1983, se contemplaba la incapacidad del Presidente de la Junta como causa de cese del Gobierno (disposición desarrollada entonces en su aspecto procedimental por la ahora derogada Ley 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno), en mayo de 1999 se aprobó una reforma de dicho Estatuto mediante la que desapareció la incapacidad de la enumeración de las diferentes circunstancias de cese (Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo²⁰). Por más que parece que debiera haberse acompañado la desaparición de dicha causa (de la que no hemos encontrado elementos en la tramitación de dicha norma que nos ayuden a su comprensión) por la oportuna reforma de la Ley de Gobierno de Extremadura, debemos señalar que la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, continúa recogiendo la incapacidad del presidente como tal causa de cese, aunque ha procedido a una completa reforma de su regulación. De cualquier manera, continúe recogida o no en sede legal nos encontramos claramente ante un supuesto de derogación.

Apuntado lo anterior, abordaremos ahora el «procedimiento» de la declaración de incapacidad, minuciosamente regulado en casi todos los ordenamientos que contemplan esta causa de cese, con las excepciones de Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia.

La primera cuestión a destacar es la existencia de un elemento común en las diferentes regulaciones: la disociación de la previsión de la incapacidad del Presidente del Gobierno con consecuencia de cese respecto de un proceso judicial de incapacitación. Así parece aconsejarlo la necesidad de articular una rápida respuesta a la problemática que eventualmente puede generarse cuando

Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios (*B.O.C.G.*, serie H, de 15 de noviembre de 1979, nº 10-I, 2; y *B.O.C.G.*, serie H, 1 de agosto de 1979, nº 8-I, respectivamente).

²⁰ La redacción del artículo 38 del Estatuto de Autonomía -en su nueva numeración- era la siguiente; «La Junta de Extremadura cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de la pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente».

el Presidente se encuentre inmerso en alguna circunstancia de imposibilidad física o psíquica²¹.

A partir de aquí las regulaciones varían, aunque casi todas coinciden en atribuir la declaración, a efectos del cese, a una decisión compartida entre el Gobierno y la Asamblea; esto es, son los dos órganos, uno sólo en ocasiones, los que deben constatar la imposibilidad del Presidente de atender a la gestión de los asuntos públicos.

La iniciativa del procedimiento de declaración de incapacidad se asienta, en un alto porcentaje de casos, en el Consejo de Gobierno, con o sin participación del Presidente (Extremadura, Islas Baleares, Madrid, Murcia, País Vasco)²², resultando menos habitual –allí donde el procedimiento ha sido precisado– que aquélla pueda residir también en la Asamblea (Cantabria, por ejemplo)²³.

Pese a todo, suele compensarse esa primacía a favor del Gobierno en esta fase con la posibilidad de una revocación de aquella iniciativa por parte de la Asamblea (Asturias, Madrid, Murcia)²⁴, y, con la exigencia, en todo caso, de la necesaria comunicación de la declaración a la misma; la fase constitutiva, por el contrario, sí permite una mayor intervención del órgano legislativo.

Sólo en algunas Comunidades Autónomas las fases iniciativa y declarativa pueden coincidir en la Asamblea²⁵. Primar la posición de la Asamblea autonómica en este aspecto podría justificarse tanto en el vínculo fiduciario existente entre uno y otro como en el hecho de la necesaria condición de

²¹ Los Procesos sobre capacidad de las personas se regulan en los artículos 756 a 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

²² Extremadura (art. 15.2 L.G. 1/2002), Islas Baleares (art. 6.3 L.G. 4/2001), Madrid (art. 13.1 L.G. 1/1983), Murcia (art. 8.1 L.G. 1/1988), País Vasco (art. 9.1 L.G. 7/1981).

²³ Cantabria (art. 14.1.f L.G. 6/2002). Hay que destacar que en las Leyes de Gobierno de Cataluña (art. 59.1.e L.G. 3/1982); Galicia (art. 21 L.G. 1/1983); o Valencia (art. 12.g L.G. 5/1983), únicamente se señala sin mayores precisiones que corresponde a sus respectivos Parlamentos la declaración de la incapacidad presidencial.

²⁴ Asturias (art. 8.3 L.G. 6/1984), Madrid (art. 13.4 L.G. 1/1983), Murcia (art. 8.2 L.G. 1/1988).

²⁵ En la Comunidad Autónoma de Cantabria es la Asamblea regional la que debe reconocer dicha incapacidad, por mayoría de dos tercios, bien a iniciativa del Consejo de Gobierno, o de un tercio de los miembros de la Asamblea Regional de Cantabria; como vemos, y si bien el Consejo de Gobierno puede, en su caso, tener una eventual participación en la declaración de incapacidad en la fase de iniciativa, la ausencia de su impulso no bloquearía el procedimiento. Véase, también, Cataluña (art. 59.1.e L.G. 3/1982), Galicia (art. 21 L.G. 1/1983), Valencia (art. 12. G L.G. 5/1983).

parlamentario del Presidente²⁶, mientras que hacerlo respecto del Consejo de Gobierno introduciría elementos de funcionalidad y valoración política.

Recaiga en uno u otro la capacidad de iniciativa o de declaración de la incapacidad, la importancia de la cuestión ha llevado a que se exijan mayorías cualificadas para las decisiones de ambos. En el órgano colegiado ejecutivo existiría una previsión cuasi-estándar, fijada en las cuatro quintas partes de sus miembros (Andalucía, Aragón, Asturias, Madrid, Murcia, País Vasco)²⁷, mientras que en las Asambleas se concretaría en la mayoría absoluta. La casi generalizada ausencia de previsiones sobre la posibilidad de la intervención del Presidente, presuntamente incapacitado, en la tramitación de ese procedimiento, ha suscitado dudas doctrinales respecto de la convocatoria del Consejo de Gobierno en que decidir la incapacidad, fijar el orden del día o votación. Con independencia de las primeras cuestiones, que han de resolverse con la posibilidad de otorgar el poder de convocatoria a una mayoría cualificada del Consejo, la cuestión se dirige a la posible participación del Presidente, presuntamente incapaz, en la misma²⁸. Si bien es lógico considerar que no existe ningún condicionante jurídico en dicha limitación parecería oportuna una abstención del mismo en este caso, aunque a esta idea puede hacerse la misma crítica que al hecho de considerar la dimisión del Presidente como forma de resolución de la presente cuestión. En algunos ordenamientos autonómicos esta específica cuestión sí se encuentra precisada²⁹, aunque es

²⁶ Bosch Benítez, O., (1996): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Varona Gómez-Acedo, J., (Dir.), Marcial Pons, Madrid, pp. 160/161.

²⁷ Andalucía (art. 9 L.G. 6/1983), Aragón (art. 3.3 L.G. 1/2001), Asturias (art. 8 L.G. 6/1984), Madrid (Art. 13.1 L.G. 1/1983), Murcia (Art. 8.1 L.G. 1/1988), País Vasco (Art. 9 L.G. 7/1981). Ha de tenerse presente, en el caso de Andalucía, que respecto del sujeto decisor del procedimiento la cuestión se revela compleja por la aparente contraposición, o cuando menos inadecuación, entre el Estatuto (art. 30.10) y su Ley de Gobierno. Con relación a Extremadura debemos señalar que si bien su Ley 2/1984, de 7 de junio, también establecía en cuatro quintos la mayoría necesaria para este acto, la nueva Ley 1/2002, de 28 de febrero, modificó dicha previsión exigiendo a partir de ese momento la «unanimitad» de los miembros del Consejo de Gobierno.

²⁸ En ese sentido, Jover Lorente, F.A., (1992): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, López Guerra, L., Soriano García, J.E., (Dir.), Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, p. 800.

²⁹ La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid excluye al Presidente de la Comunidad de la votación en el Consejo de Gobierno en que se debata sobre su presunta incapacidad; asimismo, y de manera previa ha solventado el problema de compaginar la tramitación procedimental de esta cuestión con el poder de convocatoria del Presidente, posibilitando la convocatoria de la reunión a instancias de las cuatro quintas partes de sus miembros. De cualquier manera, y a los

reseñable que salvo a los efectos de la convocatoria del Pleno, nos encontramos ante un hecho que no plantea excesivos problemas³⁰; lo que sí resulta claro es que una vez incapacitado dicho Presidente, no podrá intervenir éste con efecto decisorio en aquellos casos en que se precisara una votación para valorar la desaparición de la incapacidad.

Señalado lo anterior, debemos destacar que el legislador autonómico ha optado por dos vías diferentes a la hora de declarar la incapacidad presidencial, que podemos sistematizar definiéndolos como supuestos de «declaración de incapacidad automática» o supuestos de «declaración de incapacidad gradual».

La primera, «automática», supone determinar que dicha incapacidad tenga consecuencias de cese *ab initio*. Se considera que la incapacidad del Presidente, que le imposibilita para el ejercicio de su actividad, no debe habilitar más situación intermedia de provisionalidad que su permanencia en funciones –a consecuencia del cese–, con la lógica suplencia del Presidente incapacitado en dicho período (sin entrar a abordar aquí si nos encontraríamos ante una «suplencia de organo» o una «suplencia de persona»). El hecho de que se opere de esta manera desde un primer momento parece que restringirá dicha intervención a las situaciones en que se considere con claridad que esta incapacidad es permanente, solventándose los impedimentos temporales por medio de un instrumento menos gravoso como la suplencia sin consecuencia de cese; esto se prescribe en Aragón, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares y Valencia³¹.

La segunda, «gradual», consiste en declarar, previa a la incapacidad presidencial permanente, una incapacidad transitoria sin consecuencia de cese, estableciendo la suplencia provisional del Presidente durante dicho período. La justificación de esta previsión se fundamenta en la confianza en el restablecimiento de la situación de normalidad mediante la recuperación de la capacidad del Presidente. Se entiende que hay razones que aconsejan suplir al Presidente pero se considera menos gravoso optar por su suplencia temporal.

exclusivos efectos de la votación, al encontrarse compuesto en la actualidad el Gobierno de la Comunidad del 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 del Presidente, como con su hipotética participación; así pues, con la actual configuración del Gobierno, la previsión de la Ley no tiene mayor trascendencia.

³⁰ No hay que perder de vista aquí, en todo caso, que, como abordamos *supra*, la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura exige la unanimidad de los miembros del Consejo de Gobierno.

³¹ Aragón (art. 3.3 L.G. 1/2001), Cantabria (art. 14 L.G. 6/2002), Cataluña (art. 59.1.e L.G. 3/1982), Extremadura (art. 15.2 L.G. 1/2002), Galicia (art. 21 L.G. 1/1983), Islas Baleares (art. 6.1.e y 3 L.G. 4/2001), Valencia (art. 12.g L.G. 5/1983).

Durante los períodos de incapacidad transitoria se prescriben ciertas limitaciones en el ámbito de competencias de aquél que sule al Presidente; así, por ejemplo, designar o separar Consejeros, definir el programa de gobierno, crear Consejerías, plantear la cuestión de confianza, disolver el Parlamento, etc.³²

Dentro del procedimiento de declaración de incapacidad gradual las posibilidades son varias, aunque contienen dos elementos idénticos todas ellas:

- 1) Declaración automática de incapacidad permanente una vez transcurridos cuatro meses desde la determinación de la incapacidad transitoria.

³² Así, en Andalucía (art. 12.3 por remisión al art. 10 L.G. 6/1983), Asturias (art. 10 L.G. 6/1984), Madrid (art. 14 L.G. 1/1983) y Murcia (art. 9 L.G. 1/1988) se prohíbe definir el programa de gobierno y designar o separar Consejeros. En el caso de la previsión de la Ley del Gobierno de Madrid debemos destacar el dato de que no se prevé de manera expresa el cese de los Consejeros por causa de su incapacidad. En dichos supuestos, y en situaciones ordinarias, serán inmediatamente cesados por el Presidente, o procederán sin más a presentar su dimisión; ahora bien, al no poder el Presidente interino separarles 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. La literalidad legal en este concreto caso nos conduce a un supuesto completamente absurdo; esa incapacidad, en principio, debería hacerse efectiva únicamente 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 aquéllos en que tenga causas de carácter psíquico, el propio Consejero puede ser incapaz de apreciar a dichos efectos su incapacidad. En el País Vasco (art. 11 por remisión a los arts. 7 y 8 L.G. 7/1981) las previsiones resultan mucho más extensas ya que no se le permite disolver el Parlamento, definir el programa de gobierno, designar y separar a los Consejeros, dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos. Es reseñable igualmente que el Presidente interino en el País Vasco 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. Puede resultar interesante destacar cómo en el Proyecto de Ley de Gobierno remitido al Parlamento Vasco (*B.P.V.*, de 5 de noviembre de 1980) se establecía asimismo que el Lehendakari interino tampoco ostentaba la más alta representación de Euskadi, así como la ordinaria del Estado, previsión que desapareció en el Informe de la Ponencia (*B.P.V.*, de 5 de noviembre de 1980). En Extremadura, antes de la aprobación de la nueva Ley de Gobierno 1/2002 que eliminó las previsiones referentes a la incapacidad temporal, se limitaba la posibilidad de nombrar y separar Vicepresidentes o Consejeros, dictar Decretos que supongan la creación de Consejería, la modificación en la denominación de las existentes y en la distribución de competencias, así como la extinción de las mismas, plantear la cuestión de confianza, e, incluso que el Gobierno pudiera ser sometido a la moción de censura (art. 14 por remisión a los arts. 10 y 11 L.G. 2/1984).

- 2) Posibilidad de revocar la incapacidad y rehabilitar al Presidente en el ejercicio de su actividad de manera previa a la finalización de aquel período (esto es una consecuencia necesaria de la premisa de considerar que la incapacidad declarada era transitoria).

Esto se dispone en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Madrid, Murcia y el País Vasco, y así se hacía también en Extremadura hasta la aprobación de la Ley 1/2002.

En combinación con estos dos elementos, algunas Comunidades establecen:

- 1) La necesidad de reiterar la declaración de incapacidad transitoria transcurridos dos meses desde la primera, revocándose la incapacidad en caso contrario (Madrid³³).
- 2) La posibilidad de anticipar la incapacidad permanente, en el supuesto en que se constate que aquélla tiene ya tal carácter, y no resulte preciso aguardar dicho plazo (Asturias y Madrid³⁴).

La revocación de la incapacidad provoca lógicamente que el Presidente retome sus funciones en plenitud competencial, resultando indiferente que ésta se haya producido de manera explícita por la constatación de la desaparición de las causas originadoras y una votación en dicho sentido por el órgano a quien corresponda, o por la no ratificación o prórroga de la incapacidad transitoria –en aquellos casos en que ésta sea necesario–.

Con independencia de las regulaciones que articulan la incapacidad con consecuencias de cese desde un primer momento, consideramos que la regulación más acertada es aquélla que dentro de los procedimientos que hemos venido en denominar «graduales», posibilita la declaración de incapacidad permanente sin necesidad de aguardar completamente la finalización del plazo. Parece claro que en determinadas circunstancias el transcurso del mismo no resulta completamente necesario a la vista de una insalvable incapacidad; su exigencia, en aquellos supuestos en que no existen medidas alternativas, es inútil en esos casos en que la incapacidad permanente resulte manifiestamente clara. No debiera necesitar aguardarse ese tiempo para

³³ Madrid (art. 15 L.G. 1/1983).

³⁴ Asturias (art. 11.2 L.G. 6/1984), Madrid (art. 16.2 L.G. 1/1983).

proceder a la sustitución definitiva del Presidente³⁵, alargando la interinidad, ya que pudiera ser contraproducente, con relación al normal funcionamiento del sistema institucional. Por más que este plazo sea una cláusula de cierre de la situación de interinidad que genera la incapacidad transitoria, no implica materialmente la alteración de su naturaleza ya que sólo viene señalada por el transcurso del mismo desde el inicio de aquélla; incapacidad transitoria e incapacidad permanente no se diferencian en estos supuestos más que por la finalización de dicho plazo.

Señalar, por último, que la dificultad de activar un procedimiento de este tipo -más aún a la vista del sujeto al que normalmente se le atribuye la capacidad de iniciar el procedimiento, el propio Gobierno³⁶-, no obstaculiza lo acertado de una regulación que permite que estos supuestos tengan prevista una respuesta por parte del ordenamiento, evitándose una eventual y no deseable parálisis de la actuación del Gobierno.

³⁵ Este tipo de previsiones (temporales) han sido objeto de críticas doctrinales, en la consideración de que con las mismas se produce la prolongación de un vacío de poder, que genera una sensación de provisionalidad y un cierto deterioro político del Presidente. En este sentido se manifiesta Cámara, con relación a la regulación que de la incapacidad se realiza en la Comunidad Andaluza. Este autor, y tras esa crítica valoración, llega a manifestar su incompreensión sobre la regulación tan detallada de este supuesto, cuando otras cuestiones de primera magnitud –según su criterio- escapan al corsé de procedimientos formalizados. Él mismo se inclina por la sustitución en el supuesto de la incapacidad transitoria y en el caso de la permanente por la búsqueda de modos y medios de hacer presentar la dimisión del mismo, (1980): «El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *El Estatuto de Andalucía. Tomo III. El Gobierno y la Administración*, Cámara, G., Sánchez, J., Terrón, J., Ariel, Barcelona, p. 42. Véase, también, García Herrera, M.A., (1985): «La continuidad del Gobierno cesante», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 11, pp. 94 y ss.

³⁶ Señala Lucas Murillo de la Cueva que, articular este mecanismo, resultará priori más complejo en períodos «pre» y «post» electorales, así como tras acontecimientos políticos relevantes, (1991): *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, Cívitas, Madrid, p. 248.

4. Anexo: «Articulación práctica del supuesto de incapacidad del Presidente del Gobierno en el ámbito autonómico»

	Incapacidad	Sujeto inicio proceso	Sujeto decisor	Incapacidad Temporal	Incapacidad permanente	Limitaciones Inc temporal
Andalucía	SI	Gobierno	Gobierno/ Asamblea	SI	4 meses	SI
Aragón	SI	Gobierno	Asamblea	NO	Automática desde inicio	---
Asturias	SI	Gobierno	Gobierno/ Asamblea	SI	4 meses o anticipación	SI
Canarias	SI	---	---	---	---	---
Cantabria	SI	Gobierno/ Asamblea	Asamblea	NO	Automática desde inicio	---
Castilla La Mancha	NO	---	---	---	---	---
Castilla y León	NO	---	---	---	---	---
Cataluña	SI	---	Asamblea	---	Automática desde inicio	---
Extremad.	³⁷	Gobierno	Asamblea	NO	Automática desde inicio	---
Galicia	SI	---	Asamblea	---	Automática desde inicio	---
Islas Baleares	SI	Gobierno	Asamblea	---	Automática desde inicio	---
Madrid	SI	Presidente/ Gobierno	Gobierno/ Asamblea	SI	4 meses o anticipación	SI
Murcia	SI	Presidente/ Gobierno	Gobierno	SI	4 meses	SI
Navarra	NO	---	---	---	---	---
País Vasco	SI	Presidente/ Gobierno	Gobierno	SI	4 meses	SI
La Rioja	SI	---	---	---	---	---
Valencia	SI	---	Asamblea	---	Automática desde inicio	---
Ceuta	SI	---	---	---	---	---
Melilla	SI	---	---	---	---	---

³⁷ Si bien el Estatuto de Autonomía de Extremadura ha sido reformado eliminándose la incapacidad como causa de cese del Gobierno (L.O. 12/1999), su vigente Ley de Gobierno, aprobada con posterioridad a la reforma de aquél (L.G. 1/2002), sí contempla la incapacidad como tal causa de cese, detallando específicamente su procedimiento de declaración.

Bibliografía citada

- AGUIAR DE LUQUE, L., (1990): «La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Garrorena, A., (Ed.), Asamblea Regional de Murcia/Tecnos, Madrid.
- ALZAGA, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., RODRÍGUEZ ZAPATA, J., (1998): *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, (II), Ramón Areces, Madrid.
- ALVAREZ CONDE, E., (1996/1997): «El Gobierno en funciones», *Documentación Administrativa*, nº 246/247.
- BAR CENDÓN, A., (1988): «Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Alzaga, O., (Dir.), (Tomo VIII), Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- CÁMARA, G., SÁNCHEZ, J., TERRÓN, J., (1980): *El Estatuto de Andalucía*. (Tomo III) *El Gobierno y la Administración*, Ariel, Barcelona.
- DE CESARIS, A.M. (1990): *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino.
- DE ESTEBAN, J., VARELA, S., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., LÓPEZ GUERRA, L., GARCÍA RUÍZ, J.L., (1973): *Desarrollo político y Constitución Española*, Ariel, Barcelona.
- DE ESTEBAN, J., LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., GARCÍA MORILLO, J., (1984): *El régimen constitucional español*, (Tomo 2), Labor S.A., Barcelona.
- GARCÍA HERRERA, M.A., (1985): «La continuidad del Gobierno cesante», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 11.
- LAVILLA RUBIRA, J.J., (1995): «Presidente del Gobierno», *Enciclopedia Jurídica Básica*, (Volumen III), Cívitas, Madrid.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., (1991): *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, Cívitas, Madrid.
- LÓPEZ GUERRA, L., SORIANO GARCÍA, J.E., (Dirs.), (1992): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MARTÍN OVIEDO, J.M., (1979): «El poder Ejecutivo. El Gobierno», *Revista de Derecho Público*, nº 74.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., (1980): *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres, Valencia.
- PIZZORUSSO, (1984): *Lecciones de Derecho Constitucional*, (Volumen I), Centro de Estudios constitucionales, Madrid.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1986): «Notas sobre el procedimiento de designación del presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14.
- REVENGA SANCHEZ, M., (1988): «El Gobierno en funciones», *Gobierno y Administración en la Constitución*, (Volumen II), V.V.A.A., Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., (1980) *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Editora Nacional, Madrid.
- SANTAOLALLA, F., (1985): «Artículo 101», *Comentarios a la Constitución*, Garrido, F., (Dir.), Cívitas, Madrid.
- SATRÚSTEGUI, M., (1998): «El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (Tomo VIII), Alzaga, O., (Ed.), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- VARONA GÓMEZ ACEDO, J., (1996): (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Varona Gómez-Acedo, J., (Dir.), Marcial Pons, Madrid.