

## INFORME

**GOBIERNO EN FUNCIONES Y FUNCION LEGISLATIVA<sup>1</sup>**por **Piedad García-Escudero Márquez**

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN**

Las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 han ido seguidas de un largo periodo de Gobierno en funciones, que continuará aún después de la disolución decretada por el Rey por no haberse investido un Presidente de Gobierno en el plazo determinado por la Constitución. El artículo analiza las situaciones inéditas planteadas en la realidad político-constitucional, y en especial si tiene sentido el ejercicio de la función legislativa por un Parlamento sin Gobierno, mediante la toma en consideración de proposiciones de ley que pueden verse abocadas a caducar si aquél se disuelve, o a no coincidir con el programa de gobierno del candidato que finalmente resulte investido.

**ABSTRACT**

The Spanish elections of December 20, 2015 have been followed by a long period of a caretaker government, which will continue to be in place even after the dissolution of the parliament and the call for new elections by the King. No candidate has obtained the confidence of the Congress within the time frame established by the Constitution. The article analyzes this new situation especially with regard to the question if a Parliament without a Government can exercise legislative powers, by taking into consideration legislative projects which may expire if the parliament is dissolved or if these projects do not coincide with the programme of the incoming government.

## I. INTRODUCCIÓN

La situación política reciente de España, con un Gobierno en funciones durante un período inusualmente prolongado, se asemeja a una película de acción o a un drama psicológico en el que cada pocos minutos o páginas, en nuestro caso días, nos encontramos con un acontecimiento nuevo más o menos inesperado, que da un vuelco a la trama o la hace avanzar hacia un final previsible o imprevisible, según el momento en que nos encontremos.

Lo que hasta ahora se había desarrollado ordenadamente, en los más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1978, en cuanto a la sucesión de los actos a) fin de legislatura por disolución anticipada, b) elecciones y c) investidura de un gobierno de uno de los dos grandes partidos PP y PSOE, por mayoría absoluta o suficiente para gobernar en solitario o apoyándose en pactos de legislatura con las minorías nacionalistas, se ha roto, dando lugar a problemas inéditos y situaciones a veces un poco esperpénticas.

Veamos el desarrollo de esta secuencia en un prólogo, tres actos y un epílogo.

### 1. Prólogo

Las elecciones generales de diciembre de 2015 son el resultado de un cambio en el escenario político que había comenzado a hacerse visible en las anteriores de 2011, las cuales ofrecen datos reveladores, como el aumento de la abstención y –significativamente– de los votos en blanco y nulos, o la disminución de los votos obtenidos por los dos partidos mayores<sup>2</sup>, con la irrupción de nuevos o el crecimiento de otras formaciones políticas.

Estas circunstancias se magnificaron a partir de las elecciones europeas de 2014, cuyos resultados supusieron un aldabonazo de atención: en general en Europa, en particular en cierto número de países europeos y, entre ellos, en España.

Con una fuerte abstención, aunque no especialmente llamativa (el 54.16% frente al 54% en las elecciones europeas de 2009), los dos grandes partidos, Popular y Socialista, que hasta entonces podían presumir una alternancia en el poder más o menos cómoda, perdieron juntos, en relación con las elecciones anteriores, cinco millones de votos: del 80,71% de los votos emitidos pasaron al 49.06%, de 44 escaños entre ambos a 30 de un total de 54. Dos partidos emergentes, Podemos y Ciudadanos, obtienen 5 y 2 escaños, respectivamente.

Estos resultados no son anecdóticos, sino el signo de una situación mucho más profunda y general de deterioro de la confianza en las instituciones y los actores políticos, que viene aflorando al menos desde que se agudizó la crisis económica mundial que comienza en 2008, y una de cuyas manifestaciones más evidente es el auge de los nuevos partidos antisistema.

Es significativo que el grito de guerra adoptado como lema por los movimientos cuestionadores del sistema político ha sido “no nos representan”<sup>3</sup>, coreado con virulencia

2. La suma de los votos de PSOE y PP en las elecciones generales de 2011 alcanza 17.804.573 votos, frente a 21.567.345 en 2008 o 20.661.654 en 2004.

3. Que no es nueva, por otra parte: (de Esteban, 1968:92) nos habla del llamado “Poder joven” en 1968, “que abraza a los jóvenes, estudiantes y obreros que, decepcionados de la sociedad de consumo occidental, rechazan las vías parlamentarias –por no sentirse representados– como medios para obtener sus deseos”.

y acompañado de manifestaciones dirigidas al Congreso de los Diputados (“rodea al Congreso”); reflejado después en otras circunstancias que se hicieron claramente visibles por primera vez en las ya citadas elecciones europeas de 2014<sup>4</sup>, donde llegaron a diez las formaciones que obtuvieron escaños, frente a seis en 2009.

La primera cita electoral de 2015 en España constituyó un segundo aviso<sup>5</sup>: en las elecciones andaluzas celebradas el 22 de marzo, aunque el PSOE mantiene el mismo número de escaños que en las elecciones anteriores (2012), entre los dos grandes partidos pierden casi un millón y medio de votos desde las elecciones de 2008 (más de un millón desde 2012, pese a aumentar la participación electoral)<sup>6</sup> y dos partidos nuevos en la plaza, Podemos y Ciudadanos, irrumpen como tercera y cuarta fuerzas parlamentarias<sup>7</sup>.

Las sucesivas citas electorales de 2015 (locales y generales) no hacen sino reforzar esta tendencia.

## 2. Primer Acto: Las Elecciones Generales de 2015

En concreto, en las elecciones generales de 2015 el anterior bipartidismo imperfecto en que PP y PSOE se repartían alrededor de 20 millones de votos se sustituye por una escala de cuatro partidos principales que obtienen entre 40 y 123 escaños, mientras el siguiente en número de escaños (ERC) sólo consigue 9. El Partido Popular y el Socialista juntos no llegan a 13 millones de votos (50.73%), Ciudadanos y Podemos suman más de 8 millones (34.59%)<sup>8</sup>.

No voy a extenderme en este punto, sólo subrayar que el resultado se interpreta como fruto de un descrédito de la clase política y de los partidos tradicionales en el marco más amplio del desprestigio de las instituciones y del sistema político. La palabra que se repite como remedio inevitable es la de regeneración: regeneración del parlamento para recuperar su función representativa<sup>9</sup>, regeneración de las instituciones en general, regeneración de los partidos y renovación de la clase política merced a nuevos partidos, algunos antisistema, que tocan poder por primera vez tras las elecciones locales.

## 3. Segundo Acto: Intento Fallido de Investidura

El resultado de las elecciones generales de diciembre de 2015 evidencia la incapacidad para gobernar en solitario de PP o PSOE: el primero cuenta con 123-122 escaños (según que se tomen los números de las listas electorales o del grupo parlamentario, caso Gómez de la Serna), el segundo con 90.

4. En las que un partido, Podemos, creado dos meses y medio antes de las elecciones y que recogía las reivindicaciones de los “indignados”, se convirtió en la cuarta fuerza política, con 5 escaños y 1.245.948 votos, el 7.97%, por debajo del 9.99% de La Izquierda Plural y por encima del 6.5% de UPyD. Las circunstancias que hicieron hecho posible este resultado fueron analizadas certeramente por de (Esteban, 2014).

5. La gráfica metáfora taurina, en (San Sebastián, 2015).

6. Elecciones 2015: PSOE, 1.409.042 votos, 35.43%, 47 escaños; PP, 1.064.168 votos, 26.76%, 33 escaños. Elecciones 2012: PSOE, 1.527.923 votos, 39.56%, 47 escaños; PP, 1.570.833 votos, 40.67%, 50 escaños. Elecciones 2008: PSOE, 2.178.296 votos, 48.41%, 56 escaños; PP, 1.730.154 votos, 38.45%, 47 escaños. La lectura de estos datos debe tener en cuenta la participación electoral, superior en más de medio millón de votantes en 2008 (72.67% de participación, frente a 60.78 en 2012 y 63.94 en 2015). Fuente: *El País*.

7. Con 15 y 9 diputados, respectivamente, y casi un millón de votos entre ambos (14.84% y 9.28%).

8. Votos obtenidos por estos partidos: PP 7.215.530 (28.72%), 123 escaños; PSOE 5.530.693 (22.01%), 90 escaños; Podemos (en diferentes formaciones políticas) 5.189.333 (20.66%), 69 escaños; Ciudadanos 3.500.446 (13.93%), 40 escaños. Fuente: *El País*.

9. Sobre esta cuestión, véase (García-Escudero Márquez, 2015a y 2015b)

Las alianzas posibles para formar gobierno, salvo que se alcanzara una *Grosse Koalition* a la alemana<sup>10</sup>, precisan de la integración de uno de los nuevos partidos o coaliciones (Podemos, 69 escaños, y Ciudadanos, 40 escaños), que en consecuencia se incorporan a un grupo de cuatro imprescindibles, frente al anterior bipartidismo más o menos imperfecto). Sin la abstención de alguno de los cuatro, la alianza de otros dos que no sean los de mayor número de escaños tampoco permitiría llegar a la investidura.

El segundo y el tercer acto abarcan un período largo, de tres meses, desde las primeras consultas del Rey en enero hasta el desenlace a que se ha llegado a primeros de mayo, sin que se supiera a ciencia cierta en cada fase o momento cuál iba a ser tal desenlace (investidura o elecciones), en función del estado de la negociación-pactos entre los partidos.

En el segundo acto que contemplamos se suceden varias situaciones inéditas:

a) en la primera ronda de consultas del Rey, el líder de la lista más votada renuncia a someterse a la investidura o, en los términos del comunicado de la Casa Real, declina ser candidato como el Rey le había ofrecido<sup>11</sup>

b) se produce por primera vez en nuestra historia constitucional una segunda ronda de consultas, tras la que el Rey propone como candidato al líder de la segunda lista más votada, que se ofrece para intentar ser investido (*intentar* porque todavía no cuenta con los apoyos necesarios y por sí solo dispone apenas de algo más de la cuarta parte de miembros del Congreso de los Diputados)

c) no entraré en las vicisitudes políticas de las negociaciones a dos o tres bandas, con pactos y rupturas, que comienzan con un hecho tan inusual como que el tercer partido ofrezca en directo un pacto en el que se atribuye una vicepresidencia y varios ministerios, antes de que el propio candidato conozca tal oferta

d) también por primera vez en nuestra democracia constitucional, el candidato no resulta investido en primera (por mayoría absoluta) ni en segunda votación (por mayoría simple, transcurridas 48 horas)<sup>12</sup>. La primera votación marca el inicio del plazo de dos meses para la disolución de las Cámaras, ex art. 99.5 de la Constitución: el plazo terminaría el 2 de mayo, en el deseo de celebrar elecciones el 26 de junio.

10. Un análisis cratológico de los efectos previsibles de una *Grosse Koalition* en España, mirando a Irlanda y Alemania, en (Ruiz Robledo, 2016): sería un pésimo negocio para el PSOE, que perdería mucho electorado en beneficio de Podemos.

11. Comunicado de la Casa de S.M. el Rey tras la ronda de consultas en virtud del artículo 99 de la Constitución. Palacio de La Zarzuela. Madrid, 22.01.2016. 1. Su Majestad el Rey ha concluido en el día de hoy la ronda de consultas que inició el día 18 de enero con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, en cumplimiento del artículo 99 de la Constitución. 2. En el transcurso de la última consulta, celebrada con Don Mariano Rajoy Brey, Su Majestad el Rey le ha ofrecido ser candidato a la Presidencia del Gobierno Don Mariano Rajoy Brey ha agradecido a Su Majestad el Rey dicho ofrecimiento, que ha declinado. 3. Su Majestad el Rey ha informado al Señor Presidente del Congreso de los Diputados, Don Patxi López Álvarez, de la decisión de Don Mariano Rajoy Brey. 4. Su Majestad el Rey ha convocado en audiencia al Señor Presidente del Congreso de los Diputados el próximo lunes 25 de enero, a las 17:00 horas, con el objeto de que le facilite la preceptiva lista de representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, para llevar a cabo una nueva ronda de consulta que se iniciará a partir del miércoles día 27 de la próxima semana.

12. Resultados primera votación, 2 marzo 2016: 130 a favor (PSOE, Ciudadanos), 219 en contra (resto, salvo 1 abstención de Coalición Canaria). Segunda votación, 4 marzo 2016: 131 a favor (PSOE, Ciudadanos y CCanaria), 219 en contra.

e) el Rey renuncia a abrir nuevas consultas de modo inmediato y así se lo comunica al Presidente del Congreso para su traslado a los grupos políticos con representación parlamentaria<sup>13</sup>.

#### 4. Tercer Acto: Nuevas Negociaciones

El fracaso de la investidura supone el inicio de nuevas negociaciones por el candidato anterior, esta vez en serio, pues ningún partido –salvo el PSOE, obviamente– parecía dispuesto desde el principio a que la primera propuesta del Rey culminara en la investidura.

Tras el cierre de un pacto a dos insuficiente entre PSOE y Ciudadanos, y la ruptura de negociaciones de un pacto a tres casi antes de comenzar, con declaraciones acusatorias por las distintas partes, la Casa Real (12 de abril) informa de la convocatoria para la última semana de abril de dos días de consultas, que permitieran en su caso proponer un candidato que pudiera ser investido; en otro caso, anuncia que el Rey no propondría nuevo candidato: si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, el Rey procedería en el momento oportuno a disolver las Cámaras y convocar elecciones<sup>14</sup>.

La declaración del Rey con quince días de antelación se interpreta como una llamada a los partidos políticos, con tiempo suficiente, para que persigan los pactos que permitan evitar las elecciones, a la vez que el anuncio anticipado de que si de las consultas a celebrar no se percibiera la posibilidad de investidura, S. M. no propondría un nuevo candidato, saliendo así al paso de las críticas de inactividad que pudieran formularse en ese último momento.

#### 5. Epílogo

Como es sabido, el desenlace de este intrincado argumento se produce una vez celebrada una tercera y última ronda de consultas los días 25 y 26 de abril. El Rey, constatado que no existe un candidato con los apoyos necesarios para ser investido, comunica al

13. Comunicado de la Casa de S.M. el Rey tras la audiencia al Presidente del Congreso que le trasladó oficialmente el resultado del debate de investidura celebrado entre los días 1 y 4 de marzo de conformidad y en virtud del artículo 99 de la Constitución. Palacio de La Zarzuela. Madrid, 07.03.2016. 1. En la mañana de hoy Su Majestad el Rey ha recibido al Señor Presidente del Congreso de los Diputados, Don Patxi López Álvarez, quien le ha trasladado oficialmente el resultado del debate de investidura celebrado entre los pasados días 1 y 4 de marzo de conformidad y en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución. 2. Tras la celebración del mencionado debate de investidura, Su Majestad ha comunicado al Señor Presidente del Congreso su decisión de no iniciar, por el momento, nuevas consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, de manera que las formaciones políticas puedan llevar a cabo las actuaciones que consideren conveniente a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución. 3. Su Majestad el Rey ha solicitado al Señor Presidente del Congreso que traslade cuanto antecede a los Grupos políticos con representación parlamentaria.

14. Comunicado de la Casa de S.M. el Rey sobre la decisión de S.M. el Rey de celebrar nuevas consultas de acuerdo con lo establecido en el artículo 99.4 de la Constitución los días 25 y 26 de abril. Palacio de La Zarzuela. Madrid, 12.04.2016. 1. S.M. el Rey, de acuerdo con lo establecido en el artículo 99.4 de la Constitución, ha comunicado en el día de hoy al Sr. Presidente del Congreso su decisión de celebrar nuevas consultas los días 25 y 26 de abril. 2. La finalidad de las consultas es constatar si, de la disposición que le trasladen los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, S.M. el Rey puede proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza; o, en ausencia de una propuesta de candidato, proceder a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el momento que constitucionalmente corresponda y con el refrendo del Presidente del Congreso. 3. S.M. el Rey y el Sr. Presidente del Congreso han acordado que el día 21 de abril el Sr. Presidente hará llegar a Su Majestad el Rey la relación de los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y ese mismo día se le comunicarán al Sr. Presidente las fechas y horas en las que serán recibidos, lo que oportunamente les será notificado por el Congreso de los Diputados el día 22 de abril. 4. En el caso de que las consultas concluyeran con una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el Sr. Presidente del Congreso, con arreglo al Reglamento de la Cámara, procedería a convocar el Pleno del Congreso de los Diputados para el debate de investidura. 5. Si las consultas concluyesen sin una propuesta de candidato, S.M. el Rey procedería, en los términos previstos en el artículo 99.5 de la Constitución, a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones generales con el refrendo del Presidente del Congreso.

Presidente del Congreso que no formulará nueva propuesta<sup>15</sup> y el día 3 de mayo procede a la disolución de las Cámaras en aplicación del artículo 99.5 de la Constitución y a la convocatoria de elecciones para el día 26 de junio<sup>16</sup>.

## II. GOBIERNO EN FUNCIONES PERO NO PARLAMENTO EN FUNCIONES

Esta introducción un poco larga ha sido necesaria para ponernos en situación, recordando los hitos recientes en los que se ha estirado –y no sólo en el tiempo– el artículo 99 de la Constitución, relativo a la investidura, pero también el artículo 101, que prevé las causas de cese del Gobierno, entre ellas la celebración de las elecciones generales, y establece que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

De tal modo que desde las elecciones celebradas el 20 de diciembre<sup>17</sup> hasta que resulte investido un candidato a Presidente en la XII legislatura (o, en su caso, en otra posterior, puestos a imaginar complicaciones), el Gobierno español permanecerá en funciones, nunca antes durante un periodo tan largo<sup>18</sup>.

Las facultades del Gobierno en funciones fueron reguladas por primera vez en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Pero aquí, más que un listado de esas facultades, nos interesa la repercusión que un periodo tan largo de interinidad del Gobierno ha tenido en el Parlamento y en concreto en la función legislativa.

Porque no olvidemos que el Gobierno está en funciones pero el Parlamento no, a partir de su sesión constitutiva podría en principio ejercer las funciones que reconoce a las Cortes Generales el artículo 66 de la Constitución (representativa, legislativa, presupuestaria<sup>19</sup>, de control y otras constitucionalmente atribuidas como la

15. Comunicado de la Casa de S.M. el Rey una vez finalizada la ronda de consultas de los días 25 y 26 de abril. Palacio de La Zarzuela, 26.04.2016. 1. Su Majestad el Rey ha concluido las consultas que, en cumplimiento del artículo 99 de la Constitución, se han desarrollado durante los días 25 y 26 del presente mes de abril. 2. Su Majestad el Rey, tras valorar la información que le han trasladado los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria que han comparecido en las consultas, ha constatado que no existe un candidato que cuente con los apoyos necesarios para que el Congreso de los Diputados, en su caso, le otorgue su confianza. 3. En ese sentido y de acuerdo con lo expuesto el pasado 12 de abril en la convocatoria de estas consultas, Su Majestad el Rey ha comunicado al Sr. Presidente del Congreso, Don Patxi López Álvarez, que no formula una propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. Todo ello a los efectos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución.

16. Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, publicado en el BOE nº 107, del mismo 3 de mayo. Por primera vez no se ha aplicado el art. 42 LOREG que, referido a las elecciones anticipadas o por expiración del mandato de las Cortes Generales, Asambleas autonómicas y corporaciones locales, prevé la publicación del decreto de convocatoria al día siguiente de su expedición, entrando en vigor el mismo día de su publicación y celebrándose las elecciones el día quincuagésimo cuarto posterior. Bien es verdad que el citado artículo no contempla la disolución del art. 99.5 CE, a la que se refiere el art. 167. 4 LOREG sólo en relación con el referendo del Presidente del Congreso, pero una interpretación sistemática y analógica habría debido llevar a la conclusión que la expedición del Real Decreto de disolución y su publicación debían producirse también en este supuesto en días sucesivos, como dispone con carácter cuasi general el art. 42.

17. Real Decreto 1167/2015, de 21 de diciembre, por el que se declara el cese de Don Mariano Rajoy Brey como Presidente del Gobierno, BOE 22 de diciembre.

18. Con anterioridad se habían planteado algunos litigios en relación con la actuación del Gobierno en funciones, que dieron lugar a las Sentencias del Tribunal Supremo 5369/2005, de 20 de septiembre (sobre acuerdo de extradición), 8303/2005, de 2 de diciembre (sobre denegación de indulto), 2602/2013, de 28 de mayo (impugnación del Real Decreto 1744/2011), todas ellas desestimatorias, entendiendo que no había habido extralimitación por parte del Gobierno en funciones.

19. La aprobación de los presupuestos generales del Estado claramente no puede ser realizada estando un Gobierno en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones (y por tanto en una nueva legislatura virgen de proyectos), puesto que el artículo 134 CE atribuye al Gobierno la elaboración de dichos presupuestos y su remisión al Congreso de los Diputados, y el artículo 21.4 de la Ley del Gobierno prohíbe al Gobierno en funciones aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, en otras causas de cese del Gobierno de las

internacional o la de nombramiento), pero veremos cómo eso no es posible plenamente en un parlamentarismo cooperativo como el nuestro.

Dejamos fuera de nuestro examen la función de control, en torno a la cual se ha producido la mayor polémica, también con situaciones inéditas, como plantones de Ministros a convocatoria de comisiones<sup>20</sup> que conducen a la presentación de un conflicto entre órganos constitucionales por el Congreso de los Diputados<sup>21</sup>; el siguiente paso es la ausencia del Gobierno en una sesión plenaria de control<sup>22</sup>.

Centrémonos en la función legislativa. No obstante, algunos de los argumentos esgrimidos en los debates sobre el control del Gobierno en funciones sirven también para abordar la función legislativa o en general el ejercicio de las funciones del Parlamento. Guardemos en mente el muy repetido principio de división o separación de poderes; la concepción del Parlamento como representante de la soberanía popular y de esta función representativa como fundamento del sistema constitucional y de la democracia; la afirmación “la democracia no queda en suspenso porque el Gobierno esté en funciones, pues las Cámaras no lo están”; o que el Gobierno sigue manteniendo la función de dirección de la política interior y exterior.

### III. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO CON UN GOBIERNO EN FUNCIONES

#### 1. La iniciativa legislativa

La premisa de la que debemos partir al referirnos a la iniciativa legislativa, acto inicial de la función legislativa de las Cortes Generales, es que la Ley del Gobierno (art. 21.5) prohíbe al Gobierno en funciones la presentación de proyectos de ley. Queda descartada pues la forma de iniciativa prioritaria y prevalente, en los términos regulados en los artículos 88 y 89 de la Constitución, que además es la ordinaria y abrumadoramente más numerosa en nuestro régimen parlamentario, en el que hasta ahora y por definición Gobierno y Parlamento querían lo mismo, dada la hipostatización de Gobierno-mayoría parlamentaria (en palabras de García Pelayo) a través del partido político dominante.

---

previstas en el artículo 101 CE, como la dimisión o fallecimiento del Presidente, cabría plantearse si las Cámaras habrían de seguir tramitando un proyecto enviado con anterioridad.

20. El 10 de marzo de 2016, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes envía al Presidente del Congreso un escrito en relación con la inclusión de la comparecencia del Ministro de Defensa en funciones en el orden del día de una sesión de la Comisión de Defensa, a celebrar el 17 de marzo, señalando que es criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjunta, que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia–, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que en caso de discrepancia con el criterio del Gobierno, se dispondría de las oportunas vías jurisdiccionales para resolverlo. A este escrito responde el Presidente del Congreso de los Diputados el 14 de marzo en carta a la que a su vez replica la Vicepresidenta del Gobierno el 16 de marzo. Finalmente, el Ministro, como tampoco algún otro miembro del Gobierno, no asiste a la sesión de la Comisión. Estos datos pueden encontrarse detallado al inicio de la Propuesta de conflicto de atribuciones citado en la nota siguiente.

21. La propuesta es formulada por todos los grupos parlamentarios, salvo el Grupo Popular. BOCG Congreso nº 50, 11 abril 2016, pág. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso nº 7, 6 abril 2016, pág. 75).

22. Previos escritos del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes en relación con el orden del día aprobado por la Junta de Portavoces para el Pleno del día 20 de abril comunicando que el criterio del Gobierno es que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y en relación con la calificación y admisión a trámite de preguntas para su inclusión en el orden del día de la citada sesión plenaria, reiterando que, en coherencia con el criterio expresado anteriormente, los miembros del Gobierno en funciones entienden que no deben atender las preguntas incluidas en el orden del día.

Dicho de otra manera, con un Gobierno en funciones no existe lo que hasta ahora venía suponiendo el 90 por ciento de la iniciativa legislativa, de la que a su vez un 90 por ciento se convertía en leyes.

¿Significa esto que las Cortes Generales no pueden legislar mientras el Gobierno está en funciones? En puridad no. Puede legislar con ciertas cortapisas y dilaciones, que impedirán que llegue a aprobarse ninguna ley antes de la investidura o de las nuevas elecciones tras la disolución del artículo 99.5 de la Constitución.

Si el Gobierno en funciones no puede hacer uso de su iniciativa legislativa mediante la remisión de proyectos de ley al Congreso de los Diputados<sup>23</sup>, la función legislativa de las Cámaras sólo podrá ser puesta en marcha mediante proposiciones de ley, esto es, iniciativas legislativas procedentes de otros sujetos titulares de esta facultad, reconocidos en el artículo 87 de la Constitución: parlamentarios o grupos (15 diputados o 25 senadores o un grupo parlamentario, según los Reglamentos del Congreso y del Senado); Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; iniciativa popular avalada por 500.000 firmas en las materias no excluidas por la Constitución (art. 87.3).

Desde el primer momento en que se percibió que la interinidad podía prolongarse, los partidos políticos-grupos parlamentarios se esforzaron por evitar la imagen de un Parlamento paralizado e inactivo. Los grupos comenzaron a presentar, inmediatamente después de la constitución de las Cámaras, iniciativas de todo tipo, sobre todo proposiciones de ley y no de ley<sup>24</sup>. Las Mesas del Congreso y del Senado encargaron sendos informes a su Secretaría General respectiva sobre la actividad de la Cámara o el ejercicio de sus funciones durante el periodo en que el Gobierno se encuentra en funciones.

Es significativo que el encargo se produce por la Mesa del Congreso en la primera reunión que celebra tras su elección en la sesión constitutiva del 13 de enero: el mismo día 15, en relación con la propuesta de acuerdo habitual de suspensión de los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara, respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno, hasta que se haya producido la investidura.

La conclusión de estos informes<sup>25</sup>, en lo que se refiere a la función legislativa, y descartada la posibilidad de tramitar proyectos de ley, es que no existen problemas a que se tramiten las proposiciones de ley de origen parlamentario (como tampoco las populares o autonómicas), que de hecho se habían admitido a trámite sin problemas antes de la investidura en otras legislaturas, si bien adoptando entonces el acuerdo de dejar en suspenso el plazo para que el Gobierno emitiera sobre ellas (art. 126 RC) el criterio a que nos referiremos a continuación. Este acuerdo de suspensión derivaba de la certeza sobre la inmediatez de la investidura, premisa ausente en el caso planteado: la falta de certeza sobre la propia investidura o sobre su inmediatez (*incerta an, incerta quando*) conducía a plantearse por primera vez no posponer dicho plazo, entendiendo que el Gobierno en funciones podría emitir su criterio como asunto de despacho ordinario que la Ley del Gobierno le permite tramitar. Se

23. O al Senado, si se trata del Proyecto de Ley de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, que inicia su tramitación en esta Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 158.2 y 74.2 CE.

24. En los tres primeros días de legislatura, incluido el de constitución de la Cámara el 13 de enero, se registraron en el Congreso de los Diputados 9 proposiciones de ley de distintos grupos parlamentarios, que fueron calificadas por la Mesa el 2 de febrero.

25. El Informe de la Secretaría General del Congreso podía leerse en <http://www.elplural.com/2016/03/17/el-gobierno-miente-s-tiene-obligacion-de-responder-al-congreso>.

trataría no de una iniciativa política, sino de “una respuesta a la actuación de un tercero en el pleno ejercicio de sus atribuciones”.

Y aquí nos encontramos con la primera dilación en el ejercicio de la función legislativa: a diferencia de los proyectos remitidos por el Gobierno, que gozan de una presunción de aceptación que sólo se destruye mediante la aprobación de enmiendas a la totalidad en el consiguiente debate, las proposiciones de ley no pueden comenzar su tramitación mediante el sometimiento al Pleno de su toma en consideración, previa a la apertura de plazo de enmiendas, hasta tanto: se produzca la emisión de criterio por el Gobierno sobre ellas o pasen treinta días sin que formule criterio (126.2 RC)<sup>26</sup>; y transcurra el plazo asimismo de treinta días (10 días en el Senado) para que el Gobierno pueda oponerse a las proposiciones que comportan disminución de ingresos o aumento de gastos sin que manifieste su oposición, cuyo efecto es la no tramitación (art. 134.6 CE, 126.2 y 3 RC151. 1 y 3 RS)<sup>27</sup>. No nos referimos a la facultad que asimismo posee el Gobierno a oponerse a la tramitación de proposiciones contrarias a una delegación legislativa en vigor (84 CE, 128 RS<sup>28</sup>), porque de conformidad con el artículo 21.6 de la Ley del Gobierno, las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Admitido que la función legislativa del Parlamento se ve afectada por la situación de un Gobierno en funciones sólo en cuanto a la iniciativa gubernamental y con una dilación en las precedentes de otros autores<sup>29</sup>, parece no obstante conveniente pararse a reflexionar un instante. El *Informe de la Secretaría General del Senado sobre el ejercicio de las funciones de esta Cámara durante el periodo de Gobierno en funciones* incluye una advertencia sobre las importantes razones que aconsejarían una autorestricción de las Cámaras en la tramitación y eventual aprobación de proposiciones de ley. Estas razones serían las siguientes:

26. Sobre el significado del criterio del Gobierno, como cotitular de la iniciativa legislativa y titular de la función de dirección política que está en el origen de la función impulsora del Gobierno sobre el procedimiento legislativo, véase (García-Escudero Márquez, 2006a: 187 y ss).. Esta función es también la que le permite supervisar la actividad legislativa que no procede de él mismo, y le faculta para advertir sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración. Evidentemente, la autonomía de aquéllas impide al Gobierno ir más allá: simplemente puede manifestar “su criterio respecto a la toma en consideración”, conforme al artículo 126.2 RC. Este precepto carece de paralelo en el RS, por lo que, inexplicablemente y dado que las proposiciones recibidas de la otra Cámara son tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración (125 RC), escaparían de la necesidad de expresión de criterio por el Gobierno. Lo cierto es que también se le envían desde el Senado las proposiciones de ley presentadas en esta Cámara, bien es verdad que “a los efectos de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento de la Cámara”, esto es, sólo para la eventual disconformidad con las de carácter financiero. Véase *ibídem* la polémica doctrinal sobre la falta de emisión de criterio del Gobierno sobre las proposiciones de ley del Senado.

27. El artículo 151.6 RS atribuye al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas y los incidentes que puedan surgir. A este respecto ha de tenerse en cuenta la STC 223/2006, en recursos de inconstitucionalidad sobre una modificación del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que declara que el Gobierno está facultado con toda libertad para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los presupuestos, sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes. La crítica de esta sentencia en (García-Escudero Márquez, 2006b)

28. Art. 128 RS. 1. El Gobierno podrá aducir, dentro de los diez días siguientes a su publicación, que una proposición de ley o una enmienda resultan contrarias a una delegación legislativa en vigor. 2. La propuesta del Gobierno deberá presentarse por escrito y expresará los motivos en que se fundamenta. La Mesa ordenará su publicación inmediata y su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. 3. La tramitación de estas propuestas se realizará conforme a lo prevenido para los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. En todo caso, y hasta su resolución definitiva, se entenderán suspenso los plazos del procedimiento legislativo.

29. El art. 127 RC se remite al anterior, relativo a las proposiciones de diputados y grupos parlamentarios, en cuanto a la tramitación de las proposiciones de ley autonómicas o populares.

En primer lugar, la conformación constitucional del sistema parlamentario, que aconsejaría que las Cortes Generales no aprueben leyes en un contexto en el que la relación de confianza con el Gobierno ha desaparecido, en particular por la celebración de unas elecciones generales. El principio de colaboración de poderes y la necesidad de mantener el equilibrio entre los mismos son la base fundamental del sistema parlamentario, y hacen aconsejable que las Cortes Generales no tramiten proposiciones de ley, mas aún si éstas pretenden no sólo modificar la política realizada por el Gobierno cesante sino, sobre todo, condicionar poderosamente las funciones del Gobierno entrante, cuyo signo político se ignora y con el que no existe aún ninguna relación de confianza.

Llevaría a la misma conclusión una interpretación sistemática, así como una interpretación conforme a la Constitución y respetuosa de los bienes constitucionalmente protegidos (según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional), de los artículos de la Constitución (66, 87, 97, 99, 101, 108, 112, 113, 114 entre otros) que regulan los aspectos fundamentales de la forma de gobierno parlamentaria y de los artículos de los Reglamentos de ambas Cámaras que regulan la tramitación de las proposiciones de ley<sup>30</sup>.

El Informe concluye que, si bien la regulación formal estrictamente aplicable a la actividad de las Cámaras no impide que las mismas puedan tramitar y aprobar proposiciones de ley, una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales sobre la conformación del gobierno parlamentario y la consiguiente relación entre Gobierno y Cortes Generales, aconsejan una auto-restricción de las mismas en su función legislativa hasta que el Gobierno se halle plenamente constituido, con el fin de evitar graves desequilibrios en el sistema parlamentario que pudieran suponer un riesgo de acabar asimilándolo a una forma de gobierno de asamblea, en la que es el Parlamento el que ejerce las funciones de dirección de la política interior y exterior.

Esta última afirmación puede parecer tal vez un poco excesiva<sup>31</sup>, pero en todo caso podemos cuestionarnos lo siguiente: ¿tiene sentido la tramitación y la eventual aprobación, aun improbable, de leyes que tal vez no respondan a al programa político del nuevo Gobierno resultante de una futura investidura, que puede estar interesado

30. “El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política y exterior al Gobierno. La necesidad de ejercer esta facultad de dirección política y la dinámica del sistema parlamentario han hecho que el Gobierno prácticamente monopolice la iniciativa legislativa en nuestro país. A partir de aquí, y como se ha señalado, el legislador ordinario, en el artículo 21.5. b) de la Ley del Gobierno prohíbe a éste presentar proyectos de ley. Es cierto que podría aducirse que el legislador ordinario no puede limitar la iniciativa legislativa de las Cámaras debido a la autonomía de éstas, reconocida en el artículo 72 de la Constitución, si bien tampoco puede negarse que la intención del legislador y la finalidad del ordenamiento jurídico interpretado sistemáticamente es, a la vista de que el órgano constitucional encargado de la dirección política se encuentra muy limitado en sus facultades, evitar que puedan aprobarse normas con rango de ley que incidan de modo directo y profundo en dicha función de dirección. De esto ni siquiera se excepcionan las delegaciones legislativas, de acuerdo con el artículo 21.6 de la Ley del Gobierno. Sí podrían aprobarse Decretos-leyes, pero sólo en caso de extraordinaria y urgente necesidad, lo cual casa con el tenor de artículo 21.3 de la Ley del Gobierno”.

31. Aunque también ha sido apuntada por algún autor: “...La prolongación anormal de la crisis de gobierno está originando un deterioro en otras ramas del Estado que no se puede ignorar. Vemos por ejemplo un Parlamento gesticulante e inútil que ofrece un espectáculo no edificante, precisamente. Sin duda la situación ya es complicada de partida, pues es difícil que la relación de equilibrio, consustancial en el sistema parlamentario se mantenga en una situación en la que las Cortes se encuentran en plenitud de facultades, mientras el gobierno cuenta con habilitaciones disminuidas. Ocurre que chocan dos pulsiones igualmente negativas. Un gobierno empeñado en eludir el control parlamentario, partidario de instalarse en una situación de excepcionalidad constitucional en la que el ejecutivo flotase sin admitir seguimiento alguno de sus actuaciones, alegando que no ha de responder al órgano de cuya confianza no depende; y un Congreso empeñado en deshacer la obra legislativa anterior, sabiendo que posiblemente no dispone de plazo temporal para llevar a cabo esa revocación normativa dados los imperativos del procedimiento parlamentario y sobre todo que no existe un gobierno para llevar a efecto la nueva legislación, proponiéndose así una especie de régimen de asambleario convencional, claramente ajeno a nuestro modelo de equilibrio de poderes”. (Solozábal, 2016).

en deshacer esa labor legislativa anterior? Yendo más allá, ¿tiene sentido en un régimen parlamentario la función legislativa de un Parlamento sin Gobierno? Esta pregunta no se plantea del todo en un escenario de política-ficción. En la situación política reciente y tal vez futura, dada la mayoría absoluta en el Senado del partido del Gobierno cesante y que todas las proposiciones tomadas en consideración (salvo una<sup>32</sup>) lo han sido sin su apoyo<sup>33</sup>, lo normal es que los plazos para la aprobación de una ley se alarguen más allá de los dos meses en que se resolverá la incógnita disolución-investidura, cuyos efectos contemplaremos a continuación. En particular, cabe plantearse si el Gobierno investido, sea del partido que sea –porque en función de los pactos que le permitan alcanzar el poder, su política legislativa puede variar–, dispondrá de medios, a través de los grupos parlamentarios que le apoyen, para detener en un Congreso fragmentado la tramitación de una proposición de ley tomada en consideración.

## **2. Tramitación de proposiciones de ley estando el Gobierno en funciones**

Hemos dicho que el trámite de emisión de criterio por el Gobierno entraña una dilación en el procedimiento. El resultado práctico ha sido que –una vez que el Congreso, en el deseo de aparentar normalidad institucional (recordando que también las Cámaras existen en un sistema parlamentario de predominio del Ejecutivo) y de poner en marcha la actividad parlamentaria, constituye sus Comisiones legislativas y no legislativas, que la Mesa aprueba el calendario de Plenos y estos comienzan a celebrarse– las primeras proposiciones de ley de grupos parlamentarios y una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía<sup>34</sup>, no son incluidas en el orden del día para toma en consideración por el Pleno hasta las sesiones plenarias del mes de abril (5, 12, 19 y 27), esto es, tres meses después de la constitución de la Cámara.

Pese a que la emisión por el Gobierno de criterio o de conformidad con la tramitación de proposiciones de ley no ha sido habitual (por no decir inexistente salvo en periodos concretos), es curiosamente el Gobierno en funciones el que empieza a ejercer esta facultad, aun de forma breve y concisa, respecto de distintas iniciativas: así, los días 4, 12 y 19 de abril comunica al Presidente del Congreso su conformidad (que no criterio) a la tramitación de cuatro iniciativas en total, a los efectos de lo previsto en el artículo 126 del Reglamento.

Las escasas proposiciones de ley tomadas en consideración por el Pleno (4) iniciaron su tramitación como mucho con la remisión por la Mesa a la respectiva Comisión permanente legislativa y apertura del plazo de enmiendas, sin que este concluyera.

32. P. de ley del Grupo Ciudadanos, de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, para la exención de las entidades sin fines lucrativos que hayan optado por el régimen fiscal especial de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades.

33. P. de ley del GS sobre la suspensión del calendario de la implantación de la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa; P. de ley del Sr. Iglesias Turrión y otros 57 Diputados (Podemos), 25 de emergencia social; P. de ley del GER, por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para ampliar el derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años. Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

34. Propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con resultado favorable de la votación de totalidad, en la que el Grupo Popular votó a favor.

**3. Efectos de la investidura o disolución y convocatoria de elecciones sobre las proposiciones de ley tomadas en consideración**

Cualquiera que haya sido el desenlace de la interinidad, hemos de analizar los efectos que la disolución o la investidura tienen sobre las proposiciones de ley tomadas en consideración.

A) En caso de disolución de las Cámaras y celebración de nuevas elecciones, como ha sido el caso.

Transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso, conforme al artículo 99.5 de la Constitución el Rey ha de disolver ambas Cámaras y convocar nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso, como de hecho ha ocurrido el día 3 de mayo de 2016.

¿Qué ocurre con las proposiciones de ley presentadas desde el inicio de la legislatura? El artículo 207 del Reglamento del Congreso dispone con carácter general: *“Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”*. En términos casi idénticos se manifiesta la disposición adicional primera del Reglamento del Senado.

Hemos de diferenciar entre las proposiciones de origen parlamentario y las procedentes de otros sujetos (populares y autonómicos). En efecto, pese al tajante tenor del precepto reglamentario, que sólo excluiría en puridad de la caducidad a los decretos-leyes y a asuntos relacionados con las facultades del Congreso en estados de emergencia constitucional (78.2 CE), se aplica de forma diversa a los distintos tipos de proposiciones de ley. La interpretación que hacen las sucesivas Mesas del Congreso salva de la caducidad las iniciativas de sujetos ajenos al mismo<sup>35</sup>. Examinaremos previamente estos supuestos, para luego centrarnos en las iniciativas parlamentarias.

a. **Proposiciones de ley autonómicas**

En caso de disolución del Congreso de los Diputados, se aplica la práctica de trasladar a la Cámara siguiente las proposiciones pendientes, pero no las en curso de tramitación una vez tomadas en consideración, *porque ya no son propuestas de iniciativa de sujetos ajenos a la Cámara*, sino que han sido asumidas por ella en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa<sup>36</sup>.

A diferencia de las pendientes de tramitación, que se trasladan a la siguiente legislatura, las proposiciones de ley autonómicas *tomadas en consideración* caducan, aunque estén en trámite en el Senado, en cuyo caso la caducidad sería declarada por las Mesas de ambas Cámaras.

b. **Proposiciones de ley de iniciativa popular**

Para las proposiciones de ley de iniciativa popular, es su Ley Orgánica reguladora (3/1984, de 26 de marzo) la que, en el artículo 14 y bajo la rúbrica *“No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras”*, establece la excepción: *“La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras,*

35. Puede verse con más detalle la caducidad de las proposiciones de ley en (García-Escudero, 2006a: 223 y ss).

36. De forma que, por decirlo de alguna manera, reciben peor tratamiento las tomadas en consideración que las que no lo han sido. Ello es consecuencia de la soberanía de las nuevas Cámaras y su no vinculación a la voluntad de las anteriores.

*al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas”.*

La aplicación de esta regla, cuya motivación reside en respetar la voluntad popular ya emitida y evitar la repetición de la compleja labor de recogida de firmas, casi milagrosamente culminada, significa lo siguiente:

- para las proposiciones de ley *pendientes de toma en consideración*, la retroacción supone que la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta acuerda el traslado a la Mesa de la nueva Cámara, la cual a su vez admite a trámite la iniciativa (admisión automática, sin nueva verificación de requisitos materiales en relación con la no reiteración de otras iniciativas parlamentarias, que todavía no existen), ordena su publicación y la envía al Gobierno para emisión de criterio, quedando pendiente de inclusión en el orden del día del Pleno para toma en consideración.
- las proposiciones de iniciativa popular *tomadas en consideración* son asimismo trasladadas a la nueva Cámara, a diferencia de lo que ocurre con las parlamentarias y las autonómicas, que caducan, y la Mesa retrotraerá su tramitación al trámite de admisión, en los mismos términos expuestos, quedando por tanto pendiente de nueva toma en consideración por la Cámara resultante de las elecciones.

#### c. Proposiciones de ley parlamentarias

La regla de la caducidad cae con todo su peso sobre las proposiciones de ley de las Cámaras, cualquiera que sea su estado de tramitación, hayan sido o no objeto de toma en consideración. Ello es así porque emanan de la Cámara disuelta, cuya voluntad no puede vincular a la que ha de sustituirla, producto de unas elecciones y de diferente composición<sup>37</sup>.

Así pues, como para los proyectos de ley, producida la disolución anticipada de la Cámara o extinguido su mandato, la Mesa de la Diputación Permanente declarará la caducidad de las proposiciones. Del mismo modo que en los proyectos, esto no ocurrirá cuando haya recaído acuerdo definitivo de las Cortes Generales antes de la disolución, estando la ley pendiente de sanción, promulgación o publicación, o de los tres trámites, porque el asunto no estará ya en curso de examen y resolución por las Cámaras, siendo el acto legislativo perfecto en sí mismo, sólo pendiente de condiciones de eficacia.

En unas elecciones ex artículo 99.5, puede ocurrir que los grupos parlamentarios reiteren sus iniciativas en la siguiente legislatura si han mantenido sus postulados en el programa electoral. Pero también puede ocurrir que se transformen en proyectos de ley del nuevo Gobierno lo que en su día fueron proposiciones de un grupo de la oposición y a la inversa.

El escaso tiempo transcurrido desde las anteriores elecciones (seis meses en el supuesto reciente, que puede decirse es casi un máximo dada la tardanza hasta la primera votación de investidura), y el hecho de que el debate durante la corta duración de la legislatura haya sido casi de campaña electoral hace pensar que las proposiciones volverán a presentarse si el resultado entre las dos elecciones no varía mucho.

¿Qué sentido habrá tenido la presentación e iniciación en su caso de la tramitación de proposiciones de ley durante el periodo de Gobierno en funciones? El primer objetivo habrá sido hacer visible la actividad parlamentaria de los grupos, especialmente de los nuevos en la legislatura y de oposición a dicho Gobierno.

El segundo sería comenzar a dar cumplimiento al programa electoral de los partidos, también en este caso fundamentalmente los de oposición al Gobierno en funciones. A la vez se generan debates sobre cuestiones posiblemente no asumibles por el grupo que le apoya, posiblemente incómodas y erosionantes para Gobierno y grupo<sup>38</sup>.

Así se llega al último objetivo: en función del avance de la situación política, cuando nuevas elecciones aparecen en el horizonte como posibles, la presentación y debate de proposiciones de ley, que probablemente no culminarán su tramitación, va dirigida al electorado y podría hablarse ya de un instrumento de precampaña electoral.

#### B) En caso de investidura

En caso de investidura, los efectos sobre las iniciativas legislativas tomadas en consideración son más difíciles de predecir. Si la investidura llega finalmente a producirse en el plazo de dos meses de la primera votación, y dado que estamos pensando en un periodo en que la interinidad del Gobierno en funciones ha sido de larga duración, cabe pensar en cierto número de proposiciones de ley tomadas en consideración y quizá, que para alguna de ellas haya incluso terminado el plazo de enmiendas.

Si estamos hablando de un periodo prolongado de interinidad, es porque, como en el caso reciente, la Cámara está fragmentada y no existe una mayoría clara, luego el Gobierno que resulte de la investidura ha de ser fruto del pacto entre formaciones políticas, bien en forma de Gobierno de coalición o de pacto de legislatura, o incluso de negociación de la abstención sobre la base de acuerdos puntuales sin duda también en materia legislativa, dado que la ley es el instrumento fundamental de la dirección política.

Esos pactos, según cuál sea la contraparte, pueden implicar un giro en la actitud de un nuevo partido (o partidos) de gobierno respecto de proposiciones de ley tomadas en consideración con su apoyo antes de la investidura. La pregunta es hasta qué punto el nuevo Gobierno podrá influir en la tramitación para conseguir su conversión en una ley aceptable para él, o su aparcamiento.

Más variables pueden complicar la situación, muchas de ellas presentes en el supuesto real: mayoría contraria en la Segunda Cámara y, en función de los pactos, quizá en la Mesa del Congreso de los Diputados; presidencias y mayorías diversas en las Mesas de las distintas comisiones legislativas permanentes del Congreso, que pueden tener un papel importante en el impulso de su actividad legislativa.

La presencia de tantas variables nos impide ir más allá en la predicción de un futuro hipotético y podemos concluir en las dificultades que para un Gobierno sin mayoría absoluta puede suponer encontrarse con proposiciones de ley tomadas en consideración y que no responden a su programa de investidura.

En suma, la caducidad próxima o la incertidumbre sobre las proposiciones de ley tomadas en consideración antes de la investidura nos hacen recordar la advertencia

del Informe del Senado al aconsejar una autorestricción del Parlamento en el ejercicio de su iniciativa legislativa con un Gobierno en funciones.

#### **4. Decretos-leyes**

A lo largo del estudio no me he referido a los decretos-leyes, porque su aprobación constituye el ejercicio de la facultad legislativa propia del Gobierno y no del Parlamento. El ejecutivo, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución puede dictar normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad, sujetas, eso sí, a la convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados en treinta días desde su promulgación, dice la Constitución; desde su publicación, según la práctica parlamentaria.

De disposiciones provisionales las califica el artículo 86.1, que se ven restringidas en cuanto a las materias sobre las que pueden versar: aparte de las enumeradas en dicho artículo (instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades reguladas en el Título I; régimen de Comunidades Autónomas; derecho electoral general), señaladamente las propias de ley orgánica, que requieren mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y por tanto la intervención de la Cámara.

La aprobación de decretos-leyes no está vedada al Gobierno en funciones, lo cual es coherente con la excepción al despacho ordinario de los asuntos públicos que constituye su cometido natural, contenida en el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno: casos de urgencia debidamente acreditados.

La aprobación de decretos-leyes desemboca en una actividad de control por parte del Congreso de los Diputados, que decide sobre su convalidación o derogación en treinta días. La función de control queda fuera del objeto de este trabajo, nos limitaremos a señalar que la Constitución considera imprescindible este control sobre los decretos-leyes, hasta el punto que en caso de disolución la Diputación Permanente asume las funciones de la Cámara (art. 78.2).

Más importante para nuestro objeto de estudio es recordar que la convalidación de un decreto-ley por el Congreso puede ir seguida del acuerdo de su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 86.3 CE. Estos proyectos comienzan su tramitación con su envío a la Comisión competente por razón de la materia y la apertura de plazo de enmiendas. Nada impide que el acuerdo se adopte por el Congreso estando el Gobierno en funciones<sup>39</sup>, y su denominación de proyectos no debe inducir a confusión con la prohibición al Gobierno para aprobar proyectos de ley.

En caso de disolución de la Cámara, el proyecto resultante de una convalidación caducará. En caso de investidura, es posible que se aprovechara la tramitación para adecuar, si fuera necesario, su contenido al programa político del nuevo Gobierno.

**IV. CONCLUSIÓN**

Del análisis realizado podemos concluir que la función legislativa de las Cortes Generales, estando el Gobierno en funciones, se ve mermada no sólo porque no dispondrá del impulso ordinario que supone la iniciativa del Gobierno mediante proyectos de ley, sino porque las proposiciones de ley tomadas en consideración se ven abocadas a un futuro incierto en cuanto a su eventual caducidad –en caso de elecciones por aplicación del artículo 99.5 CE– o a su acomodación a lo largo de su tramitación a la política del Gobierno que resulte investido.

Ello nos lleva al menos a plantearnos si tiene sentido, en un parlamentarismo cooperativo como el nuestro, el ejercicio de la función legislativa por un Parlamento sin Gobierno, titular de la dirección de la política interior y exterior, según el artículo 97 de la Constitución, cuyo instrumento fundamental son las leyes.

Cierto que en una prolongada situación de interinidad, la toma en consideración de proposiciones de ley puede perseguir objetivos políticos de otro tipo, aun cuando su tramitación no esté asegurada, y menos aún su aprobación: desde querer hacer visible al propio Parlamento que no se halla en funciones, hasta realizar una labor de oposición al Gobierno cesante y generar debates que puedan erosionarle, en un escenario de posible precampaña electoral.

**BIBLIOGRAFÍA**

- DE ESTEBAN, J. (1968): La situación del parlamento en las sociedades industriales, en: Revista de estudios políticos, nº 159-160, pp. 75-103.
- DE ESTEBAN, J. (2014): “El prodigio de Podemos”, El Mundo, 27 de mayo.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006a): El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006b): “Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio)”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, nº 13/06, pp. 45- 55.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2015a): “La regeneración del Parlamento. El papel del Congreso, el Senado y los Parlamentos Autonómicos”, en En pro de la regeneración política de España, E. Arnaldo Alcubilla y P. González Trevijano dirs., Aranzadi, Pamplona.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2015b): Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en: Teoría y Realidad Constitucional, nº 36. pp. 171-216.
- RUIZ ROBLEDO, A. (2016): “La ciencia del poder”, El País, 20 abril.
- SAN SEBASTIÁN, I. (2015): “Segundo aviso”, ABC, 23 de marzo.
- SOLOZÁBAL, J.J. (2016): “La nefasta interinidad prolongada del Gobierno”, El [imparcial.es](http://imparcial.es), 20 abril. ■