

# GOBIERNO EN FUNCIONES Y CONTROL PARLAMENTARIO

## Caretaker Government and Parliamentary Control

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Cortes Generales

mrr@congreso.es

### *Cómo citar/Citation*

Ripollés Serrano, M. R. (2017).

Gobierno en funciones y control parlamentario.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 155-183.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.06>

### *Resumen*

Desde el 26 de octubre de 2015 al 29 de octubre de 2016 se ha producido una coyuntura constitucional ciertamente novedosa porque el Gobierno estuvo en funciones mientras que el Parlamento elegido para la XI Legislatura —desde el 13 de enero de 2016 hasta el 3 de mayo de 2016— y, tras la legislatura fallida, el Parlamento elegido para la XII el 26 de junio de 2016 —constituido el 19 de julio y hasta la investidura el 29 de octubre— fueron unos Parlamentos con absoluta capacidad parlamentaria; esto es, un Gobierno en funciones prácticamente a lo largo de un año y un Parlamento en plenitud alrededor de siete meses transcurridos a lo largo de dos distintas legislaturas. ¿Qué sucedió a lo largo de esta etapa sin precedentes en el régimen constitucional de la Constitución de 1978 y qué lecciones constitucionales se pueden extraer de lo sucedido? ¿Cómo han afectado al control parlamentario propio de un sistema parlamentario estos hechos? Estas son las materias objeto de reflexión en este artículo.

### *Palabras clave*

Gobierno en funciones; sistema parlamentario; control parlamentario del Gobierno; derecho parlamentario; conflicto entre órganos constitucionales.

**Abstract**

This article is about the relationship between the Parliament and the caretaker Government. During two terms — XI and XII —, since the dissolution and call elections on 26<sup>th</sup> October 2015 to the election by the Congress of Deputies of the President of the Government on 29<sup>th</sup> October 2016, there have been a large period without precedent in the Spanish Constitutional system, during which the Parliament has been ready to fulfill its role, except for appointing a new Prime Minister according to section 99 of the Spanish Constitution. On the other side the caretaker Government has legal limitations such as to introduce the budget, bills, or other activities, and should remain strictly limited to ensure the maintenance of the administration. In these circumstances the caretaker Government took the line that it would not be necessary to be submitted to the parliamentary control. As a result of that the Lower House has adopted the decision to submit this conflict before the Constitutional Court.

**Keywords**

Parliamentary Law; caretaker Government; parliamentary system; parliamentary control of Government; conflict between constitutional bodies.

---

**SUMARIO**

---

I. REFLEXIÓN INICIAL SOBRE EL CONTROL Y OTRAS FUNCIONES ASIMILABLES. II. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL GOBIERNO EN FUNCIONES. III. CONTROL PARLAMENTARIO DURANTE LA XI Y PARCIALMENTE LA XII LEGISLATURAS: EL CASO INÉDITO DE UN LARGO PERÍODO CON GOBIERNO EN FUNCIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. REFLEXIÓN INICIAL SOBRE EL CONTROL Y OTRAS FUNCIONES ASIMILABLES

El Diccionario de la Real Academia Española, sin duda una autoridad en semántica, define *control* como «comprobación, inspección, fiscalización e intervención», da como segunda acepción la de «dominio, mando, preponderancia» y añade una tercera como «oficina, despacho o dependencia donde se controla». Nunca sobra la claridad cuando de fijar un término de uso polivalente se trata, y, además, por singular que parezca, estas tres acepciones nos acercan a una noción *técnica* de *control*, pues, concertadas, proporcionan un significado que se acomoda a la idea constitucional de control, como función pública de comprobación, inspección, fiscalización e intervención ejercida por sujetos habilitados en su condición de titulares de dominio, mando, preponderancia, que, en el supuesto del control parlamentario, se lleva a cabo en las oficinas, despachos o dependencias del Parlamento.

Y no son ajenas a este concepto dos aportaciones clásicas en la materia como la de Manuel Aragón, que señalaba cómo la idea de control se vincula a «órganos, autoridades o sujetos de poder»<sup>1</sup> y la de Luis López Guerra, quien se refería a la ubicación del control en sede parlamentaria, coincidiendo en este punto con Aragón, de modo que «Lo fundamental de la actividad de control no es [...] que se lleve a cabo por las Cortes, sino que se realice en las Cortes, por la minoría o minorías»<sup>2</sup>.

Si se parte de esta concepción descriptiva, un segundo paso en la construcción de una teoría del control consistiría en perfilar sus notas características en general, y, específicamente, del control parlamentario. Y, en tal sentido, la primera nota de la idea de *control* es una identificación o comprobación y ello supone conocimiento; por ello, la facultad de información se presenta conectada al

---

<sup>1</sup> Aragón Reyes (1986: 11-12).

<sup>2</sup> López Guerra (1996: 86).

control, porque, sin obtener datos sobre un asunto o materia, es difícil, o incluso imposible, ejercer un control real y sin artificio. La información puede proceder de las propias fuentes de un sujeto que va a ejercitar el control o de un sujeto pasivo ajeno al titular del control, ya sea el Gobierno, la Administración u otros órganos o entidades o expertos sobre la materia; a cuyo fin se habrá de ejercitar la facultad de información (*ex art. 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados [RCD]* como petición individual de un diputado), o bien incluso solicitar una comparecencia de autoridades o expertos en la materia (art. 44 del RCD), y, a partir de ahí, se puede entender que ha satisfecho el deseo de conocimiento, o bien pasar a manejar tal información para construir un instituto de control.

La segunda nota del *control* es la fiscalización o intervención como una limitación de un sujeto, un objeto o un procedimiento. Un elemento que constituye un paso más, pues añade una acción consistente en oponer al sujeto u objeto controlado una actuación limitativa en dos ámbitos: el del propio sujeto u objeto limitado y, en la vertiente externa, en cuanto suponga información a terceros sobre tal oposición. Es un instrumento clásico en el control parlamentario, por ejemplo, la obligación de comparecer por parte de miembros del Gobierno, o autoridades, con el fin de fiscalizar una determinada actuación (art. 44 del RCD). Una fiscalización que, como señalara Aragón en su trabajo clásico sobre el control, «constituye el significado propio del control parlamentario»<sup>3</sup>.

La tercera nota radica en que los sujetos titulares del control se sitúan en una posición de preponderancia como dichos titulares del control. En este sentido hay que entender la idea de mando o primacía de un sujeto respecto de otro, la primacía de los sujetos públicos como cualidad típica de las relaciones de derecho público. ¿Se puede decir también que en el terreno del control parlamentario existe esta circunstancia? Quizá no sea aventurado afirmar que sí, en términos de legitimidad inmediata del Parlamento respecto del Ejecutivo (art. 66 de la Constitución española [CE]), más discutible en términos de relaciones entre órganos constitucionales, porque ambos órganos están dotados de instrumentos para equilibrar y contrapesar mutua y recíprocamente uno u otro poder del Estado (respecto del Parlamento, arts. 108, 109, 110, 111 y 113 de la CE; y, respecto del Gobierno, arts. 112, 114, 115, 134.6 de la CE).

La cuarta nota del control se circunscribe al *locus*, porque el *control* es, efectivamente, una función vinculada a un espacio jurídico, entendido en un doble sentido: primero, como el espacio de vigencia de un ordenamiento jurídico y, segundo, como un espacio para el ejercicio de un determinado tipo de control: la sede de los tribunales para la función jurisdiccional, la sede parlamentaria para el control parlamentario.

<sup>3</sup> Aragón Reyes (1986: 29).

La quinta nota es que el control, aún en el caso más propio del control político, como es el control parlamentario, no es ajeno a la norma jurídica. Esta afirmación obviamente parte de la consideración de la CE como una norma jurídica, asentada sobre la concepción racional normativa de la CE desde la dogmática jurídica, y por la jurisprudencia constitucional, en el plano interpretativo. No hay, pues, huida del derecho en el ejercicio del control, ni siquiera en el control político del Parlamento. Sí hay o puede haber un derecho propio —el derecho parlamentario: *ex* arts. 67.3, 72 y 79.1 de la CE—, ya que, como establecen los preceptos constitucionales citados: «Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones, ni ostentar sus privilegios»; además de que «Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos»; y «Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros».

La sexta nota guarda relación con que el control lleva aparejada la idea de *limitación*, porque todo ejercicio de un derecho o de una competencia implica la existencia de límites. Caso, en el marco parlamentario, de la limitación severa de un mecanismo de control-responsabilidad como es la moción de censura que impide que vuelva a plantearse dentro del período de sesiones en que una moción no fuera aprobada (art. 113.4 del RCD); o la limitación temporal para contestar preguntas escritas por parte del Gobierno, que es, conforme al Reglamento parlamentario, de veinte días, prorrogables a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por igual período, transcurrido el cual el presidente del Congreso puede, a petición del autor de la pregunta, ordenar que se incluya en la siguiente sesión de la Comisión competente como pregunta oral (art. 190 del RCD).

Y es precisamente como derivado de la idea de limitación por lo que el control también puede ser visto como garantía, lo que sería séptima nota en esta conceptualización de la noción de *control*. En efecto, en la medida en que el control opone un elemento a la actuación libre de un sujeto, desempeña en paralelo una función garantista respecto de otros sujetos en concurrencia. El ejemplo más claro sería la utilización de los institutos de control político del Gobierno por las minorías, lo que implica una limitación a las actuaciones del Gobierno y, a la vez, una garantía de la diferencia política, del valor pluralismo que representan la mayoría y las minorías.

Una de las expresiones más clásicas de la idea de control y seguramente también una de las más polivalentes es la de control parlamentario. Se trata de una idea fuerte en el terreno de la democracia, específicamente en la democracia representativa, y, en ella, principal, aunque no exclusivamente, en los sistemas parlamentarios de Gobierno, porque se parte de la base de que toda la

articulación entre poderes, entre órganos en el Estado constitucional, se ordena sobre la fórmula expresada en la idea clásica de *frenos y contrapesos* especialmente entre los órganos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, que, a su vez, se fundamenta en la teoría clásica de Montesquieu: «Porque no se puede abusar del poder, es preciso que el poder frene el poder»<sup>4</sup>. De forma tan simple como magistral esta concepción se ha proyectado sobre subsiguientes teorías y sobre textos constitucionales hasta alcanzar la categoría de axioma.

Tienen razón quienes enfatizan la vinculación del control parlamentario con la democracia representativa, como, por citar una aportación relativamente reciente, en la Encuesta sobre control parlamentario de *Teoría y realidad constitucional*, afirma López Pina<sup>5</sup>. Como es sabido, y fruto de las diversas construcciones sobre la división de poderes y las relaciones interorgánicas, el sistema parlamentario es aquel en que el Parlamento o una de sus Cámaras elige o acepta el Gobierno deducido de la mayoría parlamentaria, y se relaciona con este en una doble y sinalagmática relación de fiducia entre ambos órganos del Estado, en cuyos extremos figuran desde la moción de censura o la retirada de la confianza, o la investidura —mecanismos parlamentarios para crear, mantener o derrocar al Gobierno—; hasta la disolución parlamentaria —un mecanismo gubernamental que, junto con otros aparentemente menores como la información favorable del Gobierno a las proposiciones de ley, o a las enmiendas o iniciativas que pudieran romper el equilibrio presupuestario, corresponde al Ejecutivo, en el otro extremo de esta balanza.

Relación de fiducia, control, colaboración que, en el caso de nuestra Constitución, funciona como un *continuum* indisponible por cualquiera de las partes, con las matizaciones que respecto del Gobierno en funciones y desde la perspectiva del Gobierno, contiene la ley de desarrollo del art. 97 de la CE, la Ley 50/1997, modificada por la reciente 39/2015, con concretas variaciones de escasa enjundia por lo que atañe a esta cuestión. Y, respecto del Parlamento, interrumpida solo durante el período interlegislaturas, y, en los períodos inter-sesiones, salvables por medio de sesiones extraordinarias, también con las matizaciones de aquello que corresponde a las diputaciones permanentes.

Parece oportuno recalcar que el control parlamentario implica una potestad del Parlamento —una atribución pública por medio de la CE de una competencia integrada por diversas facultades— y que, como sujeto pasivo, fue tradicionalmente referida al Gobierno y, por extensión, a la Administración; si bien, en la actualidad, el espectro de posibles destinatarios del control parlamentario es más amplio, pues se ha extendido a otros posibles sujetos,

<sup>4</sup> Montesquieu (1886: 128).

<sup>5</sup> López Pina (2007: 20).

básicamente titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, de forma que se podría decir que el universo subjetivo del control se ha ampliado considerablemente en el parlamentarismo actual.

De esta competencia o potestad parlamentaria se ha dicho que es la más relevante de las atribuidas al Parlamento contemporáneo<sup>6</sup>. En términos de funcionalidad, el control parlamentario opera como una limitación al poder del Gobierno y como una expresión de las posiciones de las minorías parlamentarias, de la oposición, frente al Gobierno y, asimismo, como una proyección de elecciones políticas diferentes a las del Gobierno ante el electorado, ante el cuerpo electoral, sujeto primario en la democracia.

Si admitimos que esto es así, las muy interesantes polémicas doctrinales sobre la naturaleza jurídica o política del control parlamentario pasan a un segundo plano, porque lo relevante es que es una potestad pública atribuida por la CE —cuyo ejercicio responde a criterios políticos sustentados sobre procedimientos regulados en el RCD que, a este fin— actúa *per se* como un elemento de legitimación de una actuación política, desde la idea que, a mi juicio, expresa de una forma impecable la filosofía que se ha indicado, procedente de la tesis de Habermas de la legitimación por el procedimiento, como una garantía de las competencias y del fin mismo de la institución.

La distinción entre control y responsabilidad política o entre control-información y control-sanción —siendo como ha sido muy útil a efectos clasificatorios y clarificadores desde la aprobación de la Constitución— hoy no presenta, en mi opinión, unos perfiles tan marcados, sin llegar a ser una distinción obsoleta, porque la universalización del control a través de diferentes potestades y funciones parlamentarias, e incluso órganos parlamentarios, es una realidad en el parlamentarismo actual.

Pero si el control constituye el principal elemento en la relación sinalagmática Parlamento-Gobierno, propia del sistema parlamentario, no es el único medio relacional, porque se trata de una relación compleja en la que participan otras variables, algunas ya indicadas, como es el caso de la responsabilidad, la información o la colaboración o integración orgánica, todo lo cual constituye un entramado relacional en el que persiste la noción de reciprocidad, configurado en el título V de la CE y en los reglamentos parlamentarios, que reclama el necesario concurso entre ambos poderes, caso, por ejemplo, de la intervención complementaria en los estados excepcionales del art. 116 de la CE, o del art. 17 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional —LO 5/ 2005, de 17 de noviembre—, relativo a la autorización por el Congreso del desplazamiento de tropas españolas al

---

<sup>6</sup> Alba Navarro *et al.* (2007: 9) y Tudela Aranda (2007: 78 y ss.).

extranjero o los diferentes supuestos de propuestas de nombramiento de titulares de órganos constitucionales o con relevancia constitucional.

Sí quisiera recalcar que el control y sus facultades conexas de información, fiscalización, intervención etc., impregnan todas las potestades parlamentarias: desde las instituciones tradicionalmente conceptuadas como de control, con carácter general, comprendiendo en ellas las denominadas en algún momento de impulso político, como pueden ser las preguntas en sus diversas manifestaciones: escritas, orales en comisión, orales en pleno, reconvertidas de escritas en orales en comisión, urgentes, etc.; a las interpelaciones, las mociones consecuencia de interpelación, las PNL, las comparecencias, las comisiones especiales de estudio o de investigación, etc. Pero también el procedimiento presupuestario es funcionalmente un mecanismo de control del Parlamento al Gobierno, a través de las enmiendas y el debate, y del Gobierno al Parlamento al ser precisa la conformidad del Gobierno para la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios (art. 134.6 de la CE). Y, por lo mismo, el procedimiento legislativo acoge el control por medio de las enmiendas de la oposición y, cuando se lleva a cabo, de las comparecencias de sectores sociales implicados en el procedimiento.

Para concluir esta breve referencia, la realidad muestra que el sistema parlamentario se sustenta sobre una red relacional integrada por facultades de control, de información, de integración y colaboración que explican ese complejo mecanismo de equilibrios, frenos y contrapesos, de manera más real y satisfactoria que la pura explicación basada en el control político. Así, el concepto tradicional y mecánico de *control* da paso a una idea más amplia y, a la par, más flexible, que, como señalara Carlos Fayt, exige la concurrencia de dos dimensiones: el debate público y el derecho a participar en un Legislativo fuerte, junto con un Ejecutivo eficaz y responsable ante el Parlamento. Criterios que conviene retener cuando de analizar la responsabilidad parlamentaria de un Gobierno, en plenitud, o en funciones, se trata.

## II. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El Gobierno y la Administración son objeto del Título IV de la CE y de diversas leyes que lo desarrollan; entre otras, la Ley 50/1997 del Gobierno (LG), Ley 39/2015 y Ley 40/2015 etc., amén de numerosas disposiciones reglamentarias que abarcan desde los reales decretos de nombramiento del presidente del Gobierno y demás miembros, a los de organización del Gobierno y otras disposiciones.



Lo cierto es que el análisis de las relaciones Parlamento-Gobierno ha de partir de lo dispuesto en las normas constitucionales que son —obvia decirlo a estas alturas— verdaderas normas jurídicas, solo interpretables por el Tribunal Constitucional (TC) y no sometidas a la autocomposición de los órganos constitucionales por muy relevante que sea su posición constitucional. Y de las normas constitucionales se infiere una relación entre órganos constitucionales muy especial y sustentada sobre el principio de *equilibrio de poderes* desde el que la CE pergeña competencias de uno y otro poder (no entraremos en el poder judicial que tiene otro ámbito reservado y otra naturaleza) que básicamente consisten en lo atinente al Gobierno, las previstas en el art. 97 y demás preceptos del Título IV de la CE al Parlamento el Título III, así como la regulación de la confluencia entre uno y otro poder contenida en el Título V de la CE y fundamentada en la lógica del sistema que requiere la actuación de ambos poderes del Estado constitucional.

Sin esta perspectiva, todo el sistema parlamentario se vendría abajo, porque está claro que, sin estos institutos de control mutuo, el juego de poderes se decantaría a favor de una hegemonía del Parlamento, que transformaría el sistema de Gobierno en algo similar al régimen de asamblea y, por lo mismo, una supremacía descompensada del Gobierno conduciría a un presidencialismo tampoco querido por la CE que, de forma palmaria, recoge el sistema parlamentario. Pero, además, sin este equilibrio quebraría la lógica del propio sistema, cuya finalidad primaria es funcionar. Este es el imprescindible punto de partida de la reflexión que sigue a continuación.

¿Qué ámbito de actuación tiene un Gobierno en funciones?<sup>7</sup> La estricta regulación constitucional de esta circunstancia en el art.101.2 de la CE es parca: «2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».

El *tempus* del Gobierno se desarrolla, pues, desde el nombramiento por el rey del candidato que ha obtenido la confianza parlamentaria del Congreso (art. 99.3 CE) como presidente y de los demás miembros del Gobierno, a propuesta del presidente (art. 100 de la CE), al cese conforme al art. 101 de la CE que contempla que el Gobierno cesa por cinco posibles causas resultantes de la integración de este precepto con los restantes preceptos constitucionales: tras la celebración de elecciones generales; en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la CE, esto es, que prospere una moción de censura que, por su carácter constructivo implica el cese del titular censurado y su sustitución por el candidato propuesto en la moción, lo que acorta necesariamente el período de gobierno en funciones; que el presidente pierda una

<sup>7</sup> Véase el trabajo de la misma autora en Ripollés Serrano (2016: 267-281).

cuestión de confianza y presente su dimisión al rey, abriéndose el proceso de investidura; por dimisión y, finalmente, por fallecimiento del presidente.

En el plano orgánico y funcional para determinar las facultades de un Gobierno en funciones habrá que respetar la normativa de desarrollo: la LG —Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como desde su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016 las nuevas leyes 39/2015 y 40 /2015—.

Además, forman parte del estatuto jurídico del Gobierno, entre otras, leyes sectoriales como la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo en la Administración General del Estado (AGE) y que deroga la normativa previa integrada por la Ley 5/2006, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la AGE y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se había aprobado el Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la AGE; o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno y el CP y LECRIM para el estatuto material y procesal penal del Gobierno.

Pues bien, la Ley 50/1997, de noviembre, de Gobierno, aborda las facultades del Gobierno en funciones en el art. 21 sobre las bases siguientes.

En primer lugar, la institución del Gobierno cesante como Gobierno en funciones responde a la necesidad lógica de evitar vacíos de poder en un órgano tan esencial como es el Gobierno. Sigue en esto, pues, la lógica constitucional cuya finalidad es mantener un *continuum* de poder en los órganos constitucionales, al igual que la CE recoge la institución de las diputaciones permanentes en el art. 78 de la CE para evitar vacíos en el poder legislativo.

En segundo lugar, la actuación de un Gobierno en funciones se orienta a facilitar el normal desarrollo del proceso de formación de un nuevo Gobierno y el traspaso de poderes a este. Y, efectivamente, de un proceso se trata, complejo en su desarrollo por cuanto consiste en una sucesión de actos concatenados previstos en el art. 99 de la CE, como ya vimos, y complejo también en lo atinente a los sujetos participantes, con intervención de diferentes órganos constitucionales: el Congreso y el rey y, en última instancia, para el caso de investidura fallida, tal y como ha sucedido en la XI Legislatura en 2016, con reversión al electorado por nueva convocatoria electoral.

En tercer lugar, el principio general de actuación de un Gobierno en funciones consiste en una potestad limitada de hacer, ceñida «su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos», y una obligación de abstenerse de adoptar «cualesquiera otras medidas», salvo dos circunstancias: en casos de urgencia debidamente acreditados, o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique. Ambas excepciones —urgencia e interés general—, requieren acreditación; ¿ante quién?, nada dice la Ley del Gobierno, si bien no

resulta infundado que la acreditación fuera ante el Congreso de los Diputados, puesto que el Gobierno, *ex* art. 108 de la CE «responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados»; sea ante el Congreso en plenitud de composición o ante la Diputación permanente, en cuanto este órgano de continuidad tiene por disposición constitucional la competencia de «velar por los poderes de la Cámara cuando esta no está reunida» (art. 78 de la CE).

En cuarto lugar, la LG prohíbe expresamente el ejercicio de tres facultades específicas al presidente del Gobierno en funciones:

1. Proponer al rey la disolución de una o ambas Cámaras integrantes de las Cortes Generales (facultad prevista en el art. 115.1 de la CE).
2. Plantear la Cuestión de Confianza (facultad que contempla el art. 112 de la CE).
3. Proponer al rey la convocatoria de un referéndum consultivo (facultad prevista en el art. 92.2 de la CE y LORDMR. LO 2/1980 y modificaciones posteriores).

¿Qué tienen en común estas tres facultades vetadas al presidente del Gobierno en funciones? En mi opinión, las dos primeras constituyen la última ratio desde la perspectiva del Ejecutivo, de la relación sinalagmática propia del sistema parlamentario, interrumpida por lo que atañe al Gobierno al no estar en plenitud de funciones; y la tercera supondría una posible vulneración del Ejecutivo del sistema parlamentario que encarna la democracia representativa, al eludir la existencia del Parlamento, mediante el recurso a un instrumento propio de la democracia directa. En todo caso, estas expresas facultades suspendidas al presidente del Gobierno, por estar en funciones, ponen de manifiesto el escrupuloso respeto de la ley del Gobierno a las competencias constitucionales de la forma de gobierno parlamentaria.

En quinto lugar, al Gobierno en funciones, como órgano colegiado, se le impide ejercer a tenor del art. 21.5. a) y b) y 6 de la LG, las funciones:

- a) Presupuestaria, esto es la aprobación del PL PGE (facultad prevista en el art. 134.1 de la CE). No en balde se ha dicho gráficamente que el presupuesto contiene la política del Gobierno en cifras e indudablemente tiene un componente de proyección temporal de las políticas del Gobierno en el futuro inmediato, del que carece un Gobierno en funciones.
- b) La iniciativa legislativa (facultad que la CE recoge en el art. 87.1 de la CE, y que regula la normativa de desarrollo de la LG y otras disposiciones).

- c) Continuar con el desarrollo de las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales, que permanecen suspendidas, «durante todo el tiempo que el Gobierno este en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales»; no así, parece que habría que entender, en los otros supuestos causantes de un Gobierno en funciones (pérdida de confianza parlamentaria, aunque en este caso pudiera ser discutible, dimisión o fallecimiento), una situación que se explicaría por el principio de conservación de los propios actos de un Parlamento que permanece en todos los demás casos, excepto en el de celebración de elecciones generales que causa unas nuevas Cámaras que suceden a las delegantes. No obstante, alguna dificultad podría plantear el control adicional de la legislación delegada por el Congreso (art. 153 del RCD), cuando así lo establezcan las leyes de delegación, por la sucesión de Gobiernos en el ejercicio de esta delegación.

Los escasos precedentes sobre actuaciones de un Gobierno en funciones limitan la determinación del significado de algunos conceptos jurídicos indeterminados que figuran en esta materia en la regulación infra constitucional, si bien sí hay un dato evidente que el art. 101.2 de la CE ni contempla diferir la regulación de esta materia a la ley, ni tampoco contiene limitación constitucional a la actuación del Gobierno en funciones, como sí sucede en otras Constituciones (caso del art. 189.5 de la Constitución portuguesa, que establece que el Gobierno dimisionario se limitará a realizar los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los negocios públicos; o el art. 69.3 de la Constitución de la RFA que establece que el canciller está obligado a seguir dirigiendo los asuntos de trámite hasta el nombramiento del sucesor; o art. 15.2 de la Constitución danesa, que dispone que el Gobierno en funciones solo podrá despachar asuntos ordinarios para asegurar la continuidad de sus funciones); limitaciones que sí se han incorporado por la LG, de desarrollo del art. 97 de la CE, que, en este punto, como dice su propio preámbulo, contiene una regulación novedosa.

Hasta el momento tampoco existe una jurisprudencia constitucional específica sobre las facultades y limitaciones de un Gobierno en funciones, aunque sí ha habido pronunciamientos del Tribunal Supremo (TS) al respecto —por todas se pueden citar la STS de 20 de septiembre de 2005, la STS de 2 de diciembre de 2005 y la STS de 28 de mayo de 2013. Y ello es así porque se trataba del conocimiento jurisdiccional de actos del Gobierno o manifestaciones del ejercicio de la potestad reglamentaria, sometidas a juicio de legalidad ante el correspondiente órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa,

en virtud de los arts. 9.1, 97 y 106.1 de la CE. Y art. 26.3 de la LG, así como el art. 2.a) de la LJCA y reiterada jurisprudencia del TS:

Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo han de asumir aquel control incluso frente a los actos gubernamentales de dirección política, cuando el legislador haya definido mediante conceptos judicialmente asequibles los límites o requisitos previos a los que deben sujetarse para comprobar si el Gobierno ha respetado aquéllos y cumplido éstos al tomar la decisión de que se trate (F. D. 4.º STS Sala 3.ª 2-12-2005).

Ahora bien, como se apuntaba antes, la cuestión ha de ser también analizada desde la normativa reguladora del plano dinámico o relacional del Gobierno con respecto al Parlamento, que, en este caso, viene dada por lo dispuesto en el art. 9.1 y el Título V de la CE, constituyendo la configuración legal de esta materia, de una parte, la regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios puesto que tales normas son las que disciplinan las funciones relacionales entre Parlamento y Gobierno, y, de otra parte, como recoge el propio art. 26.2 de la LG con la rúbrica «Del control de los actos del Gobierno», en tanto en cuanto «Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales», además de su posible impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa y ante el TC, según previenen los apartados 3 y 4 del citado precepto; una disposición que, por cierto, desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015, el 2 de octubre de 2016, ha pasado a ser el art. 29, con alguna modificación de su texto actual en lo atinente a sustituir en el apartado 3, «omisiones» por inactividad e incorporar las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno, y de los órganos y actividades que regula la ley del Gobierno, a los actos objeto de recurso contencioso-administrativo.

Supone esto que cualquier consideración sobre el alcance de las relaciones propias del sistema parlamentario entre Parlamento-Gobierno o Gobierno-Parlamento descansan, como apuntaba alguno de los fundamentos jurídicos de la citada jurisprudencia del TS, en disposiciones constitucionales que no son, o no solo son, el art. 97 y la ley de desarrollo, que es la LG y, en concreto su art. 21; sino, reiteramos, en el art. 1.3, 9.1 y en el Título V de la CE, los Reglamentos Parlamentarios y el art. 29 de la LG.

En primer lugar, es un axioma indiscutible el valor de la CE como norma jurídica, de ahí que las previsiones constitucionales no sean meras declaraciones políticas, sino prescripciones jurídicas de rango superior a cualquier otra.

En segundo lugar, la CE previene en el art. 1.3 el sistema de gobierno parlamentario, ciertamente con una dicción confusa, ya que solapa la forma de gobierno de monarquía y la modalidad de una monarquía constitucional, con el sistema de gobierno parlamentario asentado sobre la relación dual, sinalagmática Parlamento-Gobierno en el plano orgánico y sustentada sobre tres elementos en el plano relacional: electorado-Parlamento-Gobierno.

En tercer lugar, la regulación de las facultades parlamentarias respecto del Gobierno se encuentra en el Título III y Título V de la CE y en los Reglamentos Parlamentarios, sin que de estas normas se desprenda la posibilidad de suspender las competencias del Parlamento o las facultades que pueda ejercer respecto de las situaciones no ordinarias más allá de lo expresamente previsto en ellas.

Es más, que la CE opta por la continuidad parlamentaria da cuenta el hecho, ya señalado, de que se establecen las Diputaciones Permanentes de cada Cámara que actúan cuando estas no están reunidas, sea porque están en período intersesiones o porque están en período interlegislaturas. Es verdad que las competencias de las Cámaras se modulan en uno y otro caso, porque, si bien en el supuesto de períodos intersesiones, a través de la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias de cualquier órgano parlamentario, la práctica muestra que las actividades de las Cámaras vienen siendo prácticamente iguales a las de los períodos de sesiones, en lo que afecta a legislación, control, información etc., durante las fases interlegislaturas se restringe considerablemente la actividad parlamentaria y, por ejemplo, no cabe ejercicio de la actividad legislativa ordinaria durante estos períodos (art. 207 del RCD: principio de caducidad con las excepciones de lo que tenga que conocer la Diputación Permanente), sino mera participación en la convalidación o derogación de los Reales Decretos-Leyes que pudiera aprobar el Gobierno (art. 57,1.ºa) del RCD), o, en otro orden de competencias, en relación con los estados excepcionales (art. 57.1.ºb) del RCD); y otro tanto puede decirse de las actividades de control, información e integración.

Ahora bien, una vez constituidas las Cámaras, la presunción es de plena capacidad para el ejercicio de las competencias reflexivas (autoorganización: constitución de órganos, etc.) y de las que le competen en relación con otros órganos constitucionales, especialmente con su contraparte en el sistema parlamentario: el Gobierno, respecto del cual, resulta obvio decir también que la primera y primaria competencia de un nuevo Parlamento es investir a un nuevo presidente del Gobierno.

Una cuestión distinta, como ya se ha dicho, es la posición del Gobierno. Y es que, en efecto, las lógicas limitaciones de actuación de un Gobierno en funciones que ciertamente restringe sus funciones al puro mantenimiento

ejecutivo y administrativo, al *despacho ordinario*, salvo una acreditación del interés general o urgencia, sin menoscabo de la competencia del nuevo Gobierno, suponen necesariamente una afectación de la actividad parlamentaria en aquello que solo del Gobierno depende, por ejemplo, en la imposibilidad de presentación de proyectos de ley o en la imposibilidad de presentar el Proyecto de PGE, o de disolver las Cámaras, o plantear una cuestión de confianza (art. 97 de la CE y 21 de la LG), porque es cierto que no es posible dar más de lo que se tiene y sin duda el Gobierno en funciones no tiene estas facultades.

Ahora bien, dicho lo anterior, la responsabilidad gubernamental formal ante el Parlamento respecto de todo aquello que no le está vedado —y es mucho (véase, a título de ejemplo el BOE a lo largo de 2016<sup>8</sup>, donde no faltan,

---

<sup>8</sup> Desde el 27 de octubre de 2015 fecha de la disolución de la X Legislatura por Real Decreto (RD) 977/2015, de 26 de octubre, hasta el 29 de octubre de 2016, fecha de la elección en la XII Legislatura, al resultar fallida la XI, del presidente del Gobierno, ha transcurrido un año prácticamente con Gobierno en funciones, durante esta etapa un mero seguimiento de las disposiciones del BOE muestra un amplio elenco de actos normativos o administrativos del Gobierno en funciones que, a título de ejemplo, van desde la publicación de diferentes Reales Decretos legislativos de texto refundido, es de suponer que aprobados por Consejos anteriores al 27 de octubre, a Reales Decretos, aprobados durante la etapa en funciones que abordan desde el RD 1004/2015 (BOE de 7/11/15) que modifica el reglamento que regula adquisición de la nacionalidad española por residencia, o el RD 1017/2015, concediendo la Gran cruz de Alfonso X el sabio, a título póstumo a un eximio jurista, profesor y magistrado del TC; o el RD 1084/2015 que desarrolla la ley del cine, o la OM 2639/15 DEF que establece los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones del Ministerio de Defensa, o el RD 1111/2015 que aprueba el R.º de adquisición y pérdida de la condición de militar y situaciones administrativas de los militares profesionales, o RD 1067/2015, por el que se crea la Agencia Estatal de Investigación y se aprueba su Estatuto, o RD 14/2016 que crea la Consejería de turismo en la legación permanente de Emiratos Árabes Unidos, u Orden EDE 279/2016, estableciendo el currículo de ESO y Bachillerato en el ámbito del MEC, su implantación y evaluación continua y aspectos organizativos de las etapas, u Orden PRE 280/2016 con modelo y normas reguladoras de la hoja de servicios del personal de la GC, o sendas Órdenes DEF por las que se regula el currículo de enseñanza de formación de oficiales en los tres ejércitos mediante la fórmula de ingreso sin titulación previa, o se regulan las unidades de protección frente al acoso mediante Orden DEF 482/2016, o, en fin la resolución de 6 de abril de 2016 por la que se aprueba el sistema de firma electrónica mediante captura de firma digitalizada con datos biométricos para relacionarse presencialmente con el servicio público de empleo estatal, o RD 224/2016 por el que se desarrolla el régimen jurídico de las obras huérfanas, o el RD 310/2016

además de numerosas disposiciones, actos administrativos e, incluso, actos en relación con otros órganos constitucionales, donde se aprecia que, si bien hay una lógica ralentización de la actividad del Gobierno en funciones, esta, como también es lógico por su condición de *mantenimiento* de la gobernanza)— permanece en muy diferentes sectores.

Y si no desaparece la actividad gubernamental, ni la Constitución vincula la responsabilidad del Gobierno ante el Congreso a que este haya sido elegido por ese Parlamento antes al contrario, «El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados», dice el tenor literal del tantas veces reiterado art. 108 de la CE, parece lógico concluir que esta responsabilidad por la gestión política y en el ámbito de esta no se ve afectada formalmente, puesto que, repetimos, jurídicamente nace de los arts. 1.3, 66, y 108 y siguientes de la CE, 29.1 de la LG, y se desarrolla en los Reglamentos Parlamentarios.

Añádase que el Gobierno en funciones, a pesar de estar autolimitado y limitado en sus atribuciones, como se ha apuntado por la actividad producida atendiendo exclusivamente a la muestra extraída del BOE, sigue llevando a cabo la gestión política, sigue gobernando.

Por otra parte, en ningún precepto constitucional o norma estatal de cualquier naturaleza se contempla la suspensión temporal de las funciones parlamentarias, como sí sucede en alguna legislación autonómica, tal y como ha analizado Gómez Corona<sup>9</sup>; y, así, puede afirmarse que, ya sean las Cámaras de la Legislatura en que un presidente dimite, fallece o pierde una cuestión de confianza; sean las nuevas Cámaras constituidas tras unas elecciones generales, durante el interregno entre la constitución de las nuevas Cámaras y la conformación de un nuevo Gobierno, o con la misma Cámara, durante el proceso de investidura de un nuevo presidente del Gobierno, de igual o diferente inspiración política que el Gobierno en funciones, el Parlamento detenta intactas sus competencias.

Dicho lo cual, sí cabría puntualizar que hay una afectación modulada del ejercicio material, pues tan cierto es que no cabe disponibilidad de lo que la CE ha dispuesto como forma de gobierno —el sistema parlamentario—, como que

---

por el que se regulan las evaluaciones finales de la ESO y Bachillerato, o la Orden JUS 1362/2016 por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración digital del Ministerio de Justicia, o la Orden HAP 1429/2016, por la que se modifica la de 2 de junio de 1994 que desarrolla la estructura de la AEAT, o Acuerdos internacionales administrativos como el suscrito entre España y ONU para la provisión de expertos asociados, hecho en New York el 27-06-1916.

<sup>9</sup> Gómez Corona (2016: 150-179).



no se puede exigir a un órgano constitucional ir más allá de lo que es su competencia con injerencia de las correspondientes a otro órgano constitucional, en este caso el Gobierno en funciones, con competencias constreñidas al mantenimiento de la *gobernanza* con los requisitos que establece la LG.

De nuevo hay que insistir en un *leitmotiv* de este trabajo: la naturaleza de la relación entre Parlamento y Gobierno en el sistema parlamentario es sinalagmática, pues corresponde al Parlamento en relación con su contraparte, que es el Gobierno, en primer lugar, la obligación parlamentaria primaria que es la investidura de un presidente del Gobierno por mayoría parlamentaria —absoluta en primera votación o relativa en segunda—, como también ejercer las funciones de información, control, colaboración e integración, propias de tal sistema, puesto que lo contrario significaría una dejación de competencias constitucionales y desvirtuar la funcionalidad del Parlamento en la democracia representativa, que se dirige tanto a la cooperación entre órganos constitucionales como a garantizar la representación de y ante el electorado, ajeno a que, por diversas vicisitudes, ni el Parlamento se informe o controle hasta donde pueda controlar, ni el Gobierno responda hasta donde pueda responder.

Y al Gobierno compete responder ante el Parlamento en aquello que constituye el ámbito de sus competencias, necesariamente restringido en el caso de un Gobierno en funciones, puesto que mantiene la continuidad de su función ejecutiva, reglamentaria, de dirección administrativa y de dirección política, así como la relación con los órganos constitucionales, que empieza por su especial relación con el Parlamento.

Tan inverosímil pudiera parecer que durante un período largo de interinidad el Gobierno se abstuviera, expresa o tácitamente, de ejercer sus competencias en orden al «mantenimiento del despacho ordinario de los asuntos públicos» como que un Parlamento hiciera dejación de sus atribuciones pretextando que ese no es su Gobierno elegido, cuando, *de facto*, para la oposición, un Gobierno electo no suele ser el Gobierno elegido. Sucede, no obstante, que uno y otro órgano constitucional requieren del otro para el pleno ejercicio de sus competencias, y es de este principio de *reciprocidad* de donde provienen las respectivas limitaciones que contiene la regulación constitucional y el resto del ordenamiento jurídico, que ha habilitado institutos de mutuo control; caso de la necesidad de esa forma de *placet* gubernamental a las proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios prevista en el art. 134.6 de la CE o la propia participación de un representante del Gobierno en la Junta de Portavoces (39.2 del RCD y 43.2 del RS) que equivale a dar al Gobierno una participación en la determinación del orden del día del Pleno de las Cámaras o la facultad de solicitar que las Cámaras se reúnan en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, entre

otros posibles sujetos (art. 73.2 de la CE), la obligación de comparecer a requerimiento de las Cámaras (art. 110 de la CE) o prestar la información y ayuda que recaben la Cámara y sus Comisiones (art. 109 de la CE). Todos ellos instrumentos que están constitucionalmente ordenados para garantizar el equilibrio entre dos poderes esenciales del Estado.

Y, así, la facultad de oponerse a una proposición de ley o enmienda por la cláusula de equilibrio presupuestario se fundamenta en la necesidad de mantener el balance presupuestario sin descompensaciones producidas por iniciativas parlamentarias, ya sea mediante una proposición de ley o una enmienda a una iniciativa legislativa o específicamente enmiendas al proyecto de Presupuestos Generales del Estado que pudieran alterarlo. Más aun, la cláusula de estabilidad presupuestaria se ha reforzado por la vinculación presupuestaria de los Estados miembros de la UE a la denominada *gobernanza económica europea* derivada del célebre *six-pack* más *two-pack*, e incluso de la reforma constitucional del art. 135 de la CE, de modo que es actualmente un requerimiento derivado de nuestra pertenencia a la UE y una obligación constitucional que refuerza el mandato constitucional que, previamente a la reforma, solo figuraba contenido en el art. 134.6 de la CE y desarrollado en los Reglamentos Parlamentarios.

Este género de actuaciones gubernamentales de oposición a la tramitación comprende distintas manifestaciones como son:

1. El requisito de la conformidad del Gobierno a las enmiendas que supongan el aumento de créditos o la disminución de ingresos presupuestarios, a cuyo fin los Reglamentos establecen un procedimiento que consiste en la siguiente opción: bien en el envío al Gobierno de las enmiendas por la ponencia, por conducto del presidente de la Cámara, con respuesta razonada del Gobierno en quince días en el Congreso y cinco o dos en el procedimiento de urgencia, en el Senado; respuesta que, de no producirse, supone silencio positivo a la tramitación; bien, en defecto de este procedimiento de consulta, cabe posible manifestación de disconformidad del Gobierno a lo largo de toda la tramitación (art. 111 del RCD y 151.2 del RS).
2. Por otra parte, la conformidad o no en la tramitación de proposiciones de ley que, asimismo, impliquen un aumento de créditos o disminución de ingresos, a cuyo fin el Gobierno dispone de treinta días en el caso del Congreso y de diez días desde la remisión por la Cámara en el Senado, cuyo transcurso sin negativa expresa permite la toma en consideración (arts. 126.2,3 y 4 del RCD y 151.1 del RS).
3. Específicamente, en el propio procedimiento especial presupuestario también se dispone que las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos

que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 133.4 del RCD).

Obviamente, en el caso de un Gobierno en funciones resulta inoperante el tercero de los mecanismos citados, pues en tal situación desaparece la competencia presupuestaria gubernamental; es limitado en el primer supuesto porque la competencia legislativa disminuye y por ende también la facultad de enmienda; y es un instrumento constitucional al servicio del equilibrio presupuestario en el segundo, cuya virtualidad guarda relación con otros elementos parlamentarios, y así, tendencialmente, los Gobiernos con fuertes mayorías de apoyo parlamentario y fortaleza institucional tienden a recurrir al rechazo meramente político con votaciones contrarias a esta clase de iniciativas, mientras que los Ejecutivos con debilidad parlamentaria o escasa fuerza institucional recurren a estos instrumentos previos a la manifestación de voluntad parlamentaria mediante votaciones, para evitar que el Parlamento filtre iniciativas costosas, en términos económicos y también políticos.

En todo caso, resulta indiscutible que se trata de un poderoso instrumento gubernamental para limitar la competencia legislativa del Parlamento, tanto respecto de iniciativas legislativas como de enmiendas, cuyo uso ha de ajustarse al principio de proporcionalidad y cuya utilización tiene un límite objetivo y contable, el presupuestario.

Por el contrario, la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de una proposición de ley o enmienda contraria a una delegación legislativa resulta inaplicable en el caso de un Gobierno en funciones afectado por la limitación prevista en la LG que prevé que el desarrollo de las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes quedará suspendido durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

Sí mantiene el Gobierno en funciones la facultad de ser oído y comparecer en las Cámaras o de remitir informes al Parlamento. Una facultad que, de hecho, ha sido utilizada durante el período de Gobierno en funciones, tanto en Pleno, donde compareció el presidente del Gobierno a petición propia y de diferentes grupos parlamentarios (comparecencia en Pleno de 6 de abril de 2016, para informar sobre los Consejos Europeos de los meses de febrero y marzo y sobre la Cumbre UE-Turquía de 18 de marzo); como en Comisión (comparecencia ante la Comisión de Hacienda a petición propia del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el 7 de abril de 2016 para explicar el desarrollo de la LOEP y SF, a partir del cierre del déficit del conjunto de las administraciones públicas 2015, en respuesta a la recomendación recibida por el Gobierno de España de la Comisión Europea acerca de la situación de los

Gobiernos autonómicos; o comparecencia de 19 de abril de 2016 del ministro de Economía y Competitividad ante la Comisión de Economía y Competitividad, a petición propia y de varios grupos parlamentarios para informar sobre el programa de estabilidad 2016/2019 y relaciones económico financieras con Cuba; y comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores ante la Comisión de Asuntos Exteriores el 17 de febrero de 2016, para informar con carácter previo sobre el contenido de los asuntos que se tratarán en el Consejo Europeo los días 18 y 19 de febrero de 2016, a petición del grupo parlamentario popular).

Han sido precisamente las comparecencias uno de los elementos que ha puesto de manifiesto cierto uso alternativo de la obligación de comparecer que se desprende de la aceptación de propuestas de grupos en unos casos, incluso del mismo grupo parlamentario popular, o del propio Gobierno en otros, junto con un rechazo sistemático respecto de la mayoría de comparecencias de ministros y la práctica totalidad de autoridades y altos cargos.

A destacar como el Gobierno en funciones carece del derecho de disolución parlamentaria, pues en el supuesto de que hubieran transcurrido dos meses sin que ningún candidato obtuviera la investidura, conforme al art. 99.5 de la CE, quien refrenda el acto del rey *ex art.* 62 b) y 64 de la CE y, por tanto, el responsable de la disolución, no es el presidente del Gobierno, sino el del Congreso de los Diputados, como así ha sucedido con el Real Decreto 184/2016, de Disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de Convocatoria de Elecciones, refrendado por primera vez, tras la investidura fallida, por el presidente del Congreso, por entonces don Patxi López Álvarez.

Al margen de esta circunstancia, el presidente del Gobierno tiene la posibilidad de hacer de la disolución anticipada un medio de resolución de conflicto entre Gobierno Parlamento, una facultad nada irrelevante como solución ante una situación de bloqueo parlamentario al Gobierno o de extrema dificultad en las relaciones interorgánicas y, sin duda, un poderoso mecanismo de control gubernamental, solo limitado por la disposición constitucional de que no haga menos de un año de la anterior disolución (art. 115 de la CE).

### III. CONTROL PARLAMENTARIO DURANTE LA XI Y PARCIALMENTE LA XII LEGISLATURAS: EL CASO INÉDITO DE UN LARGO PERÍODO CON GOBIERNO EN FUNCIONES

La XI Legislatura constitucional comenzó el 13 de enero de 2016 —fecha de la sesión constitutiva de las Cámaras según lo dispuesto en el Real-Decreto 977/2015, de 26 de octubre de Disolución del Congreso y del Senado y de Convocatoria de Elecciones— y finalizó el 3 de mayo de 2016,

día de la disolución por Real-Decreto 184/2016, de 3 de mayo del Congreso y del Senado y de Convocatoria de Elecciones.

Conforme a lo dispuesto en el art. 99.5 de la CE, no habiendo obtenido ningún candidato la confianza del Congreso para ser investido presidente, el rey, con el refrendo del presidente del Congreso, disolvió las Cámaras de la XI Legislatura y convocó elecciones, que se celebraron el 26 de junio de 2016, constituyéndose las Cortes de la XII Legislatura el 19 de julio. Y, tras una investidura fallida (30 y 31 de agosto y 2 de septiembre), el Congreso aprobó la investidura del presidente del Gobierno el 29 de octubre de 2016.

Los datos referidos suponen que, desde el 26 de octubre de 2015 al 29 de octubre de 2016, se ha producido una coyuntura constitucional ciertamente novedosa porque el Gobierno estuvo en funciones mientras que el Parlamento elegido para la XI Legislatura —desde el 13 de enero de 2016 hasta el 3 de mayo de 2016— y, tras la legislatura fallida, el Parlamento elegido para la XII Legislatura el 26 de junio de 2016 —constituido el 19 de julio y hasta la investidura el 29 de octubre— fueron unos Parlamentos con absoluta capacidad parlamentaria; esto es, un Gobierno en funciones prácticamente a lo largo de un año y un Parlamento en plenitud alrededor de siete meses transcurridos a lo largo de dos distintas legislaturas. ¿Qué sucedió a lo largo de esta etapa sin precedentes en el régimen constitucional de la Constitución de 1978, qué lecciones constitucionales se pueden extraer de lo sucedido?

Lo cierto es que en ambas legislaturas confluyeron una serie de factores que se deben tener en cuenta en términos metajurídicos y que es menester considerar cuando de reflexionar sobre esta etapa se trata. Así, en junio de 2014 se había producido un cambio en la titularidad de la Jefatura del Estado, con ocasión de la abdicación del rey don Juan Carlos I y la proclamación del heredero y sucesor don Felipe VI. Por otra parte, el sistema de partidos políticos que, con matices, se había mantenido desde los orígenes de la Transición como un bipartidismo, con el atenuante de partidos charnela periféricos, se quebró con la irrupción de dos nuevos partidos políticos con una fuerza parlamentaria importante que modificaron el tradicional bipartidismo para entrar en un sistema pluripartidista moderado y, con la práctica desaparición de partidos periféricos que habían actuado como gozne, sumidos en un fuerte radicalismo territorial prácticamente extramuros del sistema constitucional. Añádase a ello que algunos de los nuevos partidos presentaban características propias de un *cleavage*, según la teoría de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Lipset y Rokkan (1967: 1-64). En este trabajo clásico sobre teoría de partidos políticos se sostiene que la dialéctica conflicto-integración es un asunto nuclear en la

o fractura en la clasificación partidista, tanto por razones de organización, como un conglomerado de unidades político-sociales variopintas, como por la posición crítico-populista ante el sistema constitucional. Y todo ello sin haber modificado un ápice el sistema electoral, durante años considerado por muchos como la causa que impedía un cambio en el sistema de partidos políticos español. Este combinado mezclado con una durísima crisis económica y una crítica mediática y social de alcance a las instituciones es el precipitado sobre el que han operado las dos legislaturas mencionadas.

Durante este año atípico con dos legislaturas, dos Parlamentos y un Gobierno en funciones, es interesante saber cómo han funcionado el Parlamento, el Gobierno y el control parlamentario.

Por lo que atañe al Parlamento, el punto de partida institucional fueron dos Informes de las Secretarías Generales de las Cámaras que, sucintamente, constataban lo siguiente: la limitación de la capacidad de actuación del Gobierno derivada de la LG, y jurisprudencia del TS sobre Gobierno en funciones; y, junto a ello, la existencia de Cámaras «plenamente constituidas», si bien, en un análisis funcional, se distinguía entre funciones organizativas—constitución de las Cámaras y su órganos de gobierno y funcionales, con algunas matizaciones respecto de las Comisiones—, como una competencia propia y plena; función legislativa, que, por lo dispuesto en la LG, se entendía que excluía los proyectos de ley, y que, en lo referente a las proposiciones de ley, contemplaba la aplicación de las previsiones de los Reglamentos sobre el informe del Gobierno respecto de la toma en consideración de las proposiciones de ley, *ex art. 126.2 del RCD y art. 151 del RS*; y, en la más compleja competencia de control, asumía la ruptura de la relación de confianza entre Gobierno y Cámaras, que impide la exigencia de responsabilidad política, y se inclinaba por considerar que, puesto que existen limitaciones a la actuación gubernamental en esta etapa, el Gobierno en funciones solo conserva determinadas facultades; razón por la cual, excepcionalmente y de forma singularizada, se podrían admitir iniciativas de control vinculadas al mantenimiento de tales atribuciones residuales, mientras que las iniciativas que no encajaran en dichas facultades se entendían aplazadas y diferidas al Gobierno que se constituyera. En el caso del Senado, se planteaba el mantenimiento, con algún matiz, de las competencias típicamente territoriales de la Cámara Alta (FCI, convenios y acuerdos interautonómicos y participación en la intervención local y autonómica).

---

investigación comparada de partidos políticos; análisis basado en los *cleavages* o fracturas entre Estado-nación/periferia, religión/laicidad, sector primario/industrial y propietarios/trabajadores, explicativos de diferentes clases de partidos.

Conforme a estos criterios, en la XI Legislatura se integraron con normalidad los órganos parlamentarios de gobierno y funcionales. Así, la Mesa pasó a estar presidida por un diputado del segundo partido en número de escaños, quizá como un anticipo de un pacto que nunca se produjo; además, el partido con un mayor número de escaños dejó de tener la mayoría en la Mesa —solo tres puestos de los nueve que la componen—, por ello, si la Mesa es siempre un reflejo de la pluralidad de la Cámara, una especie de gobierno parlamentario de coalición, en la XI legislatura la Mesa supuso un gobierno parlamentario de coalición con difícil estabilidad, si bien con la clásica pretensión de desempeñar su tarea institucional, dejando la controversia política a la Junta de Portavoces.

Los grupos parlamentarios se constituyeron tal y como dispone el Reglamento y las Comisiones, órganos esenciales del trabajo parlamentario, a lo largo de los primeros días de febrero de 2016. Se acordó por la Mesa, en términos habituales, la composición de la Diputación Permanente, las Comisiones y Ponencias sobre la base habitual de la proporcionalidad con el número de escaños con que cada grupo parlamentario cuenta en Pleno y la organización parlamentaria se culminó con la designación por la Mesa de la Cámara de sus miembros a cargo de los órganos delegados de la Mesa para distintas funciones de la organización parlamentaria —Junta de Contratación, Junta de Informática, Comité Técnico de Publicaciones etc.—. En suma, las Cámaras, en el ámbito orgánico, quedaron constituidas y en condiciones de ejercer sus facultades.

Ahora bien, el otro elemento necesario para que pueda considerarse que el Parlamento actúa con normalidad es el funcional o de desarrollo de sus competencias; y, en este ámbito, se han de citar como datos generales los siguientes (por lo que se refiere al Congreso de los Diputados, pues el Senado, con mayorías distintas y por su carácter de Cámara territorial y de segunda lectura legislativa, tuvo una actuación de más bajo perfil).

Respecto de la competencia legislativa, hubo en la XI Legislatura 37 proposiciones de ley de grupos parlamentarios del Congreso, una de Diputados, cinco de comunidades autónomas, dos propuestas de reforma de EA, siete proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, un Real Decreto-Ley y un Real Decreto-legislativo. De todas estas iniciativas, en la XI Legislatura se convalidó el Real Decreto-ley 1/2016 que prorrogaba el Programa de Activación para el Empleo. Así como se tramitó una corrección de errores en el Real Decreto-legislativo de texto refundido 8/2015 de 30 de octubre (BOE 31/10/2015) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social. Asimismo, se recibió una proposición de reforma constitucional de las comunidades autónomas (Junta General del Principado de

Asturias) atinente a los arts. 87.3, 92 y 166, que la Mesa acordó trasladar a la Cámara de la XII Legislatura. El Gobierno en funciones ejerció la competencia gubernamental y remitió cuatro informes acerca de las proposiciones de ley parlamentarias en los términos del art. 126.2 y 3 del RCD.

En los meses de la XII Legislatura, con el Gobierno en funciones, ha habido 43 proposiciones de ley —ocho de comunidades autónomas y las restantes de grupos parlamentarios—. El Gobierno en funciones remitió al Congreso trece informes sobre conformidad o no en los términos del art. 126.2 y 3 del RCD.

En cuanto a la función de control, en la XI Legislatura se plantearon veintidós preguntas para Pleno, de las cuales seis fueron inadmitidas a trámite en términos absolutos, quince decayeron y una fue retirada; 47 preguntas orales en Comisión, de las que 32 caducaron y quince fueron inadmitidas a trámite con requerimiento de aclaración, las preguntas escritas fueron 2590, trece a la Corporación RTVE, de ellas ocho caducadas y cinco tramitados completamente. Hubo 232 PNL (Proposiciones No de Ley) para Pleno, de las que una fue aprobada sin modificaciones, ocho con modificaciones, cinco retiradas, tres rechazadas, una inadmitida con requerimiento de aclaración y el resto caducadas. En Comisión se presentaron 714 PNL.

Respecto de las solicitudes de comparecencia del Gobierno ante el Pleno en la XI Legislatura, hubo ocho solicitudes para el presidente del Gobierno en funciones, tres inadmitidas en términos absolutos, una caducada, dos decaídas y el resto tramitadas. En Comisión, se plantearon cuatro comparecencias al amparo de los arts. 202 y 203 del RCD, de las que dos se celebraron y dos caducaron; y cien al amparo del art. 44, de las que solo se tramitaron cuatro (dos del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, una del ministro de Economía y Competitividad y una del ministro de Asuntos Exteriores); se inadmitieron en términos absolutos catorce, se retiraron cinco, no se celebraron (por incomparecencia) 24, se requirieron aclaraciones en una y el resto caducaron.

En la XII Legislatura (desde la constitución de la Cámara hasta la elección del presidente del Gobierno) se presentaron diecisiete peticiones de comparecencia del Gobierno en Pleno, cinco dirigidas a la comparecencia del presidente, dos a la vicepresidenta, nueve a los ministros y una a la fiscal general del Estado; de ellas, solo cinco estaban en condiciones de incluirse en un orden del día de Pleno, cinco fueron rechazadas, dos inadmitidas en términos absolutos, dos decaídas por ausencia del ministro y dos rechazadas.

En la XI Legislatura hubo 83 peticiones de comparecencia de autoridades y funcionarios en Comisión, de las que solo se celebraron seis; en algún caso tan significativas como las de la fiscal general del Estado o el presidente del Consejo General del Poder Judicial, y además, las del secretario de Estado para la UE, presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad



Fiscal; presidente de Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual y presidente del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts de la Generalitat de Catalunya. El resto no se celebraron por incomparecencia, caducidad o inadmisión en términos absolutos. Por lo que se refiere a la etapa durante la XII Legislatura, con Gobierno en funciones y contabilizando desde la constitución de la Cámara el 19 de julio hasta la elección del presidente del Gobierno el 29 de octubre, hubo treinta solicitudes de comparecencia de altos cargos del Gobierno en Comisión, otras 46 referidas a órganos e instituciones diversos, desde la Agencia Española de Seguridad Aérea, al FROB, ADIF, AEPD, RENFE, BE, CSN, CGPJ, CNMC, Sindic de Greuges de Cataluña, concejales, etc.; la práctica fue celebrar, selectivamente, algunas comparecencias de representantes de Instituciones como el presidente del Teatro Real, el de la Plataforma de Nuevos Realizadores o el escritor Lorenzo Silva, etc.; es decir representantes de la sociedad civil, pero no hubo comparecencias de altos cargos de la Administración y tampoco de miembros del Gobierno.

Ha habido trescientas peticiones de información a la Administración del Estado, dos a las comunidades autónomas, cinco a otras entidades públicas y veinticinco casos de remisión de documentación a comisiones. Todos ellos dados por caducados al finalizar la legislatura.

En la XI Legislatura se recibieron en la Cámara diversas memorias de órganos constitucionales, como la Memoria del CGPJ, de la Fiscalía General del Estado, el Informe Anual del Defensor del Pueblo, La Cuenta General del Estado 2014, Memoria Anual de Actuaciones del Tribunal de Cuentas 2015, y Declaración sobre la Cuenta General del Estado 2013, además de 148 informes del mismo Tribunal. Otros órganos remitieron asimismo sus informes, caso del Consejo de Seguridad nuclear. En la etapa de la XII Legislatura se recibió la Memoria del CGPJ y TS 2015.

La Cámara ejerció sus facultades de integración de otros órganos, caso de las propuestas de nombramiento de candidatos para cubrir las vacantes de vocales del Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, o de su presidente, o recepción de la propuesta de ocho magistrados del TS para cubrir las vacantes de tal procedencia en la JEC.

En lo referente al papel en el control de las iniciativas legislativas europeas, desde el principio de proporcionalidad, hubo 38 actos parlamentarios, la mayoría de recepción de informes de parlamentos autonómicos sobre este extremo, o de inicio de plazo para emitir informe sobre una determinada iniciativa. De estos datos, se desprende una fluida actividad parlamentaria en distintos campos, así como un desarrollo ordinario de las relaciones con diferentes órganos y representantes de la sociedad civil, pero

no así con el Gobierno en funciones o con altos cargos o autoridades de él dependientes, a los que se podría considerar los más comprometidos con el Parlamento.

Durante esta etapa, la posición del Gobierno, conocida por las referencias a un informe publicadas en la prensa, ha sido, dicho muy sucintamente, que no ha lugar a responder a los requerimientos de control, toda vez 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. Una posición que dio lugar al debate y aprobación de un conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la nación como consecuencia de la invasión de las atribuciones de la Cámara producidas por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia; un conflicto planteado por ocho grupos parlamentarios y aprobada en Pleno de 6 de abril de 2016 por 218 votos a favor, 113 en contra y cuatro abstenciones<sup>11</sup>.

A esta idea se añade la consideración del Gobierno de que las discrepancias en la interpretación de los asuntos que no sean de despacho ordinario serán resueltas por el Poder Judicial al tratarse de un control de legalidad al margen de valoraciones de carácter político, y que las competencias de despacho ordinario no tienen interés alguno para el control político pues son actos que no implican directriz u orientación política alguna y que carecen de entidad para ser objeto de control político aunque fueran realizados por un Gobierno que contara con la confianza de la Cámara.

No procede un análisis específico de la materia propia del conflicto tratado, hallándose la cuestión *sub iudice* ante el TC, pero sí parece procedente alguna reflexión general y abstracta como las que siguen a continuación, deducidas de los datos brevemente resumidos que se han citado:

Se viene sosteniendo en este trabajo que el control es una relación sinálgmática entre diferentes órganos, y que el control parlamentario es eje de la obligada relación entre dos órganos del Estado constitucional llamados a entenderse en los términos previstos en la Constitución, sobre un juego de equilibrios entre ambos. Pues bien de la filosofía que subyace en la negativa del Gobierno a someterse a las disposiciones constitucionales en esta materia, que no distinguen entre Gobierno en plenitud y Gobierno en funciones, parece desprenderse una concepción unilateral y no dual del sistema de gobierno parlamentario tal y como determina la Constitución.

---

<sup>11</sup> Véase D/S Pleno 6-4-2016 conforme al art. 59.1.c) y 73 de la LOTC.

Por otra parte, la expresión de esta filosofía se efectúa desde una idea de autodisposición y no atendiendo al carácter heterónomo del control político, porque si el control tiene de manera inmediata por finalidad informarse, fiscalizar e incluso criticar actuaciones del Gobierno, de manera mediata, esa posición lo es en garantía del pluralismo y de la plural composición del cuerpo electoral.

En la posición de rechazar el sometimiento de un Gobierno en funciones al Parlamento subyace una cierta confusión entre mayoría y minoría. Porque, si un Gobierno en el sistema parlamentario emana de la investidura producida por la mayoría del Parlamento, no es menos cierto que ha de someterse a las iniciativas de control de las minorías, ya que constituyen la oposición parlamentaria, sean estas una oposición minoritaria o mayoritaria, como en el presente supuesto, porque no es cuestión numérica sino de principios que el Gobierno responde ante el Parlamento, ante la mayoría y, evidentemente, ante la oposición.

Resulta llamativo un uso selectivo del control que no se contempla en ninguna disposición, porque, si es innegable que en la actuación del control hay un aspecto vinculado y otro de oportunidad, también es innegable que la realización del control no es unilateral, sino una expresión de esa concertación, de la que, por ejemplo, es una muestra la participación de un representante del Gobierno en la Junta de Portavoces cuando se trata de fijar el orden del día de una sesión del Pleno o las numerosas reuniones y contactos entre oposición y Gobierno para pergeñar acuerdos parlamentarios. No se entiende por qué en esta circunstancia ha habido tal gestión disociada.

Por lo demás, en la posición teórica sustentada por el Gobierno parece haber un punto de partida *administrativista* que conduce a una asimilación de control de constitucionalidad a control de legalidad, controles que son, obviamente, diferentes, y que así distingue la CE y la LG en el art. 26 (actual 29), como no podía ser de otro modo, por el distinto alcance constitucional de un lado de los arts. 97 y 106 y de otro del 9.1, 66 y 108. Habida cuenta de la jerarquía normativa de la CE de la que directamente proviene el control parlamentario, obviar esta circunstancia pudiera entenderse como contrario al principio de jerarquía normativa y a la noción de *Constitución* como ley primaria y fundamental del ordenamiento jurídico, lo que no es posible, ni siquiera como confusión.

Ciertamente, un Gobierno en funciones es un Gobierno con limitaciones legales de actuación, tal y como ya se refirió, en cuanto al Gobierno como órgano colegiado y a su presidente. Efectivamente, el Parlamento no podría pedir aquello que el Gobierno no tiene, como que remita el proyecto de Presupuestos Generales o que plantee una cuestión de confianza. Pero un Parlamento en plenitud puede y debe ejercitar sus competencias, porque el control

parlamentario no es disponible en su naturaleza, aunque sí en las actuaciones que para su ejercicio estén imposibilitadas de realización por la incapacidad de la otra parte de la relación de control.

Dicho lo anterior, el control implica responsabilidad y, reclamada la responsabilidad del Gobierno en funciones para, en el marco de su capacidad limitada, someterse al control parlamentario, también se puede decir, por la reciprocidad de la relación que se viene reiterando, que el Parlamento tiene obligaciones y una específica responsabilidad sobre un elemento tan importante en el sistema parlamentario, como es la formación de Gobierno, la investidura, que, ciertamente, y muy probablemente, mas como incapacidad de los sujetos, que de la institución, no se pudo desempeñar durante la fallida XI Legislatura y en los tres primeros meses de la XII Legislatura.

### Bibliografía

- Alba Navarro, M., Cazorla Prieto, L. M., Díaz Picazo, L. M., García Fernández, J., López Pina, A., Portero Molina, J. A. y Porras Nadales, A. (2007). Encuesta sobre control parlamentario. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 7-42.
- Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, 23, 9-39.
- Aranda Álvarez, E. (2007). *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 105-134.
- Arce Janáriz, A. (1995). La organización del control parlamentario en las asambleas de las comunidades autónomas. *Revista Jurídica de Asturias*, 19, 111-141.
- Bustos Gisbert, R. (2001). *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?: la necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario*. Madrid, Colex.
- Brage Camazano, J. y Reviriego Picón, F. (2006). Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005). *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 445-486.
- Fayt, C. S. (1973). *Derecho Político*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- García Fernández, J. (1997). El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno. *Cuadernos de Derecho Público*, 2, 195-221.
- García Morillo, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Roca, J. y Ibrido, R. (2013). El control parlamentario en Italia. Un estudio comparado sobre el concepto y alguna de sus mejores prácticas: el Comité para la Legislación y la Comisión de Presupuestos. En XIX Jornadas AELPA. El Control del Gobierno en Democracia. Madrid: Tecnos.
- Gómez Corona, E. (2016). Las limitaciones del Parlamento recién constituido durante la *prorrogatio* gubernamental. *Revista de Derecho Político*, 96, 150-179.

- Lavilla Ruvira, J. J. (1994). Control parlamentario del Ejecutivo en España. En *Jornadas de Derecho Constitucional Comparado. Democracia Representativa y Parlamentarismo*. Madrid: Senado.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press; Canadá: Collier-Macmillan.
- López Guerra, L. (1996). El control parlamentario como instrumento de las minorías. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 8, 86.
- López Pina, A. (2007). Encuesta sobre control parlamentario. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 20.
- Montesquieu. (1886). *De l'esprit des lois*. Paris: F. Didot.
- Peña Rodríguez, L. (1998). El control parlamentario del Gobierno en funciones a la luz de la Constitución. En Pau i Vall (coord.). *V Jornadas de AELPA, Parlamento y control del Gobierno*. Pamplona: Aranzadi
- Ripollés Serrano, M. R. (1978). La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la ley de 17-11-77 y los Reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre de 1977). En M. Ramírez (ed.). *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*. Barcelona: Labor.
- (2016). El control parlamentario del Gobierno en funciones. En F. J. Matia Portilla (dir.). *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Tudela Aranda, J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 76-104.
- Van Aelst, P. y Louwse, T. (2014). Parliament without Government: The Belgian Parliament and The Government Formation Processes of 2007-2011. *West European Politics*, 37 (3), pp. 475-496. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.832953>
- VV. AA. (1997). *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.