

MESA REDONDA SEGUNDA. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO  
Y EL LEGISLATIVO

**CONTROL PARLAMENTARIO DE UN GOBIERNO  
EN FUNCIONES**

**Maria Rosa Ripollés Serrano**

*Dra. en Derecho, Letrada de las Cortes Generales.*

*Prof. D<sup>o</sup> Constitucional UCM*

SUMARIO: I. SOBRE EL CONTROL Y OTRAS FUNCIONES ASIMILABLES. EL CONTROL POLÍTICO EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO. II. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES EN EL CASO DEL GOBIERNO CENTRAL.

**I. SOBRE EL CONTROL Y OTRAS FUNCIONES ASIMILABLES.  
EL CONTROL POLÍTICO EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO**

Se parte de la idea constitucional de control, como función pública de comprobación, inspección, fiscalización e intervención, ejercida por sujetos habilitados en su condición de titulares de esa potestad que, en el supuesto del sistema parlamentario, conforme al art 66 de la CE, en la variable de control parlamentario, se lleva a cabo por las Cámaras conforme a los Reglamentos parlamentarios en lo que afecta al alcance, sujeto, objeto, ámbito y procedimientos de control.

La potestad parlamentaria de “controlar la acción del gobierno” implica una serie de facultades como la facultad de información que se presenta conectada al control, porque sin obtener datos sobre un asunto o materia, es difícil, o incluso imposible, ejercer un control real; facultad de información que se concreta bien como petición individual de un diputado ex Art. 7 RCD, o senador, ex Art. 20.2 RS, y la regulación homóloga en los parlamentos autonómicos; o bien incluso como comparecencia de autoridades o expertos en la materia ante un órgano parlamentario (Art.44 RCD y 66 RS; y regulación homóloga en los parlamentos autonómicos), y, a partir de ahí, se puede entender que ha satisfecho el deseo de conocimiento o bien se pasa a manejar tal información para construir un instituto de control.

Pareja a esta facultad aparece la de fiscalización o intervención, como limitación de un sujeto, o un objeto, o un procedimiento, como 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, instrumento clásico en el control parlamentario que, además ha ido ampliando el ámbito de actuación desde el Gobierno y la administración stricto sensu a otros sujetos, básicamente titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, de forma que se podría decir que el universo subjetivo del control se ha extendido considerablemente en el parlamentarismo actual. Además, en paralelo a esta circunstancia, cabe hablar de universalización del control a través de las diferentes competencias y funciones parlamentarias, e incluso de distintos órganos parlamentarios, lo que es una realidad en el parlamentarismo actual.

El control parlamentario del Gobierno tiene sin duda un componente de oportunidad pero no es ajeno a la norma jurídica, pues se define desde la propia Constitución. 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 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”; y “Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros”

Señalemos que el control parlamentario del Gobierno tampoco es un control ilimitado porque todo ejercicio de un derecho o de una competencia implica la existencia de límites y garantías, y el ejemplo más claro de estas últimas sería la utilización de los institutos de control político del Gobierno por las minorías, lo que implica limitación a las actuaciones del Gobierno y, a la vez, garantía de la diferencia política, del valor pluralismo que representan la mayoría y las minorías.

La idea de control y concretamente la de “control parlamentario” constituye una idea fuerza 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 equilibrio, especialmente entre los órganos del Poder Legislativo y 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”.

Tienen razón quienes enfatizan la vinculación control parlamentario con democracia representativa porque el sistema parlamentario es aquel en que el Parlamento o una de sus Cámaras elige o acepta al Gobierno deducido de la mayoría parlamentaria, y se re-

laciona con éste 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 -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 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 periodo inter legislaturas, y, en los periodos inter-sesiones, salvables por medio de sesiones extraordinarias, también con las matizaciones de aquello que pudiera corresponder a las Diputaciones Permanentes.

En términos de funcionalidad el control parlamentario opera como limitación al poder del Gobierno, y como expresión de las posiciones de las minorías parlamentarias, de la oposición, frente al Gobierno y, asimismo, como proyección de elecciones políticas diferentes a las del Gobierno ante el electorado, ante el cuerpo electoral, sujeto primario en la democracia.

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 116 de la CE, o del Art 17 de la LO de Defensa Nacional -L.O. 5/2005, de 17 de noviembre-, relativo a la autorización por el Congreso del desplazamiento de tropas españolas al 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 PNLs; 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 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 la iniciativa.

## **II. LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES EN EL CASO DEL GOBIERNO CENTRAL**

El Gobierno y la Administración son objeto del Título IV de la Constitución y de diversas leyes que lo desarrollan, entre otras la 50/1997 del Gobierno, Leyes 39/2015 y 40/2015 etc., amén de numerosas disposiciones reglamentarias que abarcan desde los Reales Decretos de nombramiento del Presidente del Gobierno y demás miembros del mismo, 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 y no sometidas a la auto-composición 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 Constitución 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 CE, así como la regulación de la confluencia entre uno y otro poder contenida en el Título V 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 Constitución que de forma palmaria recoge el sistema parlamentario. Pero además sin este equi-

librio 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? (Ripollés Serrano)<sup>308</sup>. La estricta regulación constitucional de esta circunstancia en el Art. 101.2 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 CE), al cese conforme al Art 101 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 Constitución, esto es, que prospera 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 periodo de gobierno en funciones; o que el Presidente pierde una cuestión de confianza y presente su dimisión al Rey, abriéndose el proceso de investidura; por dimisión; o fallecimiento del Presidente.

En el plano orgánico y funcional para determinar las facultades de un Gobierno en funciones habrá que estar a la normativa de desarrollo que es la ley del Gobierno –L.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.

Pues bien, la Ley del Gobierno –L. 50/1997– 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 Constitución recoge la institución de las Diputaciones Permanentes en el Art. 78 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 al mismo. 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 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

<sup>308</sup> Véase el trabajo de la misma autora en: Ripollés Serrano, (2016:267-281).

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 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 CE).

En cuarto lugar, la Ley del Gobierno prohíbe expresamente el ejercicio de tres facultades específicas al Presidente del Gobierno en funciones: 1º) Proponer al Rey la disolución de una o ambas Cámaras integrantes de las Cortes Generales (facultad prevista en el Art 115.1 CE). 2º) Plantear la Cuestión de Confianza (facultad que contempla el 112 CE). Y 3º) proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo (facultad prevista en el Art.92.2 CE y LORDMR. LO 2/1980 y modificaciones posteriores). ¿Qué tienen en común estas tres facultades vetadas al Presidente del Gobierno en funciones?. Entiendo que 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: 1º) Presupuestaria, esto es la aprobación del PL PGE (facultad prevista en el 134.1 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. 2º) La iniciativa legislativa (facultad que la CE recoge en el Art 87.1 CE, y regula la normativa de desarrollo de la LG y otras disposiciones). Y 3º) 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), 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 lo cual, alguna dificultad podría plantear el control adicional de la legislación delegada por el Congreso (Art.153 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 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 esta 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 ley de desarrollo del 97 CE – L 50/1997 del Gobierno, que, en este punto, como dice su propio preámbulo, contiene una regulación novedosa en nuestro sistema jurídico , no así en el tenor general del Derecho Constitucional comparado que refiere con carácter general asuntos de trámite y evitación de vacíos de poder.

Hasta el momento de redactarse esta ponencia no existía jurisprudencia constitucional específica sobre las facultades y limitaciones de un Gobierno en funciones, aunque sí habría habido pronunciamientos del TS al respecto – por todas se pueden citar las STS de 20 de septiembre de 2005, STS de 2 de diciembre de 2005, y 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 del Art. 9.1; 97 y 106.1 CE. Y Art. 26.3 de la L 50/1997 del Gobierno, así como Art. 2.a) de la LJCA y reiterada jurisprudencia del TS según la cual “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. 4º STS Sala 3ª 2-12.2005.

Ya impreso este texto la STC 115/2018 estimaba el conflicto de atribuciones planteado por el Congreso y respaldaba que el Gobierno en funciones puede ser controlado por el Parlamento con considerados respecto de los cuales esta ponencia coincidía.

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 Ley del Gobierno 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 Tribunal Constitucional, según previenen los apartados 3 y 4 del citado precepto; disposición que, por cierto, desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015, el 2 de octubre de 2016, ha pasado a ser 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 ley del Gobierno y, en concreto su Art 21; sino, reiteramos, en el Art 1.3, 9.1 y en el Título V CE, los Reglamentos Parlamentarios y el Art 29 de la Ley del Gobierno.

Pues bien de estas disposiciones se desprende lo siguiente: En primer lugar, es axioma indiscutible el valor de la Constitución 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 dicción confusa en tanto en cuanto solapa la forma de gobierno 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 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 las mismas.

Es más, que la Constitución opta por la continuidad parlamentaria da cuenta el hecho, ya señalado, de que se establecen las Diputaciones Permanentes de cada Cámara que actúan cuando éstas no están reunidas, sea porque están en periodo inter-sesiones o porque están en periodo inter-legislaturas. Es verdad que las competencias de las Cámaras se modulan en uno y otro caso, porque, si bien en el supuesto de periodos inter-sesiones, 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 periodos de sesiones, en lo que afecta a legislación, control, información etc., durante las fases inter-legislaturas se restringe considerablemente la actividad parlamentaria y, por ejemplo, no cabe ejercicio de la actividad legislativa ordinaria durante estos periodos (Art 207 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.57,1º.a) RCD), o, en otro orden de competencias, en relación con los estados excepcionales (Art.57.1º.b) 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 (auto-organización: constitución de órganos, etc.), y de las que le competen en relación con otros órganos constitucionales, especialmente con su contra-parte en el sistema parlamentario que es el Gobierno, respecto del cual, resulta obvio decir también que la primera y primaria competencia de un nuevo Parlamento es investir un nuevo Presidente del Gobierno.

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 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 CE y 21 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.

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, donde no faltan, además de numerosas disposiciones, actos administrativos, e incluso actos en relación a otros órganos constitucionales, donde se aprecia que si bien hay una lógica ralentización de la actividad del gobierno en funciones, ésta, 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 éste 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 CE, parece lógico concluir que esta responsabilidad por la gestión política y en el ámbito de la misma 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, auto-limitado y limitado en sus atribuciones, no obstante, como se ha apuntado por la actividad producida atendiendo exclusivamente a la referencia al 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>309</sup>; y así puede afirmarse que ya sean las Cámaras de la Legislatura en que un Presidente dimite, o 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 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 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 Ley del Gobierno.

De nuevo hay que insistir en un *leitmotiv* de este trabajo: la relación entre Parlamento y Gobierno en el sistema parlamentario es de naturaleza sinalagmática, pues

---

<sup>309</sup> Gómez Corona, (2016:150-179).

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 periodo 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 CE, o la propia participación de un representante del Gobierno en la Junta de Portavoces (39.2 RCD y 43.2 RS) que equivale a dar al Gobierno 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 CE), o la obligación de comparecer a requerimiento de las Cámaras (Art. 110 CE) o prestar la información y ayuda que recaben la Cámara y sus Comisiones ( Art. 109 CE). Todos ellos instrumentos que están constitucionalmente ordenados a 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.

Este género de actuaciones gubernamentales de oposición a la tramitación comprende distintas manifestaciones como son: 1º) el requisito de la conformidad del Gobierno a las enmiendas que supongan aumento de créditos o 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 15 días en el Congreso y 5, o 2 en el procedimiento de urgencia, en el Senado; respuesta que, de no producirse, supone silencio positivo a la tramitación; o, bien, en defecto de este procedimiento de consulta, cabe posible manifestación de disconformidad del Gobierno a lo largo de toda la tramitación (Art. 111 RCD y 151.2 RS); 2º) por otra parte la conformidad o no en la tramitación de proposiciones de ley que, asimismo, impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos, a cuyo fin el Gobierno dispone de 30 días en el caso del Congreso, y 10 días desde la remisión por la Cámara en el Senado, cuyo transcurso sin negativa expresa, permite la toma en consideración (Art.126.2,3 y 4 RCD y 151.1 RS); y 3º) 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 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, 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 cuanto de enmiendas, cuyo uso ha de ajustarse al principio de proporcionalidad y cuya utilización tiene un límite específico, objetivo y contable, el presupuestario.

Por el contrario parece lógico considerar que 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 Ley del Gobierno 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 remitir informes al Parlamento y, de hecho, ha sido utilizada durante el periodo 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 LOEPySF, 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 durante el periodo de gobierno en funciones 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 que apoyaba al Gobierno, o del propio Gobierno en otros, junto con una 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 CE. quien refrenda el acto del Rey ex Art. 62 b) y 64 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 D. 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, facultad nada irrelevante como solución ante una situación de bloqueo parlamentario al Gobierno o de extrema dificultad en las relaciones inter-orgánicas 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 CE).

Pues bien, 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 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, 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 el Parlamento elegido para la XII el 26 de junio de 2016, y constituido el 19 de julio y hasta la investidura el 29 de octubre, era un parlamento con plenitud de capacidad parlamentaria; esto es, un Gobierno en funciones prácticamente a lo largo de un año y un Parlamento en plenitud alrededor de 7 meses.

¿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?.

De los datos parlamentarios publicados en las páginas web parlamentarias 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 altos cargos o autoridades de él dependientes, que podría considerarse que son los más comprometidos con el Parlamento.

Durante esta etapa la posición del Gobierno, conocida por las referencias a un informe publicadas en la prensa fue, 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 relación de con-

fianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados”. 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; 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 4 abstenciones. (Véase D/S Pleno 6-4 -2016) conforme al Art. 59.1.c) y 73 de la LOTC.

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 trabado, hallándose la cuestión *sub iudice* ante el Tribunal Constitucional, en el momento de escribir estas líneas, pero sí parece procedente alguna reflexión general y abstracta como la que sigue a continuación, deducidas de los datos brevemente resumidos que se han citado:

Se viene sosteniendo en este trabajo que el control es una relación sinalagmática 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.

Por otra parte la expresión de esta filosofía se efectúa desde una idea de auto disposición 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, en cuanto 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 expresión de esa concertación, de la que, por ejemplo, es 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 perfeccionar 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 Constitución y la Ley del Gobierno 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. Item mas, habida cuenta de la jerarquía normativa de la Constitución 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.

## Bibliografía.

Alba Navarro. M. (2007) Encuesta sobre control parlamentario. *Teoría y Realidad constitucional*. 19.

Aragón Reyes. M. (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires, Ciudad argentina D.L.

– (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. 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, S.A. 4ª Ed.

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, D. Publicaciones Congreso de los Diputados.

García Roca.J. e 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. España. En: *Jornadas de Derecho Constitucional Comparado. Democracia representativa y parlamentarismo*. Madrid, P. Senado.

Lipset, S .M. and Rokkan, S. (1967) *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. The Free Press, N York. Collier-Macmillan Limited, Canada. 2ª Pr.

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 et C. *Cap IV. Libro XI*.

Peña Rodríguez. L de la. (1998). El control parlamentario del Gobierno en funciones a la luz de la Constitución. En: V Jornadas de AELPA, *Parlamento y control del Gobierno*. Pau i Vall (coord.) Pamplona, Aranzadi

Ripollés Serrano. M.R.

- (2017) El control parlamentario del Gobierno en funciones. REDC, N° 37.2017
- (2016) El control parlamentario del gobierno en funciones. En F.J. Matia Portilla (dtor). *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Valencia Tirant Lo Blanch.
- (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: Ramirez. M (editor) *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*. Barcelona, Labor.

Tudela Aranda. J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y Realidad constitucional*, 19, 76-104.

Van Aelst. P. et Louwerse. T. (2014) Parliament without Government: The Belgian Parliament and The Government Formation Processes of 2007-2011, *West European Politics* ,37:3, 475-496,DOI:10.1080/01402382.2013.832953

Varios autores. (1997) *VI Jornadas de Derecho parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid, D. Publicaciones del Congreso de los Diputados.