

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

FACULTAD DE DERECHO



GRADO EN DERECHO

**EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES
PARLIAMENTARY CONTROL OF CARETAKER GOVERNMENT**

Alumna

Edurne Zarza Corral

Tutor

Enrique Cebrián Zazurca

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

ÍNDICE

I.	Introducción	3
II.	Principios que rigen el sistema parlamentario de Gobierno y su control	5
III.	Aproximación al concepto de control parlamentario	7
	a) El fundamento del control parlamentario del Gobierno	9
	b) Sobre el control parlamentario como función	10
IV.	El control parlamentario: análisis en el Ordenamiento español y en la jurisprudencia Constitucional	12
	a. Los instrumentos de control en la jurisprudencia constitucional	13
	Información y control	14
	Preguntas parlamentarias	15
	Interpelaciones	16
	Comisiones de Investigación.....	18
	b. Responsabilidad Política del gobierno	19
V.	Noción del Gobierno en funciones	21
VI.	Regulación del Gobierno en funciones	23
	a. Relevancia constitucional del Gobierno en funciones	23
VII.	Ámbito competencial del Gobierno en funciones	25
	a. Régimen legal del Gobierno en funciones	25
	Normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poder	26
	El despacho ordinario de los asuntos públicos	27
	Labor delimitadora del TS	28
	La urgencia/ interés general	29
VIII.	¿Exoneración del Gobierno en funciones del control parlamentario?	30
	a. Control parlamentario	31
IX.	Análisis de los problemas actuales de la función de control	33
X.	Conclusiones	36
XI.	Bibliografía	39

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se fundamenta principalmente, en el análisis jurídico acerca de las potestades que la CE y demás normativa vigente en nuestro ordenamiento otorga para la resistencia o exigencia al control parlamentario cuando nos encontramos ante un Gobierno cesado pero que además se encuentra en funciones.

El objetivo primordial de este estudio es la determinación de las implicaciones funcionales del cese del Gobierno. Bajo esta misma perspectiva, interesará delimitar de una forma esencial el alcance del cese del Gobierno en lo que a los mecanismos funcionales del sistema parlamentario se refiere. Esto es, en la representatividad de los órganos, en la confianza parlamentaria, en la distribución de las tareas entre los distintos poderes, y sobre todo en el control de su actividad. Que como hemos expuesto a lo largo del trabajo constituye el germen sobre el que se sustenta todo nuestro sistema parlamentario.

Las razones que me animaron a llevar a cabo esta investigación, principalmente la actualidad del mismo y la insólita situación a la que tuvimos oportunidad de asistir, por un lado un Gobierno que esta funcionalmente limitado y que alarga esta situación en el tiempo. Provocando la resurrección del debate en torno a la figura del Gobierno en funciones bajo dos cuestiones: la primera, si el Gobierno en funciones ha de tener límites en cuanto a sus actuaciones, y en segundo lugar si el Gobierno en funciones ha de estar sometido a un control parlamentario.

Partiendo de la “coyuntura constitucional¹” que fue consecuencia principalmente de la imposibilidad de los grupos parlamentarios de alcanzar el consenso político necesario, para investir de confianza al Presidente del Gobierno (art.99CE). Dando lugar a distintas tensiones en torno a los principales protagonistas de este proceso: el Congreso y el Ejecutivo en funciones. Finalmente el Ejecutivo en funciones se negó públicamente a someterse al control político de la Cámara Baja. La postura mantenida por el Ejecutivo implicó la reacción en bloque del resto de Grupos parlamentarios, materializándose en

¹ RIPOLLÉS SERRANO, M^a R.,: “El Gobierno en funciones y el control parlamentario”, en *Revista Española de D^o Constitucional*, N^o 109, p.155.

forma de recurso ante el TC. Recurso fundamentado en el art.73 LOTC alegando la insumisión del Gobierno en funciones al control parlamentario.

Este trabajo está dividido en 4 bloques principalmente: el primero, está dedicado al control parlamentario como principio rector de todo nuestro sistema parlamentario y haciendo referencia a los fundamentos y significados del control parlamentario. El segundo bloque hace referencia al Gobierno en funciones partiendo de la regulación legal, debido a la escasa referencia constitucional. Apoyándonos en la doctrina sentada por el TS en lo que al ámbito competencial de este especial Ejecutivo se refiere. El tercer bloque, está dedicado a la necesidad de control del Gobierno en funciones y también al análisis de los concretos instrumentos parlamentarios a los que se puede ver sometido el Gobierno en funciones. Por último, analizamos los principales problemas que lleva aparejado la función de control y aportamos reformas que podrían abordarse para solventar estos inconvenientes.

En cuanto a la estrategia metodológica utilizada, a lo largo de la elaboración del trabajo es de tipo documental, en el sentido de que se ha basado en una reseña de distintos artículos doctrinales. Partiendo en todo momento de nuestra norma suprema y la legislación vigente acerca del Gobierno en funciones. Además hemos hecho uso de la jurisprudencia constitucional en torno a los instrumentos de control parlamentario y de la doctrina del TS relativa al “despacho ordinario de los asuntos públicos”. Todo ello hay que añadir una exposición y análisis de los casos concretos en lo que el Gobierno ha estado en funciones, valorando sobre todo como se ha llevado a cabo el control en estos casos.

II. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO Y SU CONTROL

Antes de entrar propiamente hablar de los principios me gustaría realizar una reflexión inicial acerca de la institución del Parlamento. A mi modo de ver, la institución que representa el Parlamento constituye una marca teórica de prestigio y no real. Sin querer adentrarme demasiado en esta idea por no ser objeto de este estudio, hago mención a que sea una marca teórica en el sentido de que estamos acostumbrados a ver grandes críticas hacia la figura del Parlamento pero resulta realmente difícil que se renuncie a esta institución. Resulta complicado, encontrar un país sin Parlamento a pesar de que ese país sea poco democrático.

El principio axial sobre el que se erige todo nuestro sistema parlamentario de Gobierno es el de la soberanía popular que en virtud del art.1 apartado 2 de la Constitución Española (en adelante CE), consiste en que: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Por ello nos parece bastante acertadas las palabras de GUERRERO SALOM, considera que el Parlamento es mucho más que un órgano de poder. Debe ser visto como un medio de comunicación con la sociedad a la que representa y que se integra en el aparato del Estado en el que forma parte². De ahí que sean los ciudadanos los encargados de elegir a los representantes, quienes llevarán a cabo las funciones que les encomienda la CE así como el resto de la regulación. Centrándose principalmente en la elección del Presidente del Gobierno para poner en marcha toda la maquinaria del sistema parlamentario.

Después de un análisis de toda la regulación no sólo de la CE sino también y sobre todo en los Reglamentos parlamentarios y las leyes que regulan el Gobierno subyace una clara intención por parte del legislador español de instaurar lo que se conoce como “parlamentarismo racionalizado³”. Así nuestro Alto Tribunal en numerosas sentencias ha

² GUERRERO SALOM, E.,: *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Editorial Síntesis, 2004,p.28.

³ GARCIA MURILLO, J.,: “El parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho parlamentario*, Nº4, 1997, p.147

señalado la importancia de las características del parlamentarismo racionalizado desde “STC 6/1984 (caso del candidato a Presidente del Gobierno de Navarra)⁴”.

En pocas palabras podemos decir, que el legislador trata de asentar un sistema que favorezca la existencia de un Gobierno que gobierne en detrimento de la posición de la Cámara en lo que a control se refiere.

En definitiva nos encontramos con un Gobierno estable que cuenta con un sistema que se articula en su defensa y un Parlamento “frenado”. No obstante, es totalmente comprensible la preocupación del legislador de instaurar este modelo, si nos remontamos en la historia a los principios de la Transición democrática española. Por tanto la finalidad primordial de este modelo es lograr gobiernos duraderos y estables. De tal forma que no se puede acabar con un Gobierno hasta que no se lograr formar otro al menos como mínimo con la misma estabilidad.

Otro de los conceptos importantes es “centralidad del parlamento⁵” advirtiéndose que hoy en día ya no rige tanto como antes. La “supuesta centralidad del parlamento” se configura teóricamente a finales siglo XVIII y se va a extender con grandes conflictos a lo largo XIX. A mi entender, el fundamento de la centralidad del parlamento se sitúa no tanto en las funciones sino más bien en la teoría de la representación que implica las revoluciones liberales. Estas revoluciones propusieron un cambio en la titularidad de la soberanía, en el sentido de que se pasa la soberanía del monarca a la nación.

Por tanto el Parlamento encarna como nación la soberanía acompañado sin lugar a duda del mandato representativo. Para verificar si existe esa centralidad de la que venimos hablando, utilizaremos las tres funciones básicas que tiene atribuido propiamente el Parlamento: la legislativa, de control y la presupuestaria.

En primer lugar existe una preponderancia absoluta del Ejecutivo sobre la iniciativa legislativa. Hoy en día resulta obvio, que la inmensa mayoría de leyes aprobadas, tienen su origen en la iniciativa gubernamental y no de la parlamentaria. Por no hablar del uso de otras técnicas normativas que posee exclusivamente el Gobierno y que en alguna legislatura hubo un uso masificado, es el caso de los Decretos Leyes.

⁴ STC 16/1984, 6 de febrero de 1984.

⁵ LÓPEZ AGUILAR, J.F.,: “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del parlamento”, *Revista de la facultad de ciencias jurídicas*, p.214

Por lo que se refiere al control ejecutivo, son vías normativas abiertas pero que se enfrentan a realidades que lo hacen difícilmente operativo, ya que depende en gran medida en la relación de fuerzas parlamentarias más que del marco normativo.

En cuanto al poder presupuestario, es iniciativa exclusiva del Gobierno, existen facultades limitadas del Parlamento para su aprobación, por no hablar de que existe la posibilidad de que haya interferencias de nuevas instancias, por ejemplo con motivo de la crisis económica se ha potenciado el papel de la Comisión Europea de los presupuestos nacionales.

En efecto, de toda mi exposición existe una clara conclusión. No cabe hablar de centralidad de Parlamento, ya que la institución política central es el Ejecutivo. Es evidente que existe, una preeminencia absoluta del Ejecutivo y que se manifiesta de una forma peculiar en las propias funciones que tiene atribuido propiamente el Parlamento. En este sentido, me gustaría advertir que un exceso de centralidad del Parlamento también puede presentar inconvenientes, por ejemplo el caso americano del bloqueo presupuestario. Por tanto, un Congreso extremadamente fuerte e independientes puede generar un bloqueo institucional de primer nivel.

III. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

Ya desde el inicio hay que advertir que el término “control”, universal en la teoría del Estado democrático, permite una pluralidad de significaciones que impiden de una manera extraordinaria su tratamiento.

El control parlamentario sin lugar a dudas constituye una “idea fuerte dentro del terreno de la democracia⁶”, ya que parte de la premisa básica de que entre los distintos órganos en el Estado constitucional, se articulan “bajo la fórmula de frenos y contrapesos⁷”, singularmente entre el poder legislativo y el ejecutivo. Por tanto están en

⁶ Ibídem p.159.

⁷ Ibídem p.160.

lo cierto los que vinculan de forma necesaria el control parlamentario y la democracia representativa como LÓPEZ PINA⁸.

Existe una evidente relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, la cual permite que se active el control parlamentario indispensable para nuestro sistema. Concretamente, en el momento que se produce la investidura del Presidente deducido de una mayoría parlamentaria, debiendo mantener de una forma indispensable dicha mayoría durante toda la duración de su mandato.

Nuestro sistema se asienta bajo las premisas fundamentales de la democracia, así aparece recogido en nuestra CE. Partiendo de este principio democrático, el cual, supone principalmente que el conjunto ciudadano aparecerá representado en las Cortes Generales (Congreso de los diputados y Senado art.66 CE).

La democracia representativa, caracteriza al sistema constitucionalista español, que junto a la idea de la Soberanía Nacional ya mencionada anteriormente, se ejerce eligiendo a los políticos sujetos a mandato de representación, que en ningún momento tendrá el carácter de imperativo.

Se puede apreciar la existencia de un vínculo de tinte constitucional, establecido entre la Cámara baja y el poder ejecutivo, que se presenta como una fórmula jurídica de control, así como de garantía, que permita una verificación certera de que existe una correcta actuación del Ejecutivo, que asegure que se da bajo los términos constitucionales a los que se encuentra sujeto.

Se advierte en el devenir de los tiempos que el Parlamento y el Ejecutivo, ya no representan una lucha por la tentación del poder. En palabras de TUDELA ARANDA “hoy el Parlamento es escenario donde se representan los conflictos y las decisiones, pero no forjador de las mismas” y continúa “en la actualidad la dialéctica se plantea entre mayoría y minoría. La primera apoya al Gobierno sin cuestionarlo y, la segunda, se coloca políticamente como oposición, apoyando o no al Gobierno y ejerciendo la función de control, no como actividad parlamentaria, sino exclusivamente como resultado de enfrentamiento político que existe”⁹.

⁸ LÓPEZ PINA, A.,: “Encuesta sobre control parlamentario”. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 19, 2007, p.20

⁹ TUDELA ARANDA, J.,: “La renovación de la función parlamentaria de control”. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 19, 2007, p.76

De tal forma que el sistema parlamentario que aparece recogido en nuestra Constitución se fundamenta sobre la doble confianza de las Cortes y el Gobierno. Esta confianza que se inicia una vez que se produce la investidura del Presidente del Gobierno, siendo condición indispensable para la existencia del Ejecutivo que cuente con la confianza del Parlamento. Además el Ejecutivo debe seguir manteniendo esa confianza parlamentaria durante toda la legislatura.

a) Fundamento de la función de control

Hay que observar que existen diversas teorías acerca de cuál es el fundamento de dicho control.

Algunos autores mantienen que el fundamento radica desde el primer momento en la necesidad de que exista un sometimiento del Ejecutivo ante la Cámara baja. Este sometimiento debe ser entendido como forma de controlar las acciones gubernamentales. Para ellos, dicho control supone una supervisión de que la actuación del Ejecutivo, se adecua a los parámetros jurídico-constitucionales (propósitos constitucionales y las instrucciones de carácter político del Congreso).

Otra posición contraria, es la de los autores que asocian al control parlamentario a la idea de presión, influencia y predominio del Parlamento sobre el Gobierno, como ÁLVAREZ CONDE o SANTAOLALLA y para los que control y responsabilidad son dos momentos de un *continuum*.

Personalmente me adhiero a aquel sector doctrinal que considera que el fundamento del control parlamentario arraiga en la relación que se da entre el Congreso y el Presidente. Esta confianza se instaura cuando tiene lugar la proclamación del Presidente y en la facultad que asiente al Parlamento para concluir la llamada confianza parlamentaria que radica entre el Parlamento y su Presidente, a través de la cuestión de confianza, o moción de censura.

Bajo esta perspectiva, la relación entre el Congreso y su Presidente puede interpretarse como la ausencia de desconfianza. Las expresiones anteriormente señaladas, para hacer referencia a la capacidad de exigir responsabilidad política, al Ejecutivo, conlleva una interpretación excesivamente restrictiva de ese control parlamentario. Si nos fijamos con atención, el control parlamentario goza del privilegio de ser anterior a la idea de exigir responsabilidad, ya que se sustenta en diversos

instrumentos que puestos en práctica favorecen una posterior capacidad de responsabilizar al Ejecutivo, pudiendo conllevar en el peor de los casos el fin del vínculo confianza jurídica-política.

En efecto, de toda la exposición se clarifica una interpretación amplia de dicho control al que nos referimos constantemente, que lo diferencia de los instrumentos de exigencia política (moción de censura, cuestión de confianza). Esta interpretación tan amplia del control parlamentario se encuentra sometida a las críticas, puesto que consideran que puede llegar a producirse un empleo excesivamente elástico de “control”.

“El control parlamentario ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria, y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición¹⁰”. Aunque, también la mayoría puede llevar a cabo un ejercicio de control. Sin embargo, hay que advertir que el alcance de la misma tendrá una intensidad distinta a la que puede ejercer la oposición por razones que resultan obvias.

Mi opinión que viene a coincidir con GARCÍA MORILLO, LÓPEZ GUERRA O PÉREZ ROYO quienes consideran que los efectos que surgen de las acciones del control parlamentario, recorren un amplio espectro, pasando desde la precaución a la sustitución cuando se incumpla alguno de los mandatos constitucionales, así como diversas situaciones intermedias consistentes en fiscalizar, obstaculizar o corregir.

b) Sobre el control parlamentario como función diferenciada.

“La función de control, que el artículo 66 de la Constitución enumera como un componente más de la tríada funcional que define el círculo de las potestades de las Cortes Generales, se ha ido configurando como la función propia, definitiva, del Parlamento¹¹”.

Con este tratamiento individualizado lo que trato es por un lado, de sostener que existe una función de control parlamentario y que además aparece claramente

¹⁰ LÓPEZ GUERRA., L.,: “ El titular del control parlamentario”, Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161

¹¹ REQUEJO PAGÉS, J.L.,: “Las relaciones entre el gobierno y las cortes generales”, *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 70, 2004, p.84.

diferenciada del resto; y por otro lado, distinguir el control parlamentario de la actuación que ejerce la Cámara baja, encaminada a requerir responsabilidad política.

A pesar de que el control del parlamento es una de las funciones capitales que se desarrollan dentro de las Cortes de forma permanente (art.66.2 CE), existe una tendencia generalizada de escasa consagración constitucional de la función de creación y mantenimiento del Gobierno.

Lo que trato de evidenciar con este apartado es la necesidad de la existencia del control parlamentario dentro de la Cámara. En cuanto que es capaz de convertirse en una Cámara de crítica, siempre constructiva, y no en una Cámara de difusión de la política gubernamental. De ahí que esta función este presente de una forma u otra, en la totalidad de la actividad de la Cámara.

Siguiendo en este punto ARAGÓN REYES, además de los instrumentos por excelencia de control parlamentario como son las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación etc. Se considera igualmente control, la “función de fiscalización en los procedimientos legislativos (defensa de enmiendas etc) en los actos de a aprobación o autorización de nombramientos o personas etc. Por tanto, en todos estos casos existe control parlamentario¹²”.

Respecto a la segunda de las afirmaciones vertidas, tanto la Constitución como el resto de la regulación permiten una distinción clara entre el control parlamentario y la exigencia de responsabilidad. Existe un distinto fundamento constitucional, un distinto sujeto que lleva a cabo cada una de las actividades, así como una utilización de distintos instrumentos y una producción de efectos diferentes sobre el sujeto que se controla o al que se le exige responsabilidad. En suma, existe una obligación, a mi juicio, de tratarlo de forma exclusiva.

El control es realizado por ambas Cámaras de forma continua mediante los siguientes instrumentos; la información y el control, las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación. Mientras que el requerimiento de responsabilidad política, que en ocasiones suele estar originada por el control parlamentario, únicamente puede ejercerse en el Congreso. Los instrumentos a través de los cuales puede darse ese

¹² ARAGÓN REYES., M.,: “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Nº23, 1986, pp. 9-39.

requerimiento de responsabilidad política son la cuestión de confianza y la moción de censura.

Existe una clara diferencia en cuanto al fin de cada una de estas dos actuaciones que tratamos de delimitar. El objetivo del control parlamentario es tener conocimiento de las actuaciones del Gobierno, exteriorizar una valoración al respecto y manifestarla al conjunto de los ciudadanos a través de los medios de comunicación. En cambio, la finalidad de que la responsabilidad política venga a exigirse, busca conseguir la remoción del Presidente del Ejecutivo y su sustitución por otro, (por lo que dicha moción es constructiva).

IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO ANALISIS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL Y EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Sobre qué es y no es control parlamentario al Gobierno se han escrito ríos de tintas acerca de las distintas perspectivas.

La preeminencia de la función de control en la vida parlamentaria no se presenta como nada nuevo, bastará con que cite a la doctrina más autorizada que desde un largo tiempo vienen sosteniendo una realidad que cada se hace más evidente: la función de control ha sustituido a la legislativa en cuanto a la relevancia de los asuntos parlamentarios¹³.

No solo tiene importancia la función de control, hay que tener en cuenta que todas o casi todas las funciones que ejerce la Cámara pueden transformarse bien sea de forma directa o bien de forma indirecta en función de control. Así en muchas ocasiones nos encontramos que la función legislativa constituye un control de la acción del Gobierno. Para clarificar esta idea podremos un ejemplo bastante gráfico, las potestades que tiene atribuidas el Gobierno que le facultan para legislar de urgencia (Decretos leyes) y la

¹³ GARCÍA MORILLO, J.,: “El Parlamento en la era global”, *Cuadernos de Derecho Público*, Nº1.1997, pp.81 y ss.
MOLAS, I. PITARCH, I.,: *Las Cortes Generales en el Sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, págs. 19 y ss.

legislación delegada (Decretos legislativos son sometidos posteriormente a control parlamentario).

También son de sobra conocidos por todos, los problemas conceptuales que presenta la idea de control, a la cual hemos tratado de aproximarnos al inicio de la exposición. Debido a los problemas que lleva unido este control resulta de crucial importancia delimitar las características principales del control al ejecutivo.

a. Los instrumentos de control en la jurisprudencia constitucional.

Con este apartado tratamos de ofrecer la visión que aporta analizar la jurisprudencia constitucional acerca de la función de control parlamentario. Para ello contaremos con distintas posiciones de la jurisprudencia, no solo acerca de la Cámara Alta y Baja que integran las Cortes Generales, sino que contaremos también con los pronunciamientos acerca de las asambleas autonómicas. Ofreceremos además un examen detallado acerca de la postura del Tribunal Constitucional en torno a los distintos instrumentos de control político.

Hay que advertir que la jurisprudencia constitucional en esta materia de control parlamentario se ha convertido en el principal garante de los derechos de las minorías parlamentarias, que en anteriores legislaturas eran considerados los auténticos protagonistas de esta función. Sin embargo, esta circunstancia ha variado bastante debido a la irrupción de nuevas fuerzas políticas en el parlamento.

El TC partirá en todo momento del principio constitucional de la autonomía parlamentaria¹⁴ que estará presente en todo momento en sus diferentes pronunciamientos.

Al principio nuestra jurisprudencia constitucional se mostraba reticente “a la impugnación actos parlamentarios singulares de carácter interno, respecto de los que declaraba la imposibilidad de que fueran susceptibles de recurso de amparo¹⁵” (AATC 183/1984, de 21 de marzo; 12/1986, de 15 de enero; 292/ 1987, de 11 de marzo.)

¹⁴ Principio que rige desde los inicios del TC, fue recogido en el Auto 147/1982, de 22 de abril, aun cuando, con posterioridad, dicha doctrina haya sido matizada.

¹⁵ NAVAS CASTILLO, A.,: “Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria”, en *Revista de Derecho Político*, Nº 58-59, 2003-2004, p.475.

Sin embargo, en la STC 161/1988, de 20 de septiembre, nuestro Alto Tribunal decidiría abandonar la teoría de los *interna corporis acta* y adentrarse en las Cámaras, para vigilar si se produce alguna vulneración del art.23 CE. Todo esto se hace posible gracias a la previsión del art.42 LOTC que permite el recurso de amparo frente “a decisiones y actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos”. Estas dos vías constituyen el instrumento fundamental, que habilita al TC para reducir de una forma considerable los llamados *interna corporis*.

En las siguientes páginas trataremos de abordar de la mejor forma posible el análisis jurisprudencial constitucional sobre los distintos instrumentos de control que están previsto tanto en nuestra CE como en los distintos reglamentos parlamentarios, tratando de comprender en todo momento como se ha llevado a cabo la labor de supervisión. Para llevar cabo esta recopilación de la jurisprudencia nos hemos basado en GÓMEZ CORONA.

Información y control

Acerca de la previsión constitucional (art.109 CE) que tienen los parlamentarios de recabar a la Administración la información y la documentación que consideren pertinente, el TC considera que forma parte del *ius officium*, sosteniendo que cuando tenga por objeto la fiscalización del Ejecutivo, debe de entenderse dentro del núcleo principal de la función parlamentaria, estando por ello garantizado por el art.23.2 CE.

En lo que respecta al nivel de protección que otorga nuestro Alto Tribunal a la posibilidad de solicitar información. Dejando claro que esta facultad que tienen reconocidos los parlamentarios entra dentro de su *status*. Con base en esta doctrina sentada, el Tribunal Constitucional ha otorgado amparo a numerosos recursos interpuestos. Al considerar que el Derecho a solicitar información forma parte del art. 23.2 CE, por ello: “Cualquier rechazo arbitrario o no motivado, causara lesión de dicho derecho y a su a través, según hemos indicado del derecho fundamental del diputado, a desarrollar sus funciones e impedimentos ilegítimos¹⁶”.

¹⁶ STC 161/1988, de 20 de Septiembre, F.J. Octavo.

No obstante, contrasta con esta línea jurisprudencial expuesta, cuando el amparo se presenta frente a un acto del Ejecutivo en respuesta a la solicitud de información y documentación. Ya que resulta, cuanto menos lógico que el TC no puede someter las actuaciones políticas a los parámetros de corrección jurídica.

Sin embargo, aunque la postura del TC puede llegar a ser legítimamente defendible, hay que tener en cuenta, que resulta cuanto menos complicado conjugar esta concepción mantenida por el Tribunal y la facultad que tienen reconocida los representantes de solicitud de información que se incardina dentro del núcleo esencial de la función parlamentaria.

Otra muestra del control parlamentario del gobierno, se refiere a la información gubernamental que consiste en la información que el ejecutivo remite a las cámaras, incluyendo comunicaciones, programas, planes o informes, que posteriormente serán debatidos.

Preguntas parlamentarias.

Hoy en día, las preguntas junto con las interpelaciones son el medio por antonomasia del control parlamentario (art.111 CE). Lo realmente característico de las preguntas y que nos permite distinguirlas es que tienen un objeto concreto y determinado de un hecho situación o una información.

Con carácter general, el Tribunal Constitucional, entiende que la potestad de formular preguntas que tienen los representantes de las Cámaras, “constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius officium* del representante¹⁷”.

Hay que advertir que las preguntas han sido objeto de numerosos pronunciamientos por parte de nuestro Alto Tribunal, planteándose incluso en todas las modalidades posibles: “recurso de amparo planteado por parlamentarios que se sienten insatisfechos con la respuesta dada por el ejecutivo, recurso de amparo de los parlamentarios frente a la decisión de la Mesa que inadmite a trámite su pregunta e incluso recurso de amparo

¹⁷ STC 107/2001, de 23 de abril, F.J. Cuarto: “no cabe duda de que la facultad de formular preguntas (....) pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”.

planteado frente a la formulación misma de una pregunta y su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara por quién resultó aludido en el tenor de la misma¹⁸”.

De todas las anteriores mencionadas expondremos un recurso en concreto, por ser a mi juicio una de las sentencias que será recordada, debido a que en este tiempo el TC decide cambiar su jurisprudencia acerca de las facultades de admisión y calificación de escritos de la Mesa.

Nos referimos a la STC 107/2001, de 23 de abril, que versaba como ya hemos señalado anteriormente el recurso de amparo sobre una pregunta que la Mesa del Parlamento de Murcia decide inadmitir, con el siguiente tenor literal:

“Pregunto al Consejo de Gobierno qué medidas tiene previsto adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, para que la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en nuestra Región se complete y sea equiparable en lo que se refiere a calidad y dotaciones con la media de las regiones y nacionalidades del Estado”.

La Mesa denegó la admisión a trámite de la pregunta por considerar que con la misma se extralimitaba de las propias competencias de la Comunidad Autónoma. A pesar de que, ni el propio Reglamento recogía este supuesto como causa de inadmisión.

El TC considera que no es legítima la inadmisión realizada por parte de la Mesa debido a que carece de cobertura legal, además considera que no se puede amparar la no admisión en un alteración de las competencias, pues como bien destaca nuestro tribunal difícilmente una pregunta puede menoscabar el ámbito competencial establecido¹⁹.

Interpelaciones

Tanto las interpelaciones como las preguntas son evacuadas en el Pleno y constituyen el medio de control de las acciones del Gobierno. No obstante se diferencian de las

¹⁸ GÓMEZ CORONA, E.,: “Control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 17, 2007, p.374.

¹⁹ STC 107/2001, de 23 de abril, F.J. Noveno. Por ello, considera que “la pregunta formulada por el demandante de amparo al Consejo de Gobierno para su respuesta ante el Pleno de la Cámara versaba sobre aspectos que afectaban, sin duda, a la acción política de aquél y a los intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que la decisión de la Asamblea Regional de inadmitirla a trámite, fundada además en un motivo carente de cobertura legal, ha desconocido el derecho del recurrente en amparo a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara le confieren y, en consecuencia, lesionado el derecho fundamental que le reconoce el art. 23.1 y 2 CE”.

preguntas en que carecen de un objeto concreto, ya que versan “sobre motivos y propósitos de la política del Ejecutivo en cuestiones de política general” (art.181.1 RC).

Otra diferencia respecto de las preguntas es que como consecuencia de una mayor globalidad que presentan las interpelaciones disponen de un mayor tiempo en lo que a las intervenciones se refiere, 10 minutos. Resulta fundamental limitar de una forma clara las diferencias entre las preguntas y las interpelaciones, una de las diferencias principales, es que la controversia se centra, entre el preguntante y el preguntado, en el caso de las preguntas, en cambio en las interpelaciones se admite que grupos parlamentarios distintos del interpelante puedan precisar su postura activa en concreto, sometida a debate. Suele ser habitual, que una interpelación, finalice en una moción cuando se apruebe por parte del pleno, cuando se presente para su aprobación en el pleno. En ocasiones sucede que con motivo de una interpelación, concluya en una moción en el supuesto de que se presente para su aprobación en el Pleno de la Cámara (art.180 a184 RC).

El derecho a formular interpelaciones en consideración del TC, al igual que las preguntas, forma parte del “ius in officium(...) como instrumento de información propia para el control del Ejecutivo, que forma parte de la función peculiar de su investidura parlamentaria²⁰”.

Las interpelaciones han sido objeto de pronunciamiento del TC en dos ocasiones: ATC 614/1988, que a pesar de que no ha sido objeto de publicación, tenemos noticia del mismo de una forma indirecta a través de otros pronunciamientos jurisprudenciales²¹ y la STC 225/1992, de 14 de diciembre.

Para concluir este apartado me gustaría destacar que en el nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón que se aprobó el 27 junio de este mismo año, se regulan las interpelaciones de urgencia, cuyo objeto de las mismas son cuestiones de máxima actualidad. Se diferencia respecto a las interpelaciones ordinarias no sólo en el objeto sino también en cuanto que permite una mayor agilidad en cuanto al tratamiento y discusión en el campo en el control al Gobierno (art.255 Reglamento de las Cortes de Aragón).

²⁰ STC 225/1992, de 14 de diciembre, F.J Segundo.

²¹ ATC 9/1998, de 12 de enero, FF.JJ. Primero y Segundo.

Comisiones de Investigación

Las Comisiones de Investigación, entre sus cometidos llevan a cabo el control parlamentario (art.76 CE). Es evidente, que el objetivo de las Comisiones de investigación es principalmente fiscalizadora y de control político así se extrae principalmente de nuestro texto constitucional y de la práctica parlamentaria²².

Por lo que respecta al análisis de la jurisprudencia constitucional de las Comisiones de Investigación, hay que tener en cuenta que es un fenómeno de gran actualidad, y que sólo en los últimos años ha estado presente. La primera ocasión en que nuestro alto tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de este instrumento fue en el año 2000.

Antes de pasar a mencionar alguna de las más importantes me gustaría advertir algo que la jurisprudencia constitucional reitera habitualmente en relación con las Comisiones de Investigación: “las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza²³”. Lo que trata de sentar nuestro TC es que las conclusiones que llevan cabo las Comisiones de Investigación no tienen más efectos que los puramente políticos así se recoge del propio tenor constitucional (art.76 CE). En definitiva, que carecen de vinculación jurídica para los Tribunales.

En el ATC 215/2000, de 21 de septiembre, el Tribunal Constitucional, pone de manifiesto una vez más la afirmación sostenida de que no cualquier vulneración del Reglamento puede suponer una violación del art.23.2 CE²⁴. Considerando que aunque

²² Diversos autores mantienen que estamos ante un medio de control político, entre los que podemos destacar: MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.,: *El control parlamentario*. Tecnos. 1984, p.55. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. : “Las Comisiones de Investigación de las Cortes”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 10, pp. 149 y ss.

²³ STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ. Duodécimo.

²⁴ ATC 215/2000, de 21 de septiembre, FJ. Segundo: “Por ello mismo, es doctrina reiterada de este Tribunal que no toda infracción del ordenamiento parlamentario comporta, de modo necesario, una vulneración del derecho fundamental a ejercer y permanecer en el cargo con arreglo a lo dispuesto en las leyes (art. 23.2 CE)”.

pudo producirse una ruptura de la legalidad sobre la aprobación de los calendarios de trabajo de la Comisión, como señalan los recurrentes no supone automáticamente una vulneración de la función de control.

Una de las cuestiones más características que permiten identificar a este instrumento de control, es la comparecencia, cuando se solicite de cualquier ciudadano, cargo público o funcionario, teniendo el carácter imperativo, que dicha comparecencia reviste. En ante el supuesto de incomparecencia ante una Comisión supondría un delito de desobediencia grave (art.76.2 CE y LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso o del Senado o de ambas Cámaras).

b. Responsabilidad política del Gobierno

En nuestro régimen parlamentario la exigencia de esta responsabilidad se configura como una de las piezas claves. Consiste en la facultad exclusiva que tienen los Parlamentos de retirar la confianza que con motivo de la investidura otorgo al Ejecutivo, sustituyéndolo por otro.

En otros tiempos, la pérdida de confianza se producía siempre que el Gobierno perdía alguna votación de gran envergadura. Para evitar que esto sucedería los nuevos sistemas modernos reaccionaron introduciendo una regulación que limitara los supuestos en lo que puede ocurrir la pérdida de confianza. Estos sistemas introdujeron una regulación detallada que contuviera todos los supuestos, situaciones y consecuencias en los que cabe la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. La consecuencia de instaurar este sistema, dio lugar a que la estabilidad del Ejecutivo quedase garantizada constitucionalmente. Puesto que no se compromete a una votación cualquiera, sino algunos casos constitucionales o legalmente prefijados de antemano por el legislador.

La aprobación de la cuestión de confianza o de la moción de censura, dan lugar al automático fin de la confianza puesta en el Presidente del Ejecutivo. Pero a nadie extraña que debido a la racionalización del sistema parlamentario, unido a la facultad que recoge el art.115 CE que según el tenor literal del mismo habilita al Presidente del Gobierno para que pueda proponer la disolución tanto de la Cámara Baja como la Alta o incluso de las Cortes Generales. Provocan como resultado directo que la eficacia de estos

instrumentos de control, a pesar de que suponen una sanción directa, tenga una eficacia escasa; dejando de un lado el gran debate de la política general que representan.

Hay que tener en cuenta que la responsabilidad política que pueda tener el Ejecutivo a diferencia de otras responsabilidades como pueden ser la civil, penal y la administrativa; no está regida por el principio de legalidad sino por el de oportunidad y con ello la pérdida del cargo político. En efecto, la responsabilidad política constituye la retirada de la confianza que con carácter previo se había consignado. De lo que se desprende algo básico que no pocas veces resulta olvidado: sólo puede ser responsable frente a quien otorgó la confianza.

El principio elemental del que tiene origen nuestro sistema parlamentario es que la responsabilidad política corresponde a los miembros del Ejecutivo: “es el Gobierno el que responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados”(art.108 CE). Del tenor constitucional podemos extraer distintas conclusiones: que existe una responsabilidad solidaria del Gobierno por lo que en ningún caso tiene encaje constitucional una responsabilidad política de uno o varios miembros del Gobierno de una manera aislada; y que únicamente se podrá pedir responsabilidad política al Presidente del Gobierno dado que es a él al que se otorga la confianza.

Los mecanismos constitucionalmente recogidos para pedir responsabilidad política, facultad reservada exclusivamente para la Cámara baja, son dos: la moción de censura y la cuestión de confianza.

“La Cuestión de Confianza es un instrumento que pone a disposición del Presidente del Gobierno un procedimiento parlamentario para que el Congreso de los Diputados reitere su confianza sobre su programa político o una cuestión de política general”²⁵. Es evidente que este instrumento si se presenta es muy escaso. Basta con recurrir a nuestra propia historia constitucional donde se observa el escaso uso de esta práctica parlamentaria tan sólo en dos ocasiones se ha utilizado²⁶. Además hay que tener en cuenta que aunque fuese ganada la votación por el Gobierno, siempre tendría un claro efecto negativo, ya que sería una clara evidencia de que existe un claro desacuerdo entre las

²⁵ GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J.,: *La Cuestión de Confianza*, McGraw, Madrid 1996, pág. 124.

²⁶ La presentada por el Presidente Suárez en 1980, que más que buscar apoyo a su política se presenta para buscar la cohesión en su partido, que tras la Moción de Censura que le había puesto el Partido Socialista habían salido muy divididos. La Cuestión de Confianza que presentó el Presidente González en 1990, para cumplir su compromiso dado cuatro meses antes al ser investido presidente de presentarla una vez que se solventasen ciertos problemas electorales que estaban pendientes desde las elecciones.

fuerzas parlamentarias que sustentan al Gobierno. Pudiendo exigir que formalmente en el Pleno mediante una votación que manifieste si sigue existiendo la confianza en el Gobierno y sobre todo en su proyecto político.

Por lo que respecta a la moción de censura, es un instrumento que tiene un origen parlamentario y que debido a las limitaciones que recoge nuestra CE y también el Reglamento por lo que a su presentación se refieren, junto con nuestro claro parlamentarismo racionalizado hace muy difícil que prosperen este tipo de iniciativas. Únicamente en tres ocasiones han tenido lugar a nivel nacional²⁷.

V. NOCIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

El cese del Ejecutivo constituye uno de los presupuestos necesarios para que se constituya un Gobierno en funciones. Hay que tener en cuenta que no es el único de los presupuestos. Es necesario advertir, ya desde el inicio, que este Ejecutivo el cual se encuentra sometido a una situación de interinidad, está despojado de la legitimidad democrática, siendo esta legitimidad indispensable para la plenitud de las responsabilidades. Es decir, el Gobierno interino es independiente a los resultados electorales y la composición parlamentaria que de ellos salga.

Con carácter general, el Ejecutivo se recoge en nuestra Constitución como un órgano colegiado, titular de funciones (escasamente definidas pero que están extensamente virtualizadas) y jurídicamente homogéneo. Bajo este contexto genérico, la dificultad se incrementa de una forma exponencial cuando nos encontramos ante la figura del Gobierno en funciones.

La CE dedica al Gobierno funciones el art.101.2, así como diversas leyes que lo desarrollan; entre otras, haremos mención de la principal la Ley 50/1997 del Gobierno (LG). Sin querer entrar demasiado en la regulación, al menos todavía, me gustaría advertir una apreciación inicial, del análisis de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno

²⁷ La que presentó el PSOE al Gobierno de Adolfo Suárez, la presentada por AP al Gobierno de Felipe González y la última presentada por podemos al gobierno popular.

está latente en todo momento un especial principio de equilibrio de poderes entre estos dos órganos constitucionales.

Como bien señala RIPOLLÉS SERRANO, sin esta visión “todo el sistema parlamentario se vendría abajo, ya que sin estos institutos de control mutuo, el juego de poderes se decantaría hacia uno de estos dos poderes; si fuera el caso del Parlamento desembocaría en la transformación del Gobierno en algo similar al régimen de asamblea, y por lo mismo, una supremacía descompensada del Gobierno conduciría a un presidencialismo²⁸”. Además sin este evidente y necesario equilibrio, fracasaría el natural funcionamiento del propio sistema.

Llegados a este punto nos encontramos ante la obligación de realizar una contextualización, el art. 101 CE establece que el Gobierno cesa entre otros casos con la celebración de nuevas elecciones y art. 101.2 CE añade que hasta el momento en el que se produzca la toma de posesión de un nuevo gobierno, el Ejecutivo que venía gobernando hasta ahora, continuará en funciones. Por lo que el anterior panorama nacional constituía una situación inédita, ya que nos encontrábamos ante un Gobierno cesante en funciones que extendía su mandato desde 20 de noviembre de 2015, fecha de la celebración de las últimas elecciones.

Se hace imprescindible advertir que la habilitación que establece el art. 101.2 CE, a pesar de la ausencia de confianza parlamentaria, se utiliza para hacer frente a la situación de “transitoriedad del Gobierno en funciones que se inscribe en la función institucional de la técnica de la *prorrogatio*²⁹”. Partiendo por tanto de que el cese del Gobierno lleva consigo la actualización respecto a éste del instituto de la *prorrogatio*. Por lo que su significado hace referencia exclusivamente a la continuidad provisional tras su cese, de las personas que conforman dicho órgano hasta que los nuevos titulares tomen posesión en su cargo.

De una manera introductoria, diremos que debido a que el Gobierno se ha convertido en el centro de la acción política del Estado contemporáneo, es en este punto donde encontramos la justificación o necesidad de la existencia de esta peculiar figura del Gobierno en funciones. Es decir, se trata de evitar a toda costa, un posible vacío

²⁸Ibídem p. 163.

²⁹ CARRILLO M.,: “Las atribuciones del Gobierno en funciones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº109, p.130.

institucional. De ahí que sea lógico que el concepto del Gobierno en funciones aparezca vinculado al cumplimiento del principio y deber constitucional. Pues responde a la petición de lograr que el nuevo Ejecutivo se forme con cierta normalidad, tras una situación donde se ha dado el cese del Ejecutivo.

En estas cuestiones meramente introductorias no podemos olvidar, un hecho que acontecido en la X legislatura y es la inusual prolongación del Gobierno en funciones. Hasta ahora, todos los Gobierno en funciones lo han sido por un período de tiempo breve, y esto ha favorecido que el debate sobre el Gobierno en funciones haya sido un debate de un perfil bajo, no se han suscitado grandes problemas. Sin embargo, en la anterior legislatura nos hemos encontrado que las fuerzas parlamentarias estaban siendo incapaces de lograr un presidente del Gobierno. Lo cual dificultaba enormemente la formación de un Gobierno plenipotencial.

El resultado principal de este periodo insólito ha provocado que se reavive el debate del Gobierno en funciones en torno acerca dos cuestiones: una si el Gobierno en funciones ha de tener límites en cuanto a sus actuaciones y han de estar limitadas y en segundo lugar si el Gobierno en funciones ha de estar sometido a un control parlamentario, algo que iremos desgranando en esta trabajo.

VI. REGULACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

En este apartado nos centraremos en realizar un análisis constitucional de la figura del Gobierno en funciones. Pondré especial énfasis en justificar que debido al carácter excepcional de esta figura en el marco del sistema parlamentario que ha dibujado nuestra Norma Fundamental, se hace imprescindible una interpretación restrictiva.

a. Relevancia constitucional del Gobierno en funciones

De una manera meramente introductoria, y siguiendo en este punto a CARRILLO, resulta cuanto menos evidente que: “Los interrogantes constitucionales que se plantean sobre el alcance y los límites de la actuación de un Gobierno en funciones están en directa

relación con la naturaleza de la forma parlamentaria de Gobierno³⁰”. En efecto, el Gobierno en nuestro ordenamiento, siempre tiene que tener una procedencia parlamentaria: una vez que tienen lugar los comicios, aquel que se presente a la presidencia del Ejecutivo debe conseguir la aprobación del Congreso, en la investidura (art.99 CE).

Para llevar cabo este análisis, partiremos del art. 101 CE, donde se recoge la posibilidad de que todo el Gobierno continúe en funciones por alguna de las causas tasadas que en el mismo artículo se recogen. Por tanto ya podemos advertir el ánimo taxativo del constituyente en este párrafo. Es decir, se trata de no autorizar otras causas de cese que no sean las expresamente previstas.

En todos los supuestos que aparecen recogidos de forma constitucional se aprecia una ruptura de la confianza que caracteriza a nuestro sistema parlamentario. Sin embargo, esta carencia de representatividad no conlleva de una forma automática la desaparición, sino que se le habilita de una forma excepcional para que continúe, aunque funcionalmente limitado; como es lógico. Debido a la ausencia de confianza este Gobierno en funciones esta exonerado de la posibilidad de exigencia de responsabilidad política.

La consecuencia inminente de la anterior afirmación, es que la posición jurídica en la que se inserta la figura del Gobierno en funciones, ya no constituye el órgano fundamental de nuestro Estado, dotado de múltiples competencias, y amparado en el paraguas legitimador de la dirección política.

Todo lo expuesto evidencia de una forma clara, que el Gobierno cesante, en funciones a partir de este momento, se encuentra sometido al fundamento de la responsabilidad institucional y al de permanencia de Estado. Pero bajo ningún concepto mantendrá las facultades que tenía atribuidas con carácter ordinario.

En definitiva, del análisis de nuestra norma constitucional podemos apreciar que el Gobierno en funciones está regulado, de una forma un tanto parca, pero que está en sintonía con el resto de constituciones europeas. No es hasta 1997 cuando se dicta la Ley del Gobierno, ley que entra en profundidad en lo que a regulación se refiere del Gobierno en funciones. Aunque al menos a mí entender puede resultar insuficiente, ya que por un

³⁰Ibídem, p.125.

lado maneja conceptos jurídicos indeterminados y por otro lado sigue sin referirse la vigencia o no del control que ejerce el Parlamento al Gobierno en funciones.

VII. ÁMBITO COMPETENCIAL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Llegados a este punto, nos encontramos ante uno de los principales problemas, la delimitación funcional de las competencias de este singular Ejecutivo. Esto es, señalar cuales son las funciones desde un punto de vista positivo pero también sus límites, desde una perspectiva negativa. Para ello nos basaremos principalmente en la ley 50/1997 (LG), así como la jurisprudencia TS que por primera vez desarrolla esta cuestión tratando de llenar y delimitar los conceptos jurídicos indeterminados que emplea esta ley.

a. Régimen legal del Gobierno en funciones.

La LG supera todas las leyes autonómicas vigentes de nuestro ordenamiento, en lo que a la fijación de límites se refiere, ya que dedica íntegramente el Título IV al Gobierno en funciones. Además de fijar los límites que posee el Gobierno en funciones esta ley trata en buena medida de despejar las incógnitas que la CE dejó entorno a esta figura. Esta ley hizo que decayeran antiguos hitos doctrinales que sostenían que el Gobierno en funciones al no ser limitado por la CE, mantenía las mismas funciones de un Gobierno plenipotencial.

Antes de entrar propiamente al análisis del texto normativo me gustaría hacer una puntualización que a mi juicio me parece imprescindible, LG constituye una ley ordinaria que trata de poner fin a una situación de dispersión y fragmentación normativa. Por tanto tal y como señala BAR CENDÓN “LG viene a culminar un larga serie de intento de someter al Gobierno a un código normativo único, a fin de racionalizar su estructura orgánica y funcionamiento³¹”.

³¹ BAR CENDÓN A.,: “El Gobierno en la constitución y en la ley del Gobierno de 1997: ¿colegialidad o presidencialismo”, *Teoría y realidad constitucional*, 2004, p.78

El Título IV de la LG comienza por la enunciación de las causas de cese del Gobierno, continua ubicando al Gobierno en funciones en un proceso más amplio, la renovación, del que sólo constituye una pieza elemental, y termina destacando no sólo las funciones de las que carece el Presidente del Gobierno, sino también de todas aquellas que están limitadas al órgano colegiado.

El ánimo principal que deja latente en todo momento la Ley 50/1997, es la plena conciencia de que el Gobierno en funciones ostenta una posición jurídica que resulta incompresible sin los límites, ya que de alguna manera el respeto por los límites, supone el respeto a nuestro propio sistema parlamentario.

Los límites genéricos aparecen recogidos en el art.21.3 LG, donde encontramos tres aspectos, que a mi modo de ver son esenciales para entender realmente el régimen jurídico así como entender la posición jurídica que ocupa: el “normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de los poderes” la noción “despacho ordinario de los asuntos públicos” y por último la dualidad de “urgencias/interés” general como norma extraordinariamente habilitante.

Esta ley utiliza conceptos jurídicos indeterminados, que pueden llegar a ser un problema, como podemos observar, y que deberán ser interpretados por los tribunales; en este caso TS el cual analizaremos más detenidamente. Además es necesario advertir, que tienen una clara naturaleza jurídica, ya que constituyen principios. Esto supone, que los principios son derecho y por ende cabe la posibilidad de que un órgano jurisdiccional puede declarar la nulidad de una actuación gubernamental a través de una interpretación de los mismos.

a. Normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y traspaso de poderes al mismo

Entrando propiamente en el análisis, en primer lugar lo que encontramos en el art.21 LG, es un claro mandato de “*lealtad constitucional*”³² necesario en un sistema democrático. Un mandato que especialmente cobra importancia cuando el nuevo Gobierno que se va a formar sea de signo distinto al Gobierno en funciones. Se ha de

³² ÁLVAREZ CONDE, E.,: “El Gobierno en funciones”, *Documentación Administrativa*, Nº246-247, 1997, p.195

poner en relieve, que la primera obligación que el legislador impone al Gobierno cesante ahora en funciones, es la de facilitar la formación de un Gobierno nuevo.

Al establecer que este especial Ejecutivo ha de permitir que se facilite un desarrollo normal de un proceso en el que él posteriormente no va a intervenir, lo que está haciendo el legislador de una forma tajante es hacerle una atribución que es principalmente negativa, en el sentido de estar advirtiéndole en cierta forma de su inhabilitación para formar parte del mismo.

b. El despacho ordinario de los asuntos públicos.

Como primera aproximación a este concepto jurídico indeterminado, diremos que trata de delimitar el ámbito de actividad legítima del Gobierno en funciones. Es decir, parece claro, que la LG trata de fijar los criterios para que sean jurídicamente vinculantes, en el establecimiento de unos contornos en los que se inserta la labor lícita que puede ejercer el Gobierno en funciones.

El legislador con esta previsión establece de una manera unánime un criterio general de restricción de la actividad de Ejecutivo en funciones que fuera del campo del “despacho ordinario de los asuntos públicos”, sólo sería posible la intervención en supuestos de urgencia con la debida acreditación, o cuando existieran razones de interés general. Con esta previsión el legislador no ha hecho otra cosa que recoger esa convicción generalizada insistente sobre el estatus diferenciado de un Gobierno en este estado.

Dado que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado existían dos posiciones doctrinales contrapuestas acerca de la interpretación del mismo: por un lado, se hizo de una forma restrictiva, de tal forma que apenas deja margen al Gobierno en funciones para realizar otros actos que los meramente administrativos, por otro lado, había quienes consideraban que en este concepto “despacho ordinario de los asuntos públicos” tienen cabida actos donde exista buena discrecionalidad por parte del Gobierno en funciones.

Por tanto se hace patente la “necesidad de una integración casuística³³” acerca de este concepto debido principalmente a la versatilidad de las interpretaciones que caben en el

³³ BRAGUE CAMAZANO, J., y PICÓN REVIRIEGO, F.,: “Gobierno en funciones y el despacho ordinario de los asuntos públicos (ssts 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005), *Teoría de la Realidad Constitucional*, Nº 18, p.452.

mismo. Además destaca de una forma especial, la “densa dosis de politicidad”³⁴ que va a envolver a los pronunciamientos del tribunal acerca de este concepto. Ya que resulta evidente, que esta jurisprudencia va a venir referida de una forma necesaria a decisiones que adopte este especial Ejecutivo, en un campo lleno de apreciaciones políticas.

c. Labor delimitadora TS

“El despacho ordinario de los asuntos públicos” fue concretado por la Sala Tercera del TS en el año 2005. Y lo hizo a través de dos Sentencias: una de septiembre y la otra de diciembre. Si analizamos detenidamente estos dos pronunciamientos advertimos de una forma clara que son pronunciamientos opuestos, y que de alguna manera vienen a representar las dos posiciones doctrinales antes señaladas.

El TS de una forma totalmente consciente quiso que se impusiera la sentencia de 2 diciembre ya que se dicta por el Pleno de la (Sala 3ª) mientras que la de septiembre fue dictada por la sección sexta de esa misma sala. En efecto, el TS trata de corregir y derogar su anterior pronunciamiento de la forma más certera posible.

En la STS 20 de septiembre 2005, nuestro tribunal estima que el “despacho ordinario de los asuntos públicos” sólo permite al Ejecutivo en funciones la mera gestión de los actos administrativos en los que no quepa apreciación política alguna. En mi opinión personal, esta interpretación es excesivamente restrictiva y por ello se puede considerar poco idónea. Es evidente, si se siguiese esta interpretación tal y como aparece recogida en la sentencia, el Gobierno en funciones no podría llegar a gobernar, llegando incluso a paralizar la acción del Gobierno. En definitiva, reducir la acción del Gobierno a la mera gestión de asuntos administrativos constituye reducir su capacidad gubernamental, a la mínima expresión. Puesto que siendo realistas en la inmensa mayoría de los actos del Gobierno incluso algunos de claro contenido administrativos siempre hay un margen de apreciación político.

En la STS 2 diciembre 2005, supone la rectificación por parte del Tribunal, con la clara intención de derogar la anterior doctrina sentada sobre este concepto jurídico indeterminado. Esta Sentencia nos viene a decir que el “despacho ordinario de los asuntos públicos no puede limitarse única y exclusivamente a la mera gestión de los asuntos

³⁴ Ibídem, p.452.

administrativos, sino que más bien cabe la posibilidad de que el Ejecutivo en funciones tome decisiones que impliquen cierta discrecionalidad política. El TS justifica tal afirmación, con base a que una interpretación excesivamente restrictiva supondría la parálisis del Gobierno.

TS considera que el Gobierno puede adoptar decisiones de índole político bajo la condición *sine qua non* de que dichas resoluciones: “no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno³⁵”.

d. Urgencia/interés general

El punto de partida inicial debe ser la delimitación de cuando se dan los requisitos para activar la “la urgencia” o cuando se ve afectado el “interés general”. Para intentar colmar la ambigüedad de la LG acudiremos a la regulación constitucional.

Comenzaremos analizando el supuesto por antonomasia de urgencia, que nos viene dado por el Decreto Ley (art.86 CE). Recurriremos a la jurisprudencia de nuestro alto intérprete constitucional, para aclarar el significado de la circunstancia de “urgente u extraordinaria necesidad”. El Tribunal considera que implica la ejecución: una acción normativa inmediata a nivel de ley y la adecuación de las medidas normativas que se adoptan a la situación de necesidad que se quiere afrontar³⁶. En efecto, resulta claro que esta jurisprudencia constitucional se adapta perfectamente al supuesto que introduce la regulación del Gobierno, salvo por un matiz. Ya que LG exige que exista una “urgencia acreditada” y, por ello, “susceptible de ser evaluada por las Cortes Generales³⁷”.

Para delimitar el segundo supuesto que aparece recogido en la normativa del Gobierno, recurriremos por analogía a otros preceptos constitucionales. Así el “interés general”, “aparece regulado en el art.155CE que al tratarse de la coercitividad estatal está sometida a los principios de necesidad proporcionalidad y adecuación, quedando excluidas aquellas medidas que no sean estrictamente necesarias, que sean desproporcionadas o manifiestamente inadecuadas”³⁸.

³⁵ STS 2 diciembre de 2005 FJ noveno

³⁶ STC 111/1983, 2 diciembre, FFJJ 4 y 5

³⁷ Ibidem, p. 143.

³⁸ CRUZ VILLALÓN P.,: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p.59.

De tal forma que en estos supuestos deben ser interpretados de la forma más restrictiva posible, provocando que el Gobierno en funciones sólo puede actuar si median razones de urgencia o de interés general, que deben estar perfectamente motivadas, ya que se constituyen como auténticas excepciones. Se impone de una manera racional la necesidad de constituir estos dos supuestos en excepciones ya que en caso contrario, supondría una habilitación generalizada y casi automática para la actuación gubernamental de este especial Ejecutivo.

VIII. ¿EXONERACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES DEL CONTROL PARLAMENTARIO?

Llegados a este punto de la exposición, nos encontramos con las aptitudes suficientes para contestar a esta pregunta. Esto es, si se mantiene la vigencia del control parlamentario cuando nos encontramos ante un Gobierno cesante que además está en funciones.

El primer inconveniente que nos encontramos para solventar esta cuestión, es la ausencia de regulación ya que ni el legislador ni el constituyente han abordado el tema del control parlamentario. Probablemente fuera porque lo consideraron una cuestión menor, debido a que habitualmente que la vigencia de este Ejecutivo suele serlo durante períodos más o menos cortos. Sin embargo, la experiencia vivida en esta IX legislatura, ha demostrado que lejos de ser una cuestión menor es una cuestión trascendente.

La cuestión del control parlamentario se ha planteado casi en exclusiva en el supuesto del Gobierno cesante, ahora en funciones que se constituye como tal tras darse lugar las elecciones generales. La controversia se sitúa en este punto, ya que en este supuesto nos encontramos ante un Gobierno en funciones que no ha sido elegido por el parlamento. Por lo que no existe ese vínculo de confianza que caracteriza nuestro sistema parlamentario.

La doctrina ha tratado este tema de forma superficial, debido a que nunca antes esta cuestión había sido objeto de controversia. Podemos sintetizar las posiciones doctrinales principales en lo que a este tema se refiere, diciendo que REVIRIEGO comprende que

hay dos posiciones: aquellos “que consideran que por el carácter interino del Gobierno esa actividad de control carece de sentido” y aquellos que de forma contraria “entienden que por ese mismo carácter el control tendría ahora mayor relevancia, más allá de sus consecuencias finales”³⁹.

A mi modo de ver, resulta necesario que se mantenga el control parlamentario y más aún cuando nos encontramos ante un Gobierno en funciones que se prolonga en el tiempo. Además partiendo de la doctrina asentada por nuestro TS. El Gobierno en funciones no puede adoptar decisiones que supongan una nueva orientación política, pero en todo caso sí que puede y debe tomar decisiones que implicaran en mayor o menor medida algún margen de apreciación política por lo que encontramos aquí otra razón por la que se mantenga la vigencia del control.

Sin olvidar, la habilitación que establece la LG en los casos de “urgencia o interés general” en los cuales el Gobierno cesante, ahora en funciones, puede adoptar decisiones de apreciación política. Por lo que la vigencia del control se nos presenta como algo indiscutible. Pero para zanjar esta cuestión de la necesidad del mismo, el argumento lo encontramos en la propia experiencia, el Gobierno en funciones que se mantiene durante un periodo largo, lleva a cabo relaciones internacionales, por lo que ineludiblemente es necesario llevar una posición política exigiendo un control parlamentario.

a. El control parlamentario.

De todo lo expuesto anteriormente, hemos concluido la necesidad de la vigencia del control parlamentario. En efecto, el control no cesa aunque el Gobierno se encuentre en funciones. Resulta obvio, que este Gobierno cesante, ahora en funciones, no puede someterse a una ordinaria fiscalización por parte de la Cámara, por lo que en este apartado trataremos de fijar los instrumentos a los que puede someterse a este especial Ejecutivo.

Fruto de la configuración de este especial Ejecutivo, que carece de la confianza de la cámara baja, provoca de forma automática la inhabilitación de la Cámara para pedir su responsabilidad política. Por lo que a este Gobierno no se le puede exigir un “control fuerte o con responsabilidad política⁴⁰”. Llegados a este punto la dificultad radica en unir

³⁹ REVIRIEGO PICÓN, F.,: *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento español*, Madrid, 2003, p.287.

⁴⁰ MERINO MERCHÁN J.F.,: “Control parlamentario del Gobierno en funciones”, *El notario del siglo*

el nuevo elemento constitutivo en las que se fundamenta “la responsabilidad difusa con la que exige la opinión pública⁴¹”. En efecto, podemos concluir señalando que ante un Gobierno en funciones el control parlamentario se encuentra privado de su máxima consecuencia: la capacidad de pedir responsabilidad política, pero sí que cabe un control difuso donde el destinatario último de ese control sea el ciudadano.

Otra peculiaridad, del control que lleva a cabo el parlamento al Gobierno en funciones, es el requerimiento de que ese control se oriente de una forma necesaria a la supervisión de este Ejecutivo, el cual, se encuentra funcionalmente limitado no se exceda y sobrepase en los límites fijados.

En relación con los instrumentos de control, tenemos que dejar de lado la cuestión de confianza y la moción de censura por razones obvias. Pero sí que caben otros instrumentos de control, como señala BAR CENDÓN, “el Gobierno en funciones está sometido preguntas e interpelaciones de los parlamentarios⁴²”.

Como conclusión a este apartado, mencionaremos la práctica del control parlamentario del Gobierno cesante, ahora en funciones. Como idea inicial hay que destacar la imposibilidad de extraer conclusiones concluyentes, a causa de la distinta dinámica que han seguido nuestras Cámaras respecto a esta cuestión.

Para ilustrar esta idea utilizaremos un ejemplo bastante reciente. Desde el pasado 20 de noviembre asistimos algo inédito que nunca antes en nuestra joven historia constitucional habíamos presenciado, un Gobierno en funciones que llevaba en funciones tal y como prevé el art.101 CE durante casi un año.

Es necesario advertir que para intentar paliar esta situación la “Mesa del Congreso constituida para la XI Legislatura, decidió admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas e información. De tal forma que se permitía la admisión y tramitación (preguntas, interpelaciones comparecencias y solicitudes de información) pero siendo condición imprescindible que hicieran referencia al uso de aquellas funciones incluidas

XXI revista del Colegio Notarial de Madrid, N° 66, 2016, p.27

⁴¹ RESCIGNO G.U.: La responsabilidad política, Giuffré, Milán, 1967, pp.115 y ss.

⁴² BAR CENDÓN A.: *Disolución de las Cámaras legislativas en el Ordenamiento Español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p.280.

en el art.21 LG⁴³”. Decisión que venía avalada en un Informe de la Secretaría General de la Cámara baja.

Sin embargo, la evidente tensión entre un Ejecutivo en funciones que alarga esta situación indefinidamente en el tiempo, provocó un enfrentamiento directo con el Congreso. El Ejecutivo popular se negó públicamente a someterse al control de la Cámara, alegando la ausencia de confianza parlamentaria; incumpliendo el imperativo constitucional de que las Cortes controlan la actividad del Gobierno.

Como consecuencia de este enfrentamiento, la mayoría de grupos parlamentarios decidieron reaccionar, ante tal negativa, mediante la interposición de un conflicto de atribuciones ante el TC (basado en lo previsto art.73 y ss LOTC). A pesar de que fue admitida a trámite por el TC el 13 de junio, tendremos que esperar a que nuestro Alto Tribunal resuelva esta cuestión excepcional, pudiendo sentar doctrina de cara a posteriores situaciones análogas.

Personalmente considero y en concordancia con mi exposición que el Gobierno cesante ahora en funciones, sí que está sometido a un control difuso o atenuado, “como son la solicitud de información, que ambas Cámaras puede solicitar así como las comparecencias con estos mismos fines informativos (arts.109 y 110 CE), para asuntos de trascendencia nacional⁴⁴”.

IX. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

Para comenzar, resulta imprescindible partir de 3 ideas que en mi personal opinión, son esenciales: la supremacía absoluta que ostenta el Ejecutivo respecto del Parlamento, el deterioro institucional que han sufrido en la actualidad las cámaras alta y baja, así como

⁴³ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a I.,: “El control parlamentario: Incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N^o 35, 2016, p.35.

⁴⁴ *Ibíd*em, p.27.

aquellos obstáculos que se encuentran en el momento de cumplir con eficiencia aquellas funciones que les corresponden como órgano de representación de los ciudadanos.

En este apartado quiero destacar la necesaria intensificación del ejercicio de aquellas funciones que políticamente han sido decisivas y que han quedado apartadas y que han contribuido a pronunciar el deterioro de esta institución, como señala GUERRERO SALOM:

“-Una mejor representación de los ciudadanos.

-Contribuir a integrar un sistema político con tendencias centrífugas, etc.

-Instituirse como el lugar del debate, diálogo, acuerdo, expresión e institucionalización del disenso, drenaje de las crisis políticas, construcción de alternativas⁴⁵”.

No podemos olvidar que esta necesaria revitalización del Parlamento actual está fuertemente condicionada por la existencia del “parlamentarismo racionalizado”, que provoca en multitud de ocasiones, preferencias en los procedimientos para el grupo parlamentario que ostenta la mayoría. Además, otro gran obstáculo al que se enfrentan los actuales Parlamentos en su camino hacia su revitalización, es que la representación se ha ido universalizando, provocando la conversión del Parlamento en un órgano heterogéneo en el que concurren opciones e intereses opuestos.

Personalmente considero que existe una relación directa entre la eficacia del control y la propia eficacia parlamentaria. Puesto que el control supone, el aval fundamental de que exista una democracia real, en el sentido de que permite que los ciudadanos conozcan las acciones gubernamentales. Esta transformación del parlamento debe pasar primeramente por una reforma de los reglamentos de las Cámaras, orientado a cubrir las demandas sociales, destacando que el actual Reglamento de la cámara baja, es el mismo que había hace veinticinco años.

Desde esta perspectiva, las reformas que podrían abordarse en cuanto al control parlamentario son las siguientes:

⁴⁵ GUERRERO SALOM, E.,: *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Fundación alternativas, Madrid, 2005.

- La integración en el Reglamento de figuras existentes que se dan en los usos y prácticas parlamentarias pero que carecen de regulación. Un ejemplo es preguntar de forma oral al presidente del Ejecutivo.
- Para intentar compensar la desafección que siente la ciudadanía hacia los representantes y también hacia la institución a la que pertenece, sería necesaria la incorporación en los reglamentos de mecanismos tendentes a fomentar la participación ciudadana y la transparencia. Que favorezca la creación del llamado “Parlamento abierto”⁴⁶. Como pueden ser las adoptadas por el Parlamento Vasco, en la reforma del Reglamento de 30 de junio de 2011 (BOPV 8 julio 2011), destacando el art. 109⁴⁷.
- La posibilidad de creación de Comisiones de Investigación al ser pedido por un mínimo de parlamentarios (dos grupos parlamentarios o un quinto del total de los parlamentarios de la Cámara)⁴⁸.
- La posibilidad de introducir una figura que está regulada en otros países Reino Unido y Suiza “*question time*”. Consiste en la facultad presentar preguntas muy poco antes sobre temas de actualidad, o en un plazo corto.

⁴⁶TUDELA ARANDA, J.,: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo xxi*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, pp 46 y ss.

⁴⁷ Este artículo entre otras medidas, fija un plazo de dos o tres días para que estén disponibles los documentos escritos o gráficos y sonoros, respectivamente, y establece el derecho de información al menos semanal a los interesados sobre la tramitación de iniciativas que hayan elegido, la retransmisión en directo de las sesiones plenarias a través de internet y un sistema de avisos que permita a los ciudadanos interesados en iniciativas concretas recibir información por canales electrónicos sobre la fecha y órgano que la tramitará.

⁴⁸BOCG, Serie B, nº 246-1, de 31 de mayo de 2002. proposición de reforma parcial y urgente del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada en 2002 por los Grupos Socialista, Vasco, Federal de Izquierda Unida y Mixto.

X. CONCLUSIONES

Hoy en día, resulta evidente que no existe centralidad del Parlamento ya que la preeminencia que ostenta el Ejecutivo es absoluta. Como hemos podido analizar a lo largo de nuestras páginas, el progresivo fortalecimiento del Ejecutivo, ha influido de una forma especial en las funciones que propiamente tenía atribuida la Cámara, y muy especialmente en la de control.

La realidad nos muestra que el sistema parlamentario se sustenta bajo un entramado en el que el Parlamento y el Ejecutivo se encuentran necesariamente relacionados, y fruto de esa confianza que se instaura una vez que tiene lugar la investidura del Presidente del gobierno, surgen unas potestades de control, de información, de integración y de colaboración entre ambos.

Las Cortes en nuestro sistema parlamentario tienen un papel fundamental, destacando de una forma singular el control al Ejecutivo, nos encontramos en la obligación de afirmar que esta función es la única que las Cortes no comparten con ningún otro órgano. Ya que como hemos intentado aclarar a lo largo de este trabajo, el control parlamentario se ensalza como el eje central entre los poderes y dinámica de los sistemas parlamentarios.

Habida cuenta de que la finalidad de los instrumentos de control es garantizar que la ciudadanía tenga noticia de las actividades que lleva a cabo el Gobierno, y que se adquiera en torno a ellas una visión crítica de las mismas. Es bajo esta perspectiva donde adquiere vigencia el control de las actuaciones gubernamentales. Siendo imprescindibles los distintos instrumentos parlamentarios, que garantizan la existencia de un Estado constitucional de Derecho.

Así pues nuestro art.66.2 CE recoge que el control parlamentario lo realizan ambas Cámaras, reservando la exigencia de responsabilidad política a la Cámara Baja. Por lo que podemos decir, que el control parlamentario sobre el Gobierno se afirma en este artículo, sin que se excepcione al que está en funciones, configurándolo como un elemento intrínseco de las democracias representativas.

No obstante, la problemática gravita en la propia configuración del Gobierno en funciones. Por un lado, este Ejecutivo carece de la confianza del Congreso, y por otro lado se encuentra funcionalmente limitado “al despacho ordinario de los asuntos públicos” impidiéndole adoptar otras medidas, salvo “casos de urgencia” o por “razones

de interés general” (art.21.3 LG). Hay que tener en cuenta que esta restricción de las actividades gubernamentales se fundamenta también en la ausencia de legitimidad democrática.

Otro de los obstáculos que nos hemos encontrado en torno a este tema, es la ambigüedad utilizada por el legislador español. A pesar de que el legislador ha sido taxativo a la hora de limitar lo que este especial Ejecutivo podrá acometer, por el contrario ha utilizado conceptos jurídicos indeterminados para determinar lo que está habilitado. Para intentar colmar la indeterminación recurrimos a la doctrina sentada por el TS, que permite que este especial Ejecutivo adopte decisiones de índole política siempre y cuando “no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno”.

Teniendo en cuenta esta habilitación que tienen para adoptar decisiones de índole política, acentúa aún más la necesidad de que se mantenga la vigencia del control parlamentario. Por lo que debe permitirse las demandas de información y peticiones de comparecencias pues en estos supuestos es irrelevante que el Gobierno cesante, ahora en funciones, carezca de la confianza de la Cámara. En este sentido la LG no diferencia entre el Gobierno en funciones del que no lo está, a la hora de precisar que “todos los actos y omisiones del Gobierno está sometido al control de las Cortes Generales” (art.26.2 LG).

En efecto, aunque estemos ante Gobierno interino, resulta lógico que se someta al control parlamentario. De lo contrario se le estaría dando un poder total durante un período de tiempo indeterminado lo cual supondría ir en contra de nuestro propio sistema constitucional.

De tal forma y siguiendo con nuestra exposición, estaríamos en contra de la posición mantenida por el Gobierno en funciones, y que durante 10 meses, adopto como criterio general de no someterse al control de la Cámara. Lo cual a nuestro juicio es constitutivo de una grave desviación en el seno de nuestra estructura institucional.

Distinto tratamiento merecen los instrumentos de control (como las interpelaciones, mociones o PNL), ya que mediante las mismas las Cámaras resuelven instrucciones que vinculan al Gobierno a tomar medidas o fijar una posición concreta. En el supuesto de admitirse, se estaría pervirtiendo el modelo actual parlamentario en otro de corte asambleario, vulnerando la posición constitucional de ambos poderes.

Menos dudas presentan los instrumentos dirigidos a la exigencia de responsabilidad del Gobierno por razones obvias. Es evidente que el Gobierno en una situación de interinidad no debe someterse a los mismos porque carece de la confianza parlamentaria.

Como reflexión final, hacer hincapié en la coyuntura socio-económica, y política que ha potenciado la creación de un horizonte incierto, cuya única solución venga dada por la aplicación de una mayor o total transparencia, de los poderes públicos que han de ser consecuentes con sus actuaciones, así como con sus decisiones. En un afán de escapar de cualquier atisbo de improvisación y demagogia que están atentando a nuestro Estado constitucional.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E.,: “El Gobierno en funciones”, Documentación Administrativa, Nº246-247, 1997.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, I.,: “El control parlamentario las incertidumbre sobre el control de un Gobierno en funciones”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº35, 2006.
- ARAGÓN REYES., M.,: “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Nº23, 1986, pp. 9-39.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.,: “Trasformaciones de los instrumentos de control”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº19, 2007.
- ATC 215/2000, de 21 de septiembre (Sección Primera), datos disponibles en: [\[http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/18450\]](http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/18450).
- ATC 9/1998, de 12 de enero (Sala Primera), acceso en línea: [\[http://hj.tribunalconstitucional.es/cs/Resolucion/Show/1102\]](http://hj.tribunalconstitucional.es/cs/Resolucion/Show/1102).
- BAR CENDÓN A.,: *Disolución de las Cámaras legislativas en el Ordenamiento Español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p.280.
 - “El Gobierno en la constitución y en la ley del Gobierno de 1997: ¿colegialidad o presidencialismo”, *Teoría y realidad constitucional*, 2004, p.78.
- BOCG, Serie B, nº 246-1, de 31 de mayo de 2002. proposición de reforma parcial y urgente del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada en 2002 por los Grupos Socialista, Vasco, Federal de Izquierda Unida y Mixto.
- BRAGUE CAMAZANO, J., y PICÓN REVIRIEGO, F.,: “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las ssts de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)”, en *Teoría y realidad Constitucional*, Nº 18, p.452.
- CARRILLO, M.,: “Las atribuciones del Gobierno en funciones”, *Revista Española de Dº Constitucional*, Nº 109, p.125.

- CASTELLÓ BORONAT, F.,: “El control parlamentario las preguntas al Presidente del Gobierno”, *Anuario de Derecho parlamentario*, N°4, 1997.
- CRUZ VILLALÓN P.,: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p.59.
- GARCÍA ESCUDERO, P.,: “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N°36, 2015.
- GARCÍA MORILLO, J.,: “El Parlamento en la era global”, *Cuadernos de Derecho Público*, N°1.1997, pp.81 y ss.
- GARCIA MURILLO, J.,: “El parlamento ante las nuevas realidades”, *Anuario de Derecho parlamentario*, N°4, 1997, p.147.
- GÓMEZ CORONA, E.,: “Control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 17, 2007, p.374.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J.,: *La Cuestión de Confianza*, McGraw, Madrid 1996, pág. 124.
- GUERRERO SALOM, E.,: *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Editorial Síntesis, 2004,p.28.
- GUERRERO SALOM, E.,: *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Fundación alternativas, Madrid, 2005.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F.,: “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del parlamento”, *Revista de la facultad de ciencias jurídicas*, p.214.
- LÓPEZ GUERRA., L.,: “ El titular del control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161.
- LÓPEZ PINA, A.,: “Encuesta sobre control parlamentario”. *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 19,2007, p.20.

- MERINO MERCHÁN J.F.,: “Control parlamentario del Gobierno en funciones”, *El notario del siglo XXI revista del Colegio Notarial de Madrid*, Nº 66, 2016, p.27.
- MOLAS, I. PITARCH, I.,: *Las Cortes Generales en el Sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, pp. 19 y ss.
- MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.,: *El control parlamentario*. Tecnos. 1984, p.55.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. : “Las Comisiones de Investigación de las Cortes”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº 10, pp. 149 y ss.
- NAVAS CASTILLO , A.,: “Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria”, en *Revista de Derecho Político*, Nº 58-59, 2003-2004, p.475.
- REQUEJO PAGÉS, J.L.,: “Las relaciones entre el gobierno y las cortes generales”, *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 70, 2004, p.84.
- RESCIGNO G,U.,: *La responsabilidad política*, Giuffré, Milán, 1967, pp.115 y ss.
- REVIRIEGO PICÓN, F.,: *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento español*, Madrid, 2003, p.287.
- RIPOLLÉS SERRANO, M^a R.,: “El Gobierno en funciones y el control parlamentario”, en *Revista Española de D^o Constitucional*, Nº 109.
- STC 107/2001, de 23 de abril (Sala Segunda), acceso en línea:
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4403>].
- STC 111/1983, 2 diciembre,
[http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/239#complete_resolucion&fundamentos]
- STC 16/1984, 6 de febrero de 1984 (Pleno), datos disponibles en:
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/269>].

- STC 161/1988, de 20 de Septiembre (Sala Primera), acceso en línea:
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/cs/Resolucion/Show/1102>].
 - STC 225/1992, de 14 de diciembre, (Sala Primera), acceso en línea:
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2112>].
 - STC 46/2001, de 15 de febrero, (Pleno), acceso en línea:
[<http://hj.tribunalconstitucional.es/it/Resolucion/Show/4342>].
 - STS 2 diciembre de 2005, (Sala Tercera Pleno), acceso en línea:
[<http://www.asesoriayempresas.es/jurisprudencia/JURIDICO/34299/sentencia-ts-sala-3-de-2-de-diciembre-de-2005-acuerdos-del-consejo-de-ministros-en-funciones-c>].
 - STS 20 septiembre 2005, (Sala Tercera, Sección 6ª), acceso en línea:
[<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasemat ch=TS&reference=1139277&links=Gobierno%20en%20funciones&optimize=20051110&publicinterface=true>].
 - TUDELA ARANDA, J.,: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo xxi*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, pp. 46 y ss.
- “La renovación de la función parlamentaria de control”. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 19, 2007, p.76.