



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

El control parlamentario del Gobierno en funciones

Autora

Inés Fernández Sanz

Directora

Laura Moreno Casado

Facultad de Derecho
Año 2019 / 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. NOCIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO.....	3
3. EL GOBIERNO EN FUNCIONES	11
3.1. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES Y CRISIS INSTITUCIONAL	11
3.2. CAUSAS DEL CESE DE UN GOBIERNO	14
3.3. CONCEPTO DE GOBIERNO EN FUNCIONES	16
3.4. LIMITACIONES DE ACTUACION DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES..	18
4. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	21
4.1. SUPUESTO DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, NÚM. 124/2018 DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018.....	22
4.2. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES.....	24
4.3. NECESIDAD O NO DE RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL GOBIERNO PARA EJERCER EL CONTROL	27
4.4. EL CONTROL DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES Y SUS LÍMITES	30
5.EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE ALARMA	32
6. CONCLUSIONES	35
7. BIBLIOGRAFÍA	37

LISTADO DE ABREVIATURAS

Constitución Española

CE

Reglamento del Congreso de los Diputados

RCD

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

Ley del gobierno

Reglamento del Senado

RS

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos dentro de un sistema democrático donde la forma e intensidad del control parlamentario, llevada a cabo por el poder legislativo hacia el ejecutivo, marca la calidad democrática de nuestro sistema político. Es la oposición parlamentaria la que activa los mecanismos de control y exige responsabilidad política al Gobierno.

Derivado de ello, una de las motivaciones que tuve para elegir este tema fue que a día de hoy el control parlamentario constituye una de las actividades más relevantes de la actividad política, siendo además un asunto central en la Constitución Española.

Me preguntaría como sería una Legislatura o un Parlamento sin control parlamentario, imaginándome que el Gobierno vería ensalzado su poder y buscaría en mayor medida imponer su ideología, ya que no encontraría barreras de otros partidos para plasmar sus políticas. Sin embargo, en la actualidad el control político es más intenso que nunca porque estamos ante una democracia esencialmente pluralista, donde los grupos parlamentarios son un fiel reflejo de la ciudadanía y donde a través del control se plasman las ideas políticas minoritarias alternativas al Gobierno. En definitiva, hemos pasado de un bipartidismo a un pluripartidismo, por lo que el control se intensifica al existir una mayor pluralidad.

Pero el hecho principal que me llevó a escoger el tema fue el reflexionar en la particular situación que se crea en nuestro país cuando un Gobierno cesa, en lo referente al tiempo que pasa desde dicho cese con la celebración de elecciones hasta la formación del nuevo Gobierno. Es un tiempo de espera e incluso de incertidumbre en algunos casos, pero donde nunca puede haber vacío de poder, por lo que tiene que existir esta institución. Todo ello, relacionándolo con la idea plasmada en el párrafo anterior, hizo que surgiera el interés en esta materia: el control parlamentario del Gobierno en funciones.

Es una situación un tanto anómala, que puede generar numerosas dudas, porque el Gobierno en funciones ha perdido ya la confianza que tenía del Parlamento en la Legislatura pasada, pero tiene que seguir actuando para mantener unos mínimos sociales en España, es decir, su actividad continua. Por lo que surge la cuestión, de hasta dónde puede actuar este Gobierno, y en consecuencia con estas actuaciones, si pueden los restantes grupos parlamentarios controlar dicha actuación.

Además, esta cuestión se vio reflejada en dos importantes conflictos políticos en nuestro país. Uno de ellos fue tras la celebración de elecciones generales en el año 2015 donde no fue posible conseguir una mayoría y el Partido Popular estuvo en funciones durante 315 días, hasta el 31 de octubre de 2016, donde Mariano Rajoy se convirtió en Presidente del Gobierno. Fue tan relevante esta situación que llegó al Tribunal Constitucional y en consecuencia dictó una relevante Sentencia, la cual resolvió muchas de las dudas que generaba esta situación. El otro de ellos fue con Pedro Sánchez y supuso el segundo periodo de interinidad más largo de la historia de la democracia, suponiendo un total de 254 días de Gobierno en funciones arrancando el día 28 de abril con la celebración de elecciones.

Como vemos estas situaciones son muy cercanas y actuales, y esto se debe principalmente al cambio producido en nuestro sistema político, pasando de un bipartidismo, donde los acuerdos eran más comunes y el tiempo en funciones se limitaba al justo y necesario para formar un Gobierno, a un pluripartidismo donde se hacen mucho más difíciles los acuerdos entre grupos parlamentarios y el tiempo en funciones es mucho mayor.

En cuanto a la metodología y estructura que voy a seguir, comentar que el trabajo en sí trata dos grandes materias autónomas pero unidas entre sí; el control parlamentario y el Gobierno en funciones. Por lo que primero veo conveniente analizarlas individualmente, partiendo de una idea general de control parlamentario para seguidamente pasar a analizar las circunstancias que rodean al Gobierno en funciones tales como los antecedentes en nuestro país, las causas de cese que propician esta institución y las limitaciones de actuación.

Como he dicho hay un punto de conexión entre ambos conceptos que viene a ser de lo que trate el Trabajo Fin de Grado, el control parlamentario del Gobierno en funciones. Es de interés señalar, que todo ello se plasma de forma muy ejemplificativa en la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018, por ello creo que merece la pena prestarle atención y realizar un análisis pormenorizado de esta sentencia, por lo que procederé a exponerla en el punto cuarto, ya que recoge a la perfección la materia objeto del trabajo.

2. NOCIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO

Cuando pensamos en control parlamentario, lo más probable es que lo asociemos a numerosas y variadas ideas tales como; inspección, comprobación, observación, examen, registro o fiscalización. Incluso, como su propia denominación indica, el control parlamentario lo atribuimos a sujetos de poder y autoridades¹, y debe ejercerse en las Cortes Generales. En su origen fueron titulares exclusivos de la potestad de control el Gobierno y la Administración, pero a día de hoy se amplían los sujetos titulares y su ámbito subjetivo. Precisamente fue el filósofo Montesquieu el que expuso y comenzó dando una idea básica de control señalando; «Porque no se puede abusar del poder, es preciso que el poder frene el poder», plasmando ese concepto de control entre órganos constitucionales.

Además, nuestro sistema es una democracia representativa, y por ende se incrementa la relevancia y fuerza del control parlamentario que debe producirse entre los órganos constitucionales que tienen el poder ejecutivo y legislativo.

Más concretamente, podemos decir que es un medio para que las minorías se manifiesten, siendo una potestad que atribuye el artículo 66 de la Constitución Española (en adelante, CE) al Parlamento para limitar el poder del Gobierno. Como vemos el control parlamentario está muy unido al ámbito jurídico porque la norma suprema de nuestro ordenamiento es la que otorga este poder o facultad, pero también porque existe el derecho parlamentario como derecho propio derivado de los artículos 67.3, 72 y 79.1 CE. Por lo que es evidente la conexión entre el derecho y el control político.

Todo ello sin olvidar que sin conocimiento no podrá ejercerse el control, debiendo existir una conexión clara entre ellos. Como afirmaba RIPOLLÉS SERRANO, M. R., es necesaria la información para controlar, ya sea proveniente de la propia Administración, Gobierno o expertos como del propio sujeto que ejerza el control o uno ajeno a él, estando regulados los medios para obtenerla en los artículos 7 y 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD)².

¹MANUEL ARAGÓN (1986: 11-12)

²RIPOLLÉS SERRANO, M. R., « Gobierno en funciones y control parlamentario». Revista Española de Derecho Constitucional, n. 109, 155-183, 2017.

Con ello, expondré a continuación cuales son los instrumentos de control existentes en nuestro sistema, pero antes considero importante señalar que no es lo mismo control que responsabilidad política, siendo la primera de ellas la que implica información y la segunda la que lleva implícito el concepto de sanción y exigencia de responsabilidad que pretende la caída del Gobierno por pérdida de la confianza. Otro elemento que los diferencia es que la responsabilidad política se predica exclusivamente del Congreso (artículo 108 CE) y la función de control se atribuye a las Cortes Generales, tanto Congreso como Senado (artículo 66.2 CE)³. Los mismos reglamentos de las cámaras y la Constitución Española ofrecen suficientes elementos para distinguir de forma clara ambos conceptos.

Esta distinción es muy relevante cuando nos encontramos ante un gobierno en funciones, ya que no todos los instrumentos de control pueden llevarse a cabo cuando el gobierno se encuentre en esta situación. Precisamente serán aquellos que no suponen la exigencia de responsabilidades políticas al Gobierno los que podrán ejercitarse (interpelaciones, preguntas, comparecencias...), mientras que instrumentos como la moción de censura y la cuestión de confianza que suponen exigencia de responsabilidad política no podrán ser utilizados.

Una vez dicho esto, procedo ahora sí a exponer cada uno de los instrumentos de control existentes en nuestro sistema constitucional, comenzando por los instrumentos ordinarios, por ser los permitidos cuando tenemos un gobierno en funciones, y siguiendo con los instrumentos de responsabilidad política.

En primer lugar, los instrumentos ordinarios de control parlamentario.

El primero de ellos, las preguntas, están reguladas en el artículo 111.1 CE. Esta forma de control es la más habitual y corresponde en exclusiva a los parlamentarios de cada Cámara, pudiendo ejercerla individual o conjuntamente, sin límite de cantidad y con gran libertad para su ejercicio. En palabras de Balaguer Callejón « las preguntas son el instrumento adecuado para que los parlamentarios se informen con carácter público

³Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018 ECLI:ES:TC:2018:124

sobre un determinado aspecto de la actividad gubernamental con una finalidad fiscalizadora de la actuación del ejecutivo »⁴.

Es una forma de control muy útil y eficaz, ya que es rápida, sencilla y dinámica permitiendo una relación directa entre el Gobierno y los Diputados. Como vemos tienen un carácter muy abierto, pero también tienen alguna limitación que pasa a exponer de forma literal; no podrán ser idénticas a otras ya presentadas por el mismo autor, no podrán versar sobre un exclusivo interés particular, sean de índole estrictamente jurídica y no podrán atentar contra el decoro de la Cámara (artículos 186.1 RCD y 162.2 RS). Es un derecho individual del parlamentario, que se ejerce presentándolo por escrito en la mesa del Congreso (artículo 186.1 RCD) o ante la Presidencia del Senado (artículo 160 RS), por lo que son estas mismas mesas las que calificarán y admitirán a trámite dichas preguntas, teniendo en cuenta que no sobrepasen ninguno de los límites señalados antes.

No quiero acabar este análisis sin señalar y exponer los tres tipos de preguntas existentes.

Las preguntas con respuesta escrita aparecen reguladas en el artículo 190 RCD y suelen plantearlas los parlamentarios sobre asuntos muy concretos. Del mismo artículo se deduce un aspecto procedural muy relevante y es que existe un plazo de 20 días para realizarse desde su publicación, pudiendo prorrogarse otros 20 días más excepcionalmente a petición del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso.

Las preguntas con respuesta oral en el Pleno se encuentran reguladas en el artículo 188 RCD y son muy importantes por la gran repercusión pública que tienen. En este artículo se dispone «una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si el Gobierno no va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo».

Las preguntas con respuesta oral en Comisión (artículo 189 RCD) pueden ser respondidas por los Ministros, pero también por los Secretarios de Estado. Además, cabe decir que tienen una menor difusión pública, pero su tiempo de sustanciación es más amplio.

⁴BALAGUER CALLEJÓN, F., « Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno », en Manual de derecho constitucional (II), Cap. XXIX, p. 616, 2019.

La segunda son las interpelaciones reguladas en el artículo 111.2 CE. Tienen como destinatario un miembro del Gobierno debiendo versar sobre asuntos de política general, y únicamente se dan en el Pleno. Vienen a ser propuestas de conductas del ejecutivo que se presentan por escrito bien por parte de un parlamentario bien por parte de un grupo parlamentario ante la Mesa del Congreso que será la encargada de calificar el escrito y si considera que esa interpelación no es adecuada se lo comunica a su autor para que lo modifique.

Sus caracteres son muy similares a los de la pregunta oral, pero su principal diferencia es que aquí los tiempos de intervención son más largos e inflexibles ya que no se puede distribuir el tiempo como deseé, sino que tiene que formularla y responder por igual tiempo. Incluso los reglamentos de las Cámaras prevén la posibilidad de que exista un debate posterior a ella en el que intervengan todos los grupos parlamentarios. La dinámica procedural de una interpelación viene a ser un turno de exposición del autor, la contestación del Gobierno y posteriores turnos de réplica.

Además, en este tipo de instrumento de control quiero resaltar que, si la respuesta obtenida no resulta satisfactoria, se puede presentar por el interpelante una moción como consecuencia de la interpelación, debiendo existir en todo momento una congruencia entre ambas formas de control. En consecuencia, debe presentarse siempre por el Grupo Parlamentario al que pertenece el interpelante en el día siguiente a su sustanciación, de forma que se incluirá en el orden del día del siguiente pleno. La regulación de la moción es muy similar en ambas Cámaras, pero en el Senado hay una particularidad y es que son presentadas por los senadores individualmente y se dirigen al Presidente de la Cámara.

La tercera de ellas, las solicitudes de información, aparecen reguladas en el artículo 109 CE que establece; el derecho de los parlamentarios a recabar de las administraciones públicas los informes, los datos y documentos, que obren en poder de las mismas, que les fueran necesarios para el mejor desempeño de sus funciones parlamentarias. Los parlamentarios pueden obtenerla de dos formas; por un lado, solicitando la comparecencia de un miembro del Gobierno del cual se pueda obtener la información relativa a su departamento (artículo 44.1 RCD) y por otro lado recabando los datos, informes y documentos que obren en poder del Gobierno y Administraciones Públicas, previo conocimiento del Grupo Parlamentario (artículos 7 y 44 RCD y 67 RS).

Es un instrumento muy útil para los Diputados y Senadores al poder utilizarlo para muy diversos fines, como elaborar sus iniciativas parlamentarias o posicionarse en un debate, pero también cobra especial relevancia porque agiliza las relaciones interorgánicas. Lo que si resulta más complicado en esta forma de control son dos cosas; tanto la calificación por la Mesa de estas iniciativas ya que se exige una valoración de la utilidad de los documentos solicitados y su adecuación al fin perseguido, como los denominados organismos públicos a los cuales se les encomienda la gestión de servicios y por ende también están sometidos a ese control parlamentario con obligación de dar información y comparecer. Una sentencia relevante en este ámbito es la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 177/2002 la cual estima el recurso de amparo presentado ante la negativa de la Mesa del Congreso a aceptar la comparecencia ante una comisión parlamentaria.

Como cuestión más procedural cabe decir, que las administraciones tienen un plazo general de 30 días para contestar evitando así una excesiva dilación en el tiempo, aunque también cabe de forma excepcional que se solicite por el parlamentario una contestación a su solicitud una vez pasado el plazo.

En cuarto lugar, encontramos las resoluciones y proposiciones no de ley, a través de las cuales la Cámara expresa su posición sobre una cuestión concreta. Como rasgos definitorios de cada uno, una proposición no de ley suele ser presentada por la oposición y es una iniciativa en la que se formula una propuesta de resolución de la Cámara; en cambio la resolución es un acuerdo o toma de posición de la Cámara ante una cuestión determinada⁵. Además, las proposiciones no de ley por lo dispuesto en el artículo 193 RCD solo pueden ser presentadas en el Congreso por los grupos parlamentarios.

La consideración de estos instrumentos ha variado significativamente en los últimos tiempos. Tradicionalmente eran instrumentos de impulso y dirección política, pero actualmente no pueden definirse así, ya que nos encontramos ante un sistema en el que la dirección política la ejerce el Gobierno y la función de control la ejerce la minoría parlamentaria al poder plantear opciones políticas alternativas a la mayoría.

⁵BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno», en Manual de derecho constitucional (II), Cap. XXIX, p. 618, 2019.

El mismo Tribunal Constitucional en su sentencia 40/2003/7 se ha pronunciado sobre esta cuestión estableciendo que se trata de una «vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la Cámara tengan que tomar expresa posición sobre un asunto».

Por último, las comisiones de investigación parlamentarias. Se trata de un instrumento de control de la actuación gubernamental en el que las dos cámaras conjuntamente o cada una individualmente pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre determinadas cuestiones de interés público (artículo 76 CE), pudiendo recabar la información, documentación y ayuda que precisen del Gobierno o sus departamentos, tanto a nivel nacional como autonómico. Estas Comisiones se caracterizan por dos cosas; el carácter obligatorio para el requerido, por lo que de su incumplimiento se derivan una serie de sanciones, y su temporalidad, al estar destinadas a una labor concreta, de forma que cuando se logre el objetivo esta finalizará.

Las conclusiones derivadas de estas comisiones se plasmarán en un Dictamen que será discutido y aprobado en el Pleno de la Cámara, para su posterior publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicación al Gobierno. En todo caso debemos tener muy presente que nunca serán vinculantes para los tribunales estas conclusiones, pero sí que podrán ser comunicadas al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus oportunas acciones.

No debemos olvidar que existe la Ley Orgánica 5/1984 de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado que regula de forma más exhaustiva la forma en la que se efectúan dichas Comisiones y su procedimiento.

Antes de finalizar el análisis de esta forma de control, me gustaría hacer referencia a las diferentes polémicas que se han creado en torno a ella. La primera de ellas, es la dificultad de ejercer su función principal que como sabemos es el control de las actuaciones del Gobierno o de personas vinculadas a él. Esta complejidad se deriva de la regulación reglamentaria que se hace sobre ello, ya que la decisión de llevar a cabo una comisión depende de la aprobación de la mayoría de la Cámara, por lo que las fuerzas parlamentarias minoritarias no tienen ese derecho automático a crear las Comisiones. La segunda de ellas, es el desarrollo paralelo de la investigación parlamentaria y judicial y las posibles interferencias que puedan darse entre ellos, a pesar de la evidente separación que ofrece el artículo 76 CE y su distinta naturaleza.

En definitiva, los instrumentos de control ordinario no tienen efectos jurídicos vinculantes, sino estrictamente políticos.

En segundo lugar, los instrumentos de responsabilidad política, que como sabemos son aquellos que no caben en un gobierno en funciones. Estas formas de control están completamente tasadas y no es posible una interpretación extensiva.

El primero de ellos, la moción de censura (artículo 113 CE).

Es un mecanismo de control propio del constitucionalismo del siglo XX que tiene unos rasgos definitorios muy característicos al tratarse de un procedimiento en el cual se debate la continuidad de un Gobierno y en torno al cual se exige responsabilidad a su Presidente. Ello quiere decir, que se trata de un instrumento de exigencia de responsabilidad política que supone una iniciativa parlamentaria colectiva, pudiendo plantearse en cualquier momento de la legislatura. Es además de tipo constructivo, esto quiere decir que ha de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno y debe ser presentada por al menos la décima parte de los Diputados.

La mesa de la Cámara será la encargada de admitirla a trámite, teniendo que cumplir una serie de requisitos tales como⁶; presentación por escrito a la Mesa del Congreso, número mínimo de firmas de 35 diputados, expresa motivación acerca de su planteamiento y propuesta de un candidato alternativo que previamente debe aceptar dicha condición. En añadido debo decir que es posible la presentación de mociones alternativas en los dos primeros días.

Por último, se llevará a cabo el debate parlamentario y la votación de la moción. Esta será pública por llamamiento y saldrá adelante únicamente cuando se obtenga mayoría absoluta en primera votación o mayoría simple en la segunda votación, y si es el caso, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato se entenderá investido y será nombrado Presidente del Gobierno por el Rey (artículo 114 CE y artículo 178 Reglamento del Congreso de los Diputados). En el caso de que salga rechazada no se podrá presentar otra en el mismo periodo de sesiones.

⁶BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno», en Manual de derecho constitucional (II), Cap. XXIX, p – 625, 2019.

El segundo es la cuestión de confianza que aparece regulada en el artículo 112 CE y artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Partimos del hecho de que un sistema parlamentario como el nuestro se caracteriza por la confianza que deposita el Parlamento en el Gobierno, pero también por la posibilidad de revocarla. Por ello, la cuestión de confianza viene a ser una forma de renovación de la confianza parlamentaria en el Presidente del Gobierno, ofreciendo la oportunidad de crear una nueva mayoría que genere una mayor estabilidad. Se trata de comprobar el respaldo parlamentario con el que cuenta el Presidente para cumplir su proyecto y programa.

Es un instrumento de exigencia de responsabilidad derivada de la propia iniciativa del Presidente del Gobierno bajo su exclusiva responsabilidad⁷ previa deliberación del Consejo de Ministros, no del Gobierno en su conjunto, porque en la investidura la confianza se otorga exclusivamente al Presidente. Asimismo, podrá versar sobre un programa de gobierno o sobre una decisión de política general.

La cuestión de confianza debe presentarse por el Presidente del Gobierno por escrito motivado y será la mesa de la Cámara la que la califique y la admita, y si lo hace, será el mismo Presidente del Congreso de los Diputados el que dará cuenta a la Junta de Portavoces y convocará el pleno. El debate sigue la misma línea que un debate de investidura, exponiendo primero la cuestión por el Presidente del Gobierno y posteriormente intervendrán el resto de grupos. Finalmente, trascurridas veinticuatro horas desde que se presentó la cuestión de confianza, se procederá a la votación pública por llamamiento, pudiendo ser varios los resultados: o salir adelante, apoyando al Presidente, si se obtiene la mayoría simple de los votos de los Diputados; o negar la confianza, de forma que el Gobierno presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación del Presidente del Gobierno. Puede ocurrir también que el Presidente supere la cuestión de confianza, pero su posición se vea muy debilitada ya que solo es necesaria una mayoría simple, produciéndose una clara inestabilidad que generará una posible disolución.

Por otra parte, veo relevante hacer referencia a la separación de poderes, siendo la misma Constitución Española la que lo regula, dejando constancia de la existencia de

⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno», en Manual de derecho constitucional (II), Cap. XXIX, p. 621, 2019.

la Corona, el Gobierno, las Cortes y el Poder Judicial, con competencias distintas e independientes, siendo poderes autónomos. Por este hecho, no se pueden anular, reemplazar o suplir los poderes en ningún caso, pero puede admitirse cierta cooperación, ayuda o contribución.

Un ejemplo muy destacado en este ámbito es el que nos ofrece FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES.⁸ La autonomía de los poderes se muestra en que la Justicia resuelve los casos que le surgen, pero no entra a valorar procedimientos, y en contra, las Cortes van a legislar sobre los procedimientos, pero no resolverán casos. Todo ello, sin obviar la relación que puede existir entre ellos, ya que el Gobierno puede tener alguna competencia en materia de Tribunales, siempre desde una perspectiva colaborativa y nunca condicionando la función judicial.

Con todo ello, como visión inicial y global del concepto de control parlamentario podemos afirmar lo siguiente; primero que la función de control no implica sanción, pero si conocimiento, por lo que conlleva inspección e información; y segundo que la función se ejerce sobre la actividad del Gobierno como órgano constitucional.

3. EL GOBIERNO EN FUNCIONES

Una vez tratadas las ideas básicas a cerca del control parlamentario, pasamos a conocer la siguiente cuestión relativa al Gobierno en funciones.

3.1. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO EN FUNCIONES Y CRISIS INSTITUCIONAL

Primeramente, por situarse antes cronológicamente quiero exponer la evidente crisis existente allá por el año 2014. Partimos del hecho de que estábamos inmersos en una crisis económica global, una evidente crisis territorial, una crisis social que afectaba a la cohesión y una crisis institucional, cuyo resultado fue la crisis constitucional. El optar por resolver la crisis económica en primer lugar podía ser un error ya que la crisis institucional iba incrementándose y cada vez sería más difícil salir de ella, debiéndola

⁸FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., «Un gobierno en funciones: su responsabilidad. Comentario de la sentencia del tribunal constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, en el conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016», en Revista de las Cortes Generales, n.106, 2019.

resolver cuanto antes con herramientas como la regeneración o la creación de nuevas instancias⁹.

Este tipo de crisis institucional surge principalmente por el daño y deterioro de las Instituciones Públicas, faltando la credibilidad en ellas. Fueron también otros muchos los factores que desencadenaron la crisis y que relató el autor de dicho artículo; «una lectura de la globalización que había generado un cuestionamiento del Estado de bienestar, con un Estado de mínimos, privatizador de lo público, que limitaba el contenido de los derechos sociales, tambaleando el rol de las propias instituciones. También las Instituciones Públicas han sufrido un desgaste por las trasformaciones de la sociedad a consecuencia de los cambios económicos, sociales, tecnológicos, culturales... En añadido, hubo un relevo intergeneracional de forma que las nuevas generaciones no se sienten identificadas con las instituciones, hubo unas demandas desde la sociedad a una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de las Instituciones Públicas, una creciente desafección de los ciudadanos y la necesidad de configurar un espacio público»¹⁰. Incluso la falta de adaptación de las Administraciones Públicas y partidos políticos, en cuanto a eficacia y transparencia, y la falta de asunción por parte de los políticos de sus responsabilidades.

Todos estos fueron los factores que desencadenaron esa enorme crisis institucional donde principalmente se cuestionaba la eficiencia y eficacia de las Instituciones Públicas.

De hecho, una de las principales consecuencias a nivel político fue la ruptura del bipartidismo. Muestra de ello fueron las elecciones celebradas en el año 2015 donde se apreció una clara irrupción de nuevos grupos parlamentarios con muy diferentes ideologías, lo que hizo que fuese muy difícil lograr un acuerdo para investir al presidente del Gobierno.

Ya pasando a otro punto posterior en el tiempo, afrontamos los antecedentes del Gobierno en funciones. En España en todo momento ha existido el Gobierno en

⁹https://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3719%3Aerase-una-vezun-gobierno-que-no-amaba-al-parlamento-&catid=14%3Aopinion&Itemid=3 (consultado el 2 de marzo de 2020)

¹⁰https://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3719%3Aerase-una-vezun-gobierno-que-no-amaba-al-parlamento-&catid=14%3Aopinion&Itemid=3 (consultado el 2 de marzo de 2020)

funciones porque siempre tenemos ese periodo de tiempo entre la celebración de elecciones y la formación de un nuevo gobierno. En unos casos el periodo en funciones puede ser el justo y necesario cumpliendo los tiempos que requiere la Constitución, siendo esta la situación más común en nuestra historia constitucional, y en otros casos puede verse muy ampliado, como en actualidad, ante la falta de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas.

Un momento inédito en nuestra democracia a cerca del Gobierno en funciones, por darse una situación inusual e imprevista, fueron las elecciones generales del año 2015 donde no se logró conseguir una mayoría, y el Gobierno del Partido Popular estuvo en funciones durante 315 días. Las fechas fueron desde el 20 de diciembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016, donde finalmente Mariano Rajoy se convirtió en el Presidente del Gobierno. Había una extrema fragmentación política en el Congreso de los Diputados, lo cual hizo que se generase esta situación tan complicada.

Tampoco debemos olvidar otro momento clave, con Pedro Sánchez, siendo el segundo mayor periodo de Gobierno en funciones en la historia de nuestra democracia. Fueron un total de 254 días de Gobierno en funciones de Pedro Sánchez que comenzó el 28 de abril 2019 con la celebración de elecciones generales, siendo el principal motivo la falta de acuerdo con Unidas Podemos y el fracaso en la investidura en julio del mismo año. Esta situación continuó tensándose en septiembre cuando se afirmó que había otras nuevas elecciones generales el 10 de noviembre 2019, suponiendo varias novedades como el desplome de Ciudadanos o el crecimiento de Vox. Además la falta de presupuestos, sumada a la parálisis política, ha encarecido y tensionado el ambiente¹¹. Finalmente fue en 2020 cuando se logró formar el nuevo Gobierno.

Estas situaciones generaron muchas dudas, sobre todo y la que más nos interesa es si dicho Gobierno en funciones debía ser controlado en su actuación por las Cortes Generales, al estar numerosos días con esta institución. Esta cuestión será tratada minuciosamente en el punto cuarto de este trabajo, ya que surgió un conflicto cuyo fundamento era la posibilidad de control o no de un Gobierno en funciones, causado por la incomparecencia del Ministro de Defensa por considerar que no debía ser sometido a

¹¹<https://www.businessinsider.es/sanchez-segundo-presidente-tiempo-ha-estado-funciones-556209>
(Consultado el día 23 de abril de 2020)

control por no existir relación de confianza. Estos, entre otros, fueron los síntomas de esta anómala situación política¹².

3.2. CAUSAS DEL CESE DE UN GOBIERNO

Seguidamente y, en segundo lugar, pasamos a conocer las causas de cese de un Gobierno, cuestión clave por ser el hecho que origina la institución del Gobierno en funciones.

Están reguladas en el artículo 101.1 CE y son las siguientes; la celebración de elecciones generales, los casos de pérdida de confianza parlamentaria contemplados en nuestra Constitución y la dimisión o fallecimiento del presidente, las cuales paso a analizar a continuación.

En primer lugar, la celebración de elecciones generales.

En el momento que se celebren unas nuevas elecciones generales el gobierno cesa y queda en funciones hasta que se forme uno nuevo.

En segundo lugar, la pérdida de la confianza parlamentaria.

Las Cortes Generales pueden retirar la confianza al Gobierno rompiendo esa relación que existe entre ambas instituciones, al igual que la otorgan en su momento. Son dos las formas que generan esta situación y que voy a referenciar brevemente;

Una de ellas es la cuestión de confianza, regulada en el artículo 112 CE. Significa que se tiene que conseguir una mayoría de los miembros del Congreso para mantener la confianza de la Cámara. Ese instrumento solo se ha dado en dos ocasiones en nuestro país. La primera se dio en la I legislatura y fue presentada por Adolfo Suárez el 16 de septiembre de 1980 para poner en marcha un programa de austeridad económica y desarrollar el Estado de las autonomías¹³. Suárez consiguió la confianza del congreso con 168 votos a favor de los partidos UCD, minoría catalana, Partido Andalucista y un diputado del Grupo Mixto y 164 votos en contra de los partidos PSOE, PCE, Coalición Democrática, PNV y siete diputados del Grupo Mixto. La segunda de ellas se produjo en la IV legislatura presentada por el presidente socialista Felipe González el 5 de abril

¹²https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000200183 (Consultado el 9 ABRIL DE 2020)

¹³<https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html> (consultado el día 23 de abril de 2020)

de 1990 para pedir una especial política de diálogo que permitiera llevar a cabo una economía competitiva en el marco de la Europa sin fronteras, impulsar la política exterior y progresar en el marco de las autonomías¹⁴. Felipe González obtuvo el apoyo de la Cámara con 176 votos favorables del PSOE y un diputado de Agrupación Independiente de Canarias, 130 en contra de PP, IU y algunos pequeños grupos regionalistas, 37 abstenciones y 4 ausencias de diputados de HB.

La otra es la moción de censura, en este caso regulada en el artículo 113 CE. Se trata de un procedimiento en el que los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados exigen responsabilidad política al Gobierno, proponiendo a su vez a nuevo candidato en el que se dará conocer la alternativa política. En España, en tres ocasiones se ha dado esta situación. La primera fue en mayo de 1980 presentada por el grupo parlamentario socialista contra el Gobierno de Adolfo Suárez, proponiendo como candidato a Felipe González. La moción fue rechazada con 166 votos en contra, 21 abstenciones y 152 votos a favor, por lo que faltaron 24 votos para obtener la mayoría y que la moción de censura saliese adelante. La segunda fue el 23 de marzo de 1987 presentada por el grupo popular contra el Gobierno de Felipe González, proponiendo como candidato a Antonio Hernández Mancha. La moción no tuvo el apoyo de la Cámara al tener únicamente 67 votos a favor, 195 en contra y 70 abstenciones. La última tuvo lugar hace relativamente poco, el 25 de mayo de 2018, fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista contra el Gobierno de Mariano Rajoy. Es la única moción de censura que obtuvo un resultado positivo y logró salir adelante con 180 votos a favor, 169 votos en contra y 1 abstención, por lo que supuso la salida de Mariano Rajoy y la entrada de Pedro Sánchez como nuevo Presidente del Gobierno de España.

Podemos deducir de nuestra Constitución que los preceptos reguladores de ambas formas fomentan más el uso de la cuestión de confianza al ser este un procedimiento más sencillo que el de la moción de censura donde hay más requisitos a cumplir por los que la proponen.

La tercera forma de cese es la dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

¹⁴<https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html> (consultado el día 23 de abril de 2020)

La dimisión como apreciamos es una decisión personal de este, y puede ser causada porque su propio partido no le apoye, por la existencia de una desconfianza política o por falta de apoyos parlamentarios¹⁵. Es una decisión que le corresponde íntegramente al Presidente, y el Rey deberá aceptarlo, por lo que el Gobierno en su conjunto seguirá en funciones hasta el nuevo nombramiento.

En lo referente al fallecimiento, es evidente que este hecho genera el cese del presidente, al no estar su figura que es donde se ha depositado la confianza parlamentaria. Un elemento que lo diferencia del resto es que lógicamente no va a poder dirigir el gobierno en funciones, y por ende deberá nombrarse a alguien que lo supla hasta que se nombre a un nuevo presidente. Generalmente la persona que lo supla será el vicepresidente.

Para concluir con este punto, no quiero olvidarme de otras formas de cese que también pueden darse; la condena por sentencia firme por delito doloso que en palabras de Carillo López supone la dimisión automática si la acusación es aprobada por el Congreso de los Diputados¹⁶ y la incapacidad permanente que impida al presidente ejercer sus funciones (artículo 13.1 Ley del Gobierno).

3.3. CONCEPTO DE GOBIERNO EN FUNCIONES

Primeramente, expondré la cuestión relativa al concepto de Gobierno en funciones.

Comenzaré haciendo referencia a los principios de responsabilidad y continuidad de las instituciones que son los que avalan el Gobierno en funciones. Con esto, decir que el principal fin del Gobierno en funciones es asegurar y avalar el buen funcionamiento de las instituciones públicas y de nuestro país en general, evitando en todo caso que se produzca un vacío de poder en el tiempo que versa entre la celebración de elecciones y la formación y consecuente toma de posesión del nuevo Gobierno. Lo ideal sería que este periodo intermedio de tiempo sea lo más breve posible, pero esto solo se logra cuando existe una clara mayoría parlamentaria que haga que la formación

¹⁵ CARRILLO LÓPEZ, M., «Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones», en Comentarios a la Constitución española, España, Ed. Fundación WoltersKluwer, p. 1669, 2009

¹⁶ CARRILLO LÓPEZ, M., “Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones”, en Comentarios a la Constitución española, España, Ed. Fundación WoltersKluwer, p. 1669, 2009

del nuevo Gobierno sea casi inminente, en otro caso habría que llevar a cabo pactos de Gobierno pudiendo dilatarse más en el tiempo.

Es importante partir del hecho de que nos encontramos en un sistema parlamentario y por ello existe dicha institución, ya que si el Gobierno fuese elegido expresamente por el pueblo no habría inconveniente alguno porque se determinará a continuación del cese.

Como vemos se trata de una situación un tanto excepcional y particular ya que abarca el periodo de tiempo, entre la celebración de nuevas elecciones y lo que tarda en formarse el nuevo Gobierno y, en suma, es un órgano que realmente está cesado. Por esta razón, existen restricciones en cuanto a su actuación, y sus funciones tienen que estar presididas por la máxima contención.

En añadido sobre esta materia, surgen muchas discrepancias y hay diferentes opiniones de autores acerca de qué día se produce realmente el cese del Gobierno. Hay unos autores como González Alonso que argumentan que es el día siguiente al de la celebración de las elecciones, pero hay otros como Revenga Sánchez que afirma que el cese se produce el mismo día en que se celebran las elecciones generales sin importar el resultado de ellas. En cuanto a la duración no hay algo fijado tampoco puesto que son los días que tarde hasta que se forme el nuevo Gobierno, pudiendo influir mucho en este caso, la situación política del país y la facilidad de formación del Gobierno.

Ya pasando al marco normativo que regula esta cuestión, podemos decir que es el artículo 101 CE el que lo regula de forma única, y establece en su apartado segundo; El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En palabras de Satrústegui «este artículo tiene la intención de ordenar normativamente algunas pautas de funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria, sin embargo, no puede decirse que este artículo cumpla con dicho propósito al dejar en el aire demasiados problemas jurídicamente relevantes».

Además, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante ley del gobierno), posteriormente desarrolló y reguló este precepto de la Constitución. Reguló, en su artículo 21 de la Ley del Gobierno, las competencias propias de este Gobierno, donde sencillamente se dicen dos cosas; la primera es que el Gobierno en funciones facilitará el traspaso de poderes al nuevo Gobierno, y la segunda es que su función se

basa en el despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditada o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

3.4. LIMITACIONES DE ACTUACION DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

Como hemos reseñado en el apartado anterior, por lo dispuesto en la Constitución española, el Gobierno cesante continúa en funciones y tendrá numerosas limitaciones en cuanto a su actuación.

Como primera pincelada decir que la idea básica y fundamental está regulada en el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno que dice; *el gobierno limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.* Ambos conceptos son imprescindibles para conocer cuándo puede actuar el Gobierno en funciones y procedo a analizarlos a continuación.

Por un lado, el despacho ordinario de los asuntos públicos. Es un concepto jurídico indeterminado, que podría generarnos una idea de actuación puramente administrativa, alejando a este Gobierno en funciones de las actuaciones políticas propias de un Gobierno. Es razonable que esas actuaciones más políticas y personales estén restringidas debido a que este Gobierno ha perdido ya la confianza parlamentaria y está en funciones, tratándose únicamente de asegurar una cierta estabilidad política¹⁷.

La circunstancia principal y que genera un mayor problema es la dificultad de diferenciar entre actos esencialmente administrativos que son los que estarían permitidos y actos de dirección política, ya que si se bloqueasen en su totalidad estos últimos su actuación sería ínfima y tampoco tendría mucho sentido. De manera amplia, podríamos considerar actos administrativos aquellos que son de mero trámite y que tienen como fin dar un buen funcionamiento y gestión a los servicios públicos; y actos políticos serían aquellos que se dictan en condición de órganos de gobierno siendo

¹⁷ HERREROS LÓPEZ, J.M., «el control parlamentario del gobierno en funciones», en actualidad administrativa, n.6, junio 2019.

algunos de ellos; la adopción de proyectos de ley, los actos de carácter internacional o los actos referentes a las relaciones con otros órganos constitucionales¹⁸.

Lo que ocurre es que casi todos los actos del Gobierno en funciones implican una cierta valoración política y es muy difícil actuar en este pequeño periodo de forma totalmente objetiva ajeno a la ideología propia del partido gobernante, por lo que no podemos restringirle tampoco toda esta tarea al Gobierno en funciones. Lo que nunca podrá hacer este Gobierno es tomar decisiones comprometedoras para el nuevo Gobierno que ya sí legítimamente se forme.

Sobre esta cuestión se pronunció incluso el Tribunal Supremo en varias sentencias, alegando que «dirección política no puede identificarse necesariamente con decisión discrecional, incluso aunque esta implique valoración política por parte del Gobierno». Al igual que lo hizo el Tribunal Constitucional alegando que es posible la adopción de medidas aunque implicasen una orientación política¹⁹.

Por otro lado, el Gobierno en funciones puede actuar cuando concurra urgencia debidamente acreditada e interés general cuya acreditación expresa así lo justifique (artículo 21.3 Ley del Gobierno). Se trata de una situación puramente excepcional, justificada en esa necesidad de actuar en un momento determinado ya que si no originaría graves perjuicios. Los actos por razones de interés general son aquellos objetivamente necesarios y los actos de urgencia son aquellos que generan una necesidad imperiosa de actuar debido a la importancia del acto por no ser una situación normal y habitual.

De tal forma, son actuaciones permitidas; la aprobación de reales decretos – leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad, la adopción de medidas del artículo 155.1 CE y declarar, en pleno cumplimiento de los requisitos de nuestra norma suprema, los estados de alarma, excepción o sitio. Sobre esta cuestión podemos poner un ejemplo muy relacionado con la situación actual que estamos viviendo a causa del COVID – 19, por la cual se ha declarado durante casi dos meses el estado de alarma en nuestro país. Si el Gobierno estuviera en funciones y se diese una situación de pandemia como la actual, dicho gobierno podría declarar el estado de alarma, conforme al artículo

¹⁸<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/actos-pol%C3%ADticos/actos-pol%C3%ADticos.htm>
(consultado el día 24 de abril de 2020)

¹⁹Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018
ECLI:ES:TC:2018:124

21 de la ley del Gobierno, debido a la urgencia debidamente acreditada que causa esta situación.

En contra, tras abarcar las posibilidades de actuación, no debemos olvidar, que los apartados 4, 5 y 6 del mismo artículo 21 de la Ley del Gobierno exponen las limitaciones y prohibiciones.

El apartado cuarto dispone que son; plantear una cuestión de confianza del artículo 112 de la CE porque dicho Gobierno al estar cesado ya no tiene la confianza, proponer al rey la disolución de las Cámaras de las Cortes Generales del artículo 115.1 de la CE y proponer al rey la convocatoria de un referéndum consultivo del artículo 92.2 de la CE²⁰. Para RIPOLLÉS SERRANO, M. R. las dos primeras prohibiciones venían a ser el fundamento de la relación del sistema parlamentario, y la tercera sería una vulneración del Ejecutivo porque eludiría la existencia del Parlamento²¹.

Ya centrándonos en los dos siguientes apartados, quinto y sexto, del artículo 21 de la Ley del Gobierno, nos dice que tiene prohibido; aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.1. de la CE) porque esta posibilidad cabría si tuviese la confianza del Congreso de los Diputados y en este caso no la tiene, y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. Por último, quedará en suspenso las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales durante todo el tiempo que dure el Gobierno en funciones²².

Por todo ello, podemos decir que el Gobierno en funciones tiene obligación de abstenerse de adoptar cualquier medida pero sigue siendo el órgano que dirige la política, pudiendo realizar actos que van más allá de los meramente administrativos o ejecutivos²³.

Por último, no quiero dejar pasar la oportunidad de exponer en este punto la conexión existente entre el control parlamentario y las limitaciones de actuación del Gobierno en funciones desde el punto de vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018. Desde un punto de vista

²⁰Artículo 21.4 de la Ley 50/1997 de 27 noviembre, del Gobierno

²¹RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «Gobierno en funciones y control parlamentario». Revista Española de Derecho Constitucional, n. 109, 155-183, 2017.

²²Artículo 21. 5 y 6 de la Ley 50/1997 de 27 noviembre, del Gobierno

²³ HERREROS LÓPEZ, J.M., «el control parlamentario del gobierno en funciones», en actualidad administrativa, n.6, junio 2019.

puramente teórico y estricto podría entenderse que como el despacho ordinario de los asuntos públicos supone una actividad muy limitada, no cabría ejercer un control sobre dicha actividad del Gobierno en funciones. Sin embargo, también puede pensarse y es la opción por la que opta el Tribunal Constitucional, que dicho Gobierno realmente ejerce una actividad parlamentaria por pequeña que sea, y por ende afirma que debe haber un control idóneo al fin perseguido. Aquí entrarían en juego los diferentes medios de control de la actividad parlamentaria, ya que no todos serán admisibles para controlar las actuaciones del Gobierno en funciones. Según se afirma en la citada sentencia del Tribunal Constitucional ²⁴ está permitida la utilización de preguntas escritas u orales en comisión o las solicitudes de comparecencia y también las mociones que tienen como fin emitir una declaración de voluntad, pero no las relacionadas con proyectos de ley. Ya generan más dudas las interpelaciones que versen sobre política del Ejecutivo, ya que no concuerda con las atribuciones del Gobierno en funciones.

4. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Una vez expuestos los puntos anteriores, en los que he querido mostrar separadamente cuales eran los principales rasgos del control parlamentario y del gobierno en funciones, procedo a analizar el núcleo central del Trabajo de Fin de Grado que supone la conjunción de ambos conceptos; el control parlamentario del gobierno en funciones.

Sobre este ámbito, ha sido muy relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018, de 14 de diciembre de 2018. Como vemos son unos hechos y una sentencia relativamente recientes, ya que la cuestión del control parlamentario del gobierno en funciones también lo es. Este hecho principalmente surge hace unos pocos años con la ruptura del bipartidismo, y la consecuente irrupción de nuevos partidos políticos en nuestro país. Ello, ha generado grandes discrepancias políticas y se hace mucho más complicado llegar a acuerdos de investidura del presidente del Gobierno, lo que genera un amplio periodo de gobierno en funciones y la duda de si sus actuaciones pueden ser controladas.

²⁴Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018
ECLI:ES:TC:2018:124

Por ello, llevaré a cabo un análisis pormenorizado de dicha sentencia, teniéndola como base para cada cuestión.

4.1. SUPUESTO DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, NÚM. 124/2018 DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018

La Sentencia del Tribunal Constitucional, núm 124/2018, de 14 de diciembre de 2018 es un supuesto muy claro de control parlamentario de Gobierno en funciones, ya que expone y resuelve todas las controversias que pueden surgir acerca de nuestro tema de trabajo. Considero que exponer su supuesto de hecho puede ser un buen punto de partida para conocer todas las variables derivadas de este asunto, al ser uno de los más relevantes en nuestro país.

Partimos de una situación inédita que se estaba produciendo en nuestro país allá por el año 2016 relativa a la dificultad de encontrar un acuerdo de Gobierno para efectuar una investidura, y en consecuencia una prolongación excesiva del Gobierno en funciones.

Este conflicto surge cuando el Grupo Parlamentario Socialista solicita ante la comisión de defensa la comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre unos acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016 en Bruselas²⁵.

El Gobierno en funciones con informe acreditado alegó que la Cámara no podía ejercer control parlamentario sobre él al no existir relación de confianza con el Congreso de los Diputados, por lo que la comparecencia solicitada no podía llevarse a cabo al ser un tipo de instrumento de control. Un Gobierno en funciones cesa tras la celebración de elecciones generales, por lo que, en ese periodo de tiempo intermedio, no goza de la citada confianza de la Cámara, pudiendo incluso suponer un fraude constitucional. Toda esta idea también fue apoyada por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes que afirmaba que no es posible el sometimiento a control por parte de una Cámara que no ha otorgado la confianza al Gobierno en funciones.

Esta postura podría resultar en cierta parte comprensible, ya que podría entenderse incluso como un instrumento de desgaste y campaña ante las posibles

²⁵Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018 ECLI:ES:TC:2018:124 (Antecedente 2.A)

elecciones. Sin embargo, esta afirmación no puede ser el motivo principal para eludir el debido control parlamentario.

Este criterio no fue aceptado por todos, precisamente fue el Presidente de la Cámara quien se dirigió al Vicepresidente del Gobierno y Ministra de la Presidencia en funciones para solicitar que el Gobierno en funciones recapacitase sobre su decisión y por ende acudiese a la comisión de defensa para la que fue citado además de futuros requerimientos que se puedan producir. Todo ello tenía un fundamento claro y era que la función de control del artículo 66 CE existe aun estando en funciones, ya que dicho Gobierno ejerce una cierta actividad.

A pesar de ello, la representación del Gobierno mantuvo su postura argumentando que el Gobierno estaba claramente cesado desde que se celebraron el día 20 de diciembre de 2015 las elecciones generales. Por este hecho, al no existir la relación de confianza necesaria entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no podía ejercer el control y exigir responsabilidad política ya que en ningún momento hubo investidura. Las funciones que estaba ejerciendo son las exigidas por la propia constitución en este tiempo de espera y no eran las de un Gobierno propiamente dicho, por lo que al no tratarse de la misma situación el control parlamentario no podía ejercerse.

Como vemos los argumentos del Gobierno en funciones eran claros, por lo que la incomparecencia del Ministro de Defensa en funciones era previsible y así se confirmó con posterioridad. Además, siguiendo la misma línea, tampoco comparecieron la Ministra de Fomento en funciones y el Ministro de Economía en funciones ante órganos del Congreso de los Diputados. Por ello, ante esta situación la Junta de Portavoces, en una reunión el 15 de marzo de 2016, advirtió de una posible solución que era plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la invasión de atribuciones de la Cámara por la decisión del Gobierno de no someterse a control. Esta propuesta fue aceptada finalmente por todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Parlamentario Popular, por lo que posteriormente se llevó a cabo el debate y votación en el pleno obteniendo un resultado positivo con 218 votos a favor, 113 en contra y 4 abstenciones.

Con todo ello, la Mesa de la Diputación Permanente a fecha de 10 de mayo de 2016, acordó plantear conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional de conformidad con el acuerdo adoptado por el pleno en su sesión de 6 de abril de 2016.

En síntesis, son dos las posturas principales en este supuesto.

En primer lugar, el Congreso de los Diputados que aduce que el criterio del gobierno en funciones de no someterse a control por no existir relación de confianza entre ambos, comporta la vulneración de los artículos 1, 9, 23, 66.2, 108, 109, 110 y 111 CE. Función de control que deriva del carácter representativo de las Cortes Generales y no de la existencia de una relación de confianza. A su parecer es clara la posibilidad de ejercer un control que no suponga la exigencia de responsabilidad política, ya que también debemos tener en cuenta que las funciones del gobierno en funciones no son absolutas.

En segundo lugar, el Senado entiende que el conflicto también afecta a sus competencias por el simple hecho de que son los instrumentos de control que no exigen responsabilidad política los que se les permite ejercer a ambas cámaras. El control que se puede llevar a cabo en un gobierno en funciones se atribuye a las Cortes Generales, término que incluye tanto Congreso como Senado.

Antes de finalizar este punto, muy relacionado con esta materia, veo conveniente hacer referencia al hecho de que la sentencia es posterior al hecho que se juzga, es decir, ya no existía esa situación controvertida de Gobierno en funciones en el momento de dictarla. El Alto Tribunal resuelve que la controversia pervive y sigue abierta por lo que es correcto el pronunciamiento aun habiendo finalizado la legislatura.

En definitiva, son muchas las dudas y controversias que surgen a cerca del control parlamentario del Gobierno en funciones. Por lo que, a lo largo de este punto serán objeto de análisis, teniendo como referencia esta Sentencia tan relevante.

4.2. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Son muchos los preceptos que se ven implicados en la noción de control parlamentario del Gobierno en funciones.

Poniéndonos en el supuesto de la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018, podemos ver que los representantes del Congreso alegan un total de ocho artículos vulnerados, sin embargo, el Tribunal Constitucional reduce el número de artículos que considera relevantes para resolver esta cuestión. Paso a analizarlos a continuación.

Por un lado, la postura alegada por aquellos que solicitaban la comparecencia del Ministro de Defensa para controlar su actuación, que como sabemos se sustentaba en que si no podía llevarse a cabo sus funciones de control se produciría la intromisión en sus atribuciones. Considera que los preceptos vulnerados son los siguientes;

El artículo 1 de la CE al impedir ejercer la función de control afectando de tal forma a la consideración de que España es un Estado democrático que se encuadra en una forma parlamentaria, en el cual existe una supremacía de los órganos democráticos. También es debido a que son las Cortes Generales las que representan al pueblo español y las que ejercen todas las funciones constitucionales, entre las que se encuentra la función de control. Un sistema democrático como el nuestro tiene que regirse en todo momento por un Gobierno políticamente responsable sometido al control político que exige nuestra Constitución

El artículo 9.1 de la CE ya que todos los poderes públicos tienen el deber de llevar a cabo las funciones que le correspondan, no pudiendo ejercer la función de control en este caso, así como una posible vulneración de los principios de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio de seguridad jurídica regulados en el apartado tres del mismo artículo.

El artículo 23 de la CE porque el Congreso de los Diputados no puede ejercer su función de representación de la ciudadanía española ni el derecho de participación política de los ciudadanos ante la negativa del Gobierno a someterse a la iniciativa de control.

El artículo 66.2 de la CE que resulta ser el más relevante y al que más directamente afecta. Es el precepto que atribuye a las Cortes Generales la función de control al Gobierno, sin ninguna excepción, por lo que también es posible ejercerlo sobre el Gobierno en funciones aunque no exista relación de confianza entre ambos órganos. Esa función de control no tiene por qué referirse a la exigencia de

responsabilidad, porque como sabemos hay instrumentos de control que pueden ejercerlos ambas Cámaras (tanto Congreso de los Diputados como Senado) y únicamente implican información. Los instrumentos de control también están regulados en los Reglamentos de las Cámaras por lo que si el Gobierno rechaza someterse a control también los vulnera.

El artículo 108 y 109 de la CE porque se cumplen las condiciones habilitantes para ejercer dicha función de control establecidas en estos artículos. Una comparecencia es un tipo de instrumento de control que no supone exigencia de responsabilidad política.

El artículo 110 de la CE y el artículo 44 del Reglamento del Congreso ya que un instrumento de control como las comparecencias es una parte esencial del régimen parlamentario, sin quedar excluido de la forma de Gobierno en funciones.

El artículo 111 de la CE al no someterse a las preguntas formuladas. Se deducía que eran tanto las preguntas de respuesta oral como escrita las que rechazaba, ya que hacía referencia al conjunto del precepto.

Finalmente señalar que los argumentos esgrimidos por el Gobierno en funciones carecían de base constitucional. Son las Mesas de las respectivas Cámaras a las que les corresponde decidir sobre la admisibilidad del control, sin tener el Gobierno dicha potestad.

Por otro lado, la postura del Alto Tribunal respecto de los artículos implicados que es la que tenemos que tener en consideración por ser la que resuelve el conflicto.

Es evidente el marco inicial en el que se basa la función de control, que es la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes Generales. No es necesaria la existencia de relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno para que pueda ejercer su atribución constitucional de controlar la actuación del Gobierno, sobre todo en esa esfera de información y conocimiento.

Debemos partir del artículo 108 CE que determina que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados. Además de ello, la existencia de la institución del Gobierno en funciones no modifica en ningún

caso de manera radical el artículo 66 de la CE, aunque como es lógico si hay una limitación en la capacidad de actuación habrá una limitación en la capacidad de control.

El Tribunal mostraba una postura un tanto reticente en cuanto a considerar vulnerados todos los artículos expuestos antes, estimando que era en los artículos 66.2 CE y 110.2 CE en los que había que centrarse. También debe decirse, que ante todo el Alto Tribunal dio la razón a la Cámara por reconocer que debía llevarse a cabo una interpretación conjunta de la Constitución española, ampliando su análisis a los artículos 1, 9 y 23 CE. No se puede negar esta posibilidad, ya que implicaría vulnerar el principio de unidad de la Constitución.

4.3. NECESIDAD O NO DE RELACIÓN DE CONFIANZA ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL GOBIERNO PARA EJERCER EL CONTROL

Uno de los elementos más controvertidos en este tema de trabajo es si se considera necesaria la relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados o Senado para que exista control parlamentario a un Gobierno en funciones.

Previamente, advertir que en España la relación de confianza une al Presidente del Gobierno con el Congreso de forma exclusiva, no se incluye al Gobierno en su conjunto porque los miembros de este son elegidos directamente por el Presidente del Gobierno. Esto es porque nos encontramos en un sistema parlamentario en el que se ensalza de manera notable la figura del Presidente del Gobierno, que es el que recibe la confianza, respecto del resto de componentes que forman el Gobierno.

También, al igual que hace el Alto Tribunal, veo conveniente señalar que en numerosas ocasiones se hace referencia al término de relación fiduciaria, no siendo conveniente el uso de este. Se afirma que no es el término adecuado puesto que la fiducia es una transmisión formal de la propiedad de un bien, con la obligación de transmitirlo o retransmitirlo al fiduciante o a un tercero cuando se hubiera cumplido la finalidad prevista, mediante un contenido obligacional que compromete al adquirente a actuar de forma que no impida el rescate de los bienes cuando se dé el supuesto pactado²⁶. Es una concepción un tanto técnica la que hace el autor de la revista, pero

²⁶FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., « Un gobierno en funciones: su responsabilidad. Comentario de la sentencia del tribunal constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, en el conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016 », en Revista de las Cortes Generales, n.106, 2019.

podemos simplificarla al máximo teniendo como objeto la confianza de la Cámara que es el punto central del asunto.

Ya pasando al objeto principal considero, como he venido haciendo a lo largo de este trabajo, que un hecho fundamental que debemos tomar como referencia al resolver esta cuestión es la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018.

Las posturas de las diferentes partes en este caso nos mostraran de manera clara cuales son los distintos puntos de vista acerca de esta cuestión. Por un lado, el Gobierno y el Abogado del Estado argumentaban que la Cámara no podía someter al Gobierno en funciones a control ya que no existía relación de confianza entre ambos. Por otro lado, desde un ámbito subjetivo, el Senado esgrimía que ellos también debían ejercer la función de control sin contar con una relación de confianza con el Gobierno. Por último, el criterio del Congreso de los Diputados era que la función de control tenía como fundamento la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes Generales, por lo que podía ejercer el control al no tener por qué derivarse de una relación de confianza²⁷.

En consecuencia, este conflicto se resuelve por el Tribunal Constitucional argumentando lo siguiente;

Primero, no puede haber una identificación absoluta entre relación de confianza y función de control, esto es debido a que la función de control también se atribuye al Senado, siendo esta una cámara con la que no existe relación de confianza con el Gobierno. Por ello, la función de control se atribuye a las Cortes Generales, y se ejerce por cada una de las Cámaras por lo dispuesto en el artículo 66.2 CE.

Segundo, no todos los instrumentos de control implican la ruptura de la relación de confianza, por lo que estos podrán ejercerse aunque no exista. Como sabemos por lo dicho anteriormente, la moción de censura y la cuestión de confianza son instrumentos de control que exigen responsabilidad política por lo que para ejercerlos es necesaria la relación de confianza pudiendo hacerlo únicamente el Congreso de los Diputados, en cambio, en las preguntas o comparecencias no es necesaria esa identidad entre relación

²⁷Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018
ECLI:ES:TC:2018:124

de confianza y control por lo que podrán ser ejercidas tanto por el Congreso de los Diputados como por el Senado.

El Senado en España tiene atribuidas las siguientes funciones: constituir comisiones de investigación sobre cualquier asunto, incluyendo la acción del gobierno (artículo 76.1 CE), recabar la información que precise del gobierno y de sus departamentos (artículo 109 CE), reclamar la presencia de los miembros del gobierno (artículo 110 CE) y someter al gobierno y a cada uno de sus miembros a interpelaciones y preguntas (artículo 111 CE)²⁸. Esto quiere decir que por el simple hecho de que el Gobierno no tenga relación de confianza con el Senado, no es motivo para que esta no pueda ejercer sus facultades de control parlamentario sobre el Gobierno.

Esto no solo ocurre en el sistema español, sino que también lo podemos apreciar en los sistemas presidencialistas, si bien desde otra perspectiva. En un sistema presidencialista el presidente de la República no debe su investidura al Parlamento, pero cada vez es mayor la regulación tendente a reforzar los instrumentos de control parlamentario sobre el ejecutivo.

Por ello, son muestras claras de que es posible que una cámara no esté vinculada con el gobierno pero tenga atribuida la función de control.

En último lugar, el menoscabo de la función de control parlamentario supone limitar el derecho a ejercer la función parlamentaria y el derecho de participación ciudadana del artículo 23 CE²⁹.

En definitiva, la función de control es poliédrica, pudiendo dirigirse en último término a la ruptura de la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno.

²⁸<https://www.ahorasemanal.es/el-gobierno-en-funciones-ante-el-control-del-congreso> (consultado el día 22 de mayo de 2020)

²⁹HERREROS LÓPEZ, J.M., « el control parlamentario del gobierno en funciones», en actualidad administrativa, n.6, junio 2019.

4.4.EL CONTROL DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES Y SUS LÍMITES

Partimos del hecho de que el control parlamentario está ligado al concepto de Constitución democrática y estado democrático, evitando así toda concentración de poder. En España, por lo dispuesto en el artículo 1.3 CE, la forma política del Estado es la Monarquía parlamentaria, y es en las Cortes Generales donde se expresa el pluralismo político representando al pueblo español (artículos 1.2 y 66.1 CE). Por ello, al tener un Gobierno de origen parlamentario debe responder de su gestión ante la Cámara. No cabe duda, como decía MERINOMERCHÁN J. F, que la función de control es la potestad más genuina y relevante de todas las del Parlamento, por ser la única que no comparte con otros órganos constitucionales.

El gobierno en funciones como hemos visto en anteriores puntos continúa desempeñando cierta actividad gubernamental, siendo esta principalmente la del despacho ordinario de los asuntos públicos y la debidamente justificada y acreditada por razones de urgencia o interés general. Por ende, al igual que el Gobierno en funciones sigue realizando cierta actividad, con las Cortes ocurre lo mismo, existen en la forma de Diputación Permanente en el periodo de tiempo que hay entre su disolución y la creación de las nuevas Cortes tras la celebración de elecciones.

De este hecho se deriva que el control parlamentario al Gobierno en funciones tiene que existir y debe ser proporcional a los actos y límites que tenga dicho Gobierno en su actuación, pudiendo únicamente someterse a aquellas iniciativas que implican un control sin responsabilidad política por no requerir la confianza de la Cámara. Se trata de verificar que se adecua la actividad administrativa y política del Gobierno en funciones a los principios, valores y normas constitucionales. Esta afirmación encuentra su justificación en diversos preceptos, por un lado los artículos 26.2 de la ley del Gobierno y 66 de la CE al establecer prácticamente lo mismo, y es que todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos a control político de las Cortes Generales, sin hacer ninguna excepción entre un Gobierno en pleno ejercicio de sus atribuciones o un Gobierno en funciones³⁰ y por otro lado el artículo 101.2 de nuestro texto constitucional, del que se derivan suficientes elementos que hacen pensar que el

³⁰GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., « La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones », Revista Española de Derecho Constitucional, 109, 215-235, 2017.

Gobierno cesante ha de someterse al control de las dos cámaras³¹. Además dicho control debe ejercerse conforme al principio de lealtad institucional, que preside las relaciones entre órganos constitucionales³², por lo que existen determinadas actuaciones que deben ser explicadas en el Parlamento por lealtad hacia la Cámara.

También podemos afirmar que contra más se prolongue la duración del Gobierno en funciones, mayor actividad tendrá que llevar a cabo sobre todo a nivel político, por lo que también será mayor la intensidad del control. Lo ideal sería que en periodos tan prolongados de Gobierno en funciones, se produjese un acuerdo entre Gobierno y Parlamento, donde se determine tanto la acción del Gobierno en la toma de decisiones políticas como el alcance y tipos de control parlamentario³³.

Es de resaltar que la misma Letrada de las Cortes en el antecedente 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018, señala que se produciría una ruptura del equilibrio constitucional si la actuación del Gobierno en funciones no es controlable por la Cámara. Como por mandato constitucional continúa la acción del Gobierno, se cumple el requisito habilitante para poder ejercer el control parlamentario conforme al artículo 66.2 CE y al artículo 101.2 CE. Una frase que lo resume a la perfección es «la teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados».

En definitiva, frente a cualquier Gobierno, aun siendo en funciones, debe haber siempre un Parlamento que lo controle siendo este el régimen de checks and balances entre los diferentes poderes del Estado. Esta idea queda muy bien resumida en una frase que cita FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.; «No hay actos de control sin actos o actuaciones controladas, por lo que no cabe concebir que exista una actividad de control sin destinatario».

³¹<https://www.ahorasemanal.es/el-gobierno-en-funciones-ante-el-control-del-congreso> (consultado el día 22 de mayo de 2020)

³²Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 124/2018 de 14 de diciembre de 2018 ECLI:ES:TC:2018:124 (fundamento jurídico 9)

³³HERREROS LÓPEZ, J.M., «el control parlamentario del gobierno en funciones», en actualidad administrativa, n.6, junio 2019.

5. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE ALARMA

Como vemos son muchas las cuestiones que pueden surgir acerca del control parlamentario, y no quiero acabar este trabajo sin analizar una de las más actuales.

En España a fecha de 14 de marzo de 2020³⁴ se decretó por el Presidente del Gobierno con el correspondiente apoyo de la Cámara del Congreso de los Diputados el estado de alarma por la pandemia mundial del COVID-19. Se trataba de una situación única en nuestro país que generaba situaciones totalmente imprevistas ante las cuales era necesario actuar para frenar el virus.

La declaración del estado de alarma, en todo o parte, del territorio nacional es una facultad atribuida al Gobierno de España por el artículo 116.2 de la Constitución Española, en este caso por darse una situación de crisis sanitaria por pandemia. Como he dicho se declara por el Gobierno mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros dando cuenta al Congreso de los Diputados, y será para un plazo máximo de 15 días. En el caso de que deba prorrogarse dicho estado de alarma, el Congreso de los Diputados deberá reunirse para otorgar la autorización al Gobierno de España ya que sin ella no podrá hacerlo.

Esto fue precisamente lo que ha ocurrido en España ante esta crisis sanitaria, el número de contagios era cada vez mayor por lo que para controlar la situación debía prorrogarse el estado de alarma en numerosas ocasiones.

Al prolongarse dicha situación de estado de alarma, se generó una cierta tensión respecto del tema que nos ocupa, ya que se alteró significativamente el normal desarrollo de la actividad parlamentaria, afectando en particular a la capacidad de las Cámaras para ejercer el control sobre los Gobiernos, tanto nacional como autonómicos³⁵. Por este hecho, algunos de los grupos parlamentarios que forman parte de la oposición solicitaban la continuación de las sesiones de control al Gobierno a pesar de estar en estado de alarma.

³⁴Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

³⁵ABELLÁN ARTACHO, P., « Sobre el control parlamentario al gobierno central y a los gobiernos autonómicos durante la crisis del coronavirus », en Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.19 – junio 2020

Se aprobó el día 19 de marzo de 2020 por la Mesa del Congreso, con los votos de PSOE y Unidas Podemos, una suspensión de las iniciativas existentes y de la presentación de enmiendas a proyectos y proposiciones de ley³⁶, en definitiva una suspensión de su actividad. A palabras del Presidente del Gobierno, solo se darían dos plenos, uno para que este mismo explicase los motivos que justificaban el decreto del estado de alarma y otro para aprobar las medidas que buscan paliar las consecuencias de la pandemia, así como la prorroga que hemos comentado del confinamiento³⁷. La decisión del Gobierno se amparaba en la propia pandemia, argumentando que debido al aumento de contagios en los diputados y trabajadores, lo más correcto sería la suspensión de todas las sesiones parlamentarias.

Frente a esta decisión del Gobierno, los grupos parlamentarios de la oposición no tardaron en reaccionar, creándose una situación compleja de alta tensión.

Por un lado fueron los grupos parlamentarios de Vox y de Partido Popular los que consideraron que su labor de control parlamentario había sido coartada ante las restricciones que se establecieron por la pandemia del coronavirus. En añadido, se alegaba que ante una situación así, en la que otorgaban poderes excepcionales al Gobierno, debía incrementarse incluso el control parlamentario. Fuentes jurídicas del Congreso argumentaban que el estado de alarma en ningún caso quita poderes a la Cámara, amparándose en que la ley orgánica que lo regula no establece en ningún momento que deba haber un cambio en la actividad parlamentaria habitual, ni mucho menos paralizarla. Por lo que, estos grupos parlamentarios insistían en que se quería volver a llevar a cabo la actividad parlamentaria habitual dentro de la situación que se estaba viviendo.

Por otro lado, el grupo parlamentario Ciudadanos optó por una postura diferente que conllevaba la necesaria existencia de control parlamentario, pero se haría de forma telemática para prevenir contagios. El problema de esta solución era que el Reglamento del Congreso no permite un debate parlamentario no presencial.

³⁶<https://www.rtve.es/noticias/20200407/gobierno-volvera-someterse-sesiones-control-durante-estado-alarma-como-reclamaba-oposicion/2011657.shtml> (consultado el día 21 de abril de 2020)

³⁷<https://www.publico.es/politica/emergencia-covid-19-controlar-gobierno-tiempos-alarma.html> (consultado el día 21 abril de 2020)

Todos ellos están de acuerdo en que a medida que avanza el periodo de restricciones³⁸ y la situación de gravedad aumenta³⁹, la exigencia de información al Ejecutivo debe ser mayor, al tratarse fundamentalmente asuntos relacionados con la crisis sanitaria.

La cuestión más controvertida surgió con el acuerdo citado antes de la Mesa del Congreso en el que se acordó suspender los plazos de registro, presentación y tramitación de iniciativas⁴⁰, ya que al estar la Cámara parada vencerían todos los plazos y todo lo hecho hasta ahora no tendría ningún futuro. Además fue rechazada por el órgano de gobierno de la Cámara la solicitud de PP y Vox de mantener los plazos de las preguntas escritas como instrumento de control parlamentario.

En definitiva, toda esta cuestión se resolvió favoreciendo ante todo la función de control parlamentaria atribuida a las Cortes Generales por nuestro texto constitucional. El control parlamentario debe existir aun estando en un estado de alarma, básicamente porque el artículo 116.5 de la CE establece que el funcionamiento del Congreso no podrá interrumpirse durante la vigencia de esta extraordinaria situación. Eso sí, las medidas adoptadas deberán ser acordes a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Apoyando este argumento también encontramos la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm 83/2016, de 28 de abril, que dice que el Ejecutivo no puede estar exento de control parlamentario durante el estado de alarma. Es claro que sin el apoyo del Congreso de los Diputados, el Gobierno no puede ejercitar sus poderes en una situación de emergencia⁴¹, como es la prórroga del estado de alarma en nuestro caso. Por lo que la Cámara debe poder ejercer su función de control.

Para concluir, sobre el caso que nos ocupa, poco a poco fue retomándose la actividad parlamentaria habitual de forma presencial tomando todas las medidas de protección necesarias, ya que desde que se publicó el estado de alarma el Presidente del Gobierno ha comparecido dos veces ante el Pleno del Congreso y el Ministro de

³⁸<https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/04/03/coronavirus-oposicion-mueve-ficha-para-que-el-estado-de-alarma-no-anule-el-control-al-gobierno-1367972.html> (consultada el día 21 de abril de 2020)

³⁹<https://hayderecho.expansion.com/2020/04/11/derecho-excepcion-control-gobierno-garantia-inderogable/> (consultado el día 3 de mayo de 2020)

⁴⁰<https://www.publico.es/politica/emergencia-covid-19-controlar-gobierno-tiempos-alarma.html> (consultado el día 21 abril de 2020)

⁴¹Sentencia del Tribunal Constitucional, núm 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016) ECLI:ES:TC:2016:83

Sanidad comparecerá también todas las semanas en la Comisión que lo controla. Los plenos del congreso se realizaron con una presencia mínima de diputados de cada grupo parlamentario y toda votación fue telemática, ya que esto sí que lo permitía el Reglamento del Congreso. En lo que respecta a la actividad del Senado fue mucho más reducida, no llegando hasta el 30 de abril una reunión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

6. CONCLUSIONES

Finalmente, termino el Trabajo de Fin de Grado exponiendo las conclusiones que a mi parecer son más relevantes. Expondré en ellas las ideas principales sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones, partiendo del problema jurídico ante el que nos encontramos y dando la respuesta o solución final a la que se llega. También llevaré a cabo una reflexión a nivel personal, resaltando los aspectos que han generado en mí un mayor interés y aprendizaje.

Como expuse cuando empecé este TFG, eran muchas las motivaciones e inquietudes que surgían en mí referentes a este asunto, las cuales hicieron que me lanzase a investigar sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones.

Desde mi punto de vista la decisión del Tribunal Constitucional fue acertada, considero que se trata de una situación de excepcionalidad tanto para el Gobierno en funciones como para los grupos parlamentarios que ejercen la oposición, en el que ambas partes quieren buscar sus intereses.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, el Gobierno en funciones rechaza todo control amparándose en sus limitadas funciones y en la falta de relación de confianza, pero esto no es motivo suficiente para que no pueda ejercerse, ya que nuestro texto constitucional en todo momento aguarda, sin excepción, la necesidad de control.

Actualmente en nuestro país tenemos un escenario político muy fragmentado en el que claramente han aumentado las opciones políticas generando mayores dificultades para encontrar acuerdos de gobierno después de la celebración de unas elecciones y provocando así unos períodos más extensos de gobierno en funciones. Ello hace que sea una cuestión muy novedosa en nuestro país que cada vez estará más presente si no se logran los citados acuerdos y de la que surgirán numerosas dudas que habrá que resolver.

Por ende, este trabajo tenía por objeto conocer esas cuestiones más controvertidas generadas con esta nueva situación, buscando las soluciones que da principalmente el Alto Tribunal, las cuales serán un gran paso para regular todo aquello que rodea al control parlamentario del Gobierno en funciones.

Son varios los puntos a destacar sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones;

Primero, el Gobierno en funciones es una institución que actúa en el periodo de tiempo que versa entre la celebración de elecciones y la formación y toma de posesión del nuevo Gobierno. Se trata de evitar, en todo momento, que exista un vacío de poder, asegurando de tal forma un buen funcionamiento de las instituciones públicas en este periodo de tiempo intermedio.

Segundo, los instrumentos de control ordinarios pueden llevarse a cabo aunque no exista relación de confianza entre el Gobierno y las Cortes Generales. Precisamente, dicha función de control se ejerce por ambas Cámaras (artículo 66 CE) al no existir una identificación absoluta entre relación de confianza y función de control.

Tercero, un Gobierno en funciones está sometido a control, siempre que sea a través de instrumentos que no supongan la exigencia de responsabilidad política, y siempre que sea proporcional a la actividad que realmente realiza un Gobierno de este tipo.

En definitiva, con el control al Gobierno se pretende principalmente verificar que se adecua la actividad administrativa y política del Gobierno a los principios, valores y normas constitucionales. Esta función encuentra su fundamento en la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes Generales, debiendo existir en todo caso, aun cuando el Gobierno esté en funciones.

7. BIBLIOGRAFÍA

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., « Comentario del artículo 101 CE: El cese del gobierno y el gobierno cesante», en Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo VIII, Madrid, Ed. Edersa, p. 347, 1998.

REVENGA SÁNCHEZ, M., « El Gobierno en funciones», en Gobierno y Administración en la Constitución, Vol. 2, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, 1998.

PORTERO.J.A., « el control parlamentario del gobierno », en Workingpaper, n. 142, Barcelona 1998.

GONZÁLEZ ALONSO, A., « El Gobierno en funciones», en El Gobierno: Problemas constitucionales, Madrid, Ed. Centro de estudios constitucionales, p. 521, 2005.

CARRILLO LÓPEZ, M., « Comentario al artículo 101 CE: El cese del gobierno y el Gobierno en funciones», en Comentarios a la Constitución española, España, Ed. Fundación WoltersKluwer, p. 1669, 2009.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R., « Gobierno en funciones y control parlamentario». Revista Española de Derecho Constitucional, n. 109, 155-183, 2017.

Carrillo, M., « Las atribuciones del Gobierno en funciones », Revista Española de Derecho Constitucional, 109, 121-15, 2017.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., « La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones », Revista Española de Derecho Constitucional, 109, 215-235, 2017.

MOLINA MORENO, L., « El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones ». Revista de las Cortes Generales, n ° 104, pp.315 -344, segundo cuatrimestre, 2018.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M., « Un gobierno en funciones: su responsabilidad. Comentario de la sentencia del tribunal constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, en el conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016 », en Revista de las Cortes Generales, n.106, 2019.

HERREROS LÓPEZ, J.M., « el control parlamentario del gobierno en funciones », en actualidad administrativa, n.6, junio 2019.

BALAGUER CALLEJÓN, F., « Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno », en Manual de derecho constitucional (II), Cap. XXIX, p – 614-629, 2019.

ABELLÁN ARTACHO, P., « Sobre el control parlamentario al gobierno central y a los gobiernos autonómicos durante la crisis del coronavirus », en Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.19 – junio 2020

https://www.administraciondigital.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3719%3Aerase-una-vezun-gobierno-que-no-amaba-al-parlamento&catid=14%3Aopinion&Itemid=3 (consultado el 2 de marzo de 2020)

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000200183
(Consultado el 9 de abril de 2020)

<https://www.rtve.es/noticias/20200407/gobierno-volvera-someterse-sesiones-control-durante-estado-alarma-como-reclamaba-oposicion/2011657.shtml> (consultado el día 21 de abril de 2020)

<https://www.publico.es/politica/emergencia-covid-19-controlar-gobierno-tiempos-alarma.html> (consultado el día 21 abril de 2020)

<https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2020/04/03/coronavirus-oposicion-mueve-ficha-para-que-el-estado-de-alarma-no-anule-el-control-al-gobierno-1367972.html>
(consultada el día 21 de abril de 2020)

<https://www.businessinsider.es/sanchez-segundo-presidente-tiempo-ha-estado-funciones-556209> (Consultado el día 23 de abril de 2020)

<https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html> (consultado el día 23 de abril de 2020)

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/actos-pol%C3%ADticos/actos-pol%C3%ADticos.htm> (consultado el día 24 de abril de 2020)

http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAC1OwWrDMAz9mvlSKGnTqy9Jdih0Y3Rh7Ko4WmLmSp0lZ_Xfz10qEHrv8S

S9n4Qx93hTe2Hnn1JVfdW0GXHjkCRFMJKJKV9sHxMahUFsZcBpgtCxs7s79gv2M
BSd44ixyQUpK4Qzit0fjMz8-
wqLn0A9UwNxveXH0T5_Vvfa1XW1NwtGKQb74SckRTP7aT6V1tUPIl5aJo0cjmV1
YP7uu3bV-3xF-
4IKKz0DTVhiCEJ08xsUciTvPG9BrreH3CTV8m5Qev_nxoUyO1BsISCNj6B_7sqsiCI
BAAA=WKE (consultado el día 24 de abril de 2020).

https://www.lamoncloa.gob.es/consejode ministros/resumenes/Paginas/2020/14032020_alarma.aspx (consultado el día 3 de mayo de 2020)

<https://hayderecho.expansion.com/2020/04/11/derecho-excepcion-control-gobierno-garantia-inderogable/> (consultado el día 3 de mayo de 2020)

<http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-66/6529-control-parlamentario-del-gobierno-en-funciones> (consultado el día 22 mayo de 2020)

<https://www.ahorasemanal.es/el-gobierno-en-funciones-ante-el-control-del-congreso> (consultado el día 22 de mayo de 2020)