

El control parlamentario: las incertidumbres sobre el control de un Gobierno en funciones

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ENCUADRE DEL TEMA.—II. SOBRE EL CONTROL COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA.—III. DOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO: PREGUNTAS E INTERPELACIONES.—IV. ¿ESTÁ EL GOBIERNO EN FUNCIONES EXONERADO DEL CONTROL?—V. RECAPITULACIÓN FINAL.

RESUMEN

Desde las elecciones de mayo de 2015 hemos vivido un período de incertidumbre en el que el Gobierno ha actuado en funciones, período en el que se ha negado a comparecer ante las Cámaras, especialmente ante el Congreso de los Diputados, aduciendo que al estar en funciones no debe someterse al control parlamentario. El control es la principal función de los Parlamentos. En el presente artículo se analiza la situación creada y se aportan algunas reflexiones respecto a la función de control.

PALABRAS CLAVE: Constitución de 1978, control parlamentario, Gobierno en funciones.

ABSTRACT

Since the elections of May 2015 we have experienced a period of uncertainty about the performance of the functions of the outgoing Government, during which they

* Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE). Universidad Pontificia Comillas.

have refused to appear before the Chambers, especially in the Congress of Deputies, saying that they will not be subject to parliamentary scrutiny about political control. Control is the main function of the modern Parliament. This article analyzes the situation created and some reflections are given relative to the control function.

KEYWORDS: Constitution of 1978, parliamentary control, outgoing government.

I. ENCUADRE DEL TEMA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 hemos asistido a un complejo proceso de investidura del Presidente, pues desde que se celebraron las elecciones el 20 de diciembre de 2015 hasta el 29 de octubre del 2016, en el Congreso de los Diputados no se ha conseguido un acuerdo en virtud del cual se pudiera formar una mayoría suficiente que permitiera, según las previsiones del artículo 99 CE, otorgar la confianza a un candidato a la presidencia, procediéndose así a la formación de Gobierno.

Es evidente que nuestra Constitución intenta garantizar, con el procedimiento de investidura, por una parte, la posibilidad de que el Gobierno tenga estabilidad, exigiéndose mayoría absoluta en primera votación, pero, por otra parte, la pretensión de que los candidatos busquen apoyos en el Congreso y, en su caso, consigan acuerdos para obtener en segunda votación la mayoría simple. Si esto no es así, en aras de evitar vacíos de poder y previsiblemente conflictos, se apela al electorado disolviendo las Cámaras y convocando elecciones generales.

Es cierto que hasta ahora las previsiones constitucionales al respecto, esto es básicamente las contenidas en el artículo 99 CE, nos habían hecho acostumbrarnos a procesos de investidura en los que los candidatos propuestos obtenían el apoyo parlamentario suficiente en primera votación con mayoría absoluta, o a lo más, en algunos casos, lo obtenían en una segunda votación, con mayoría simple. De esta manera, en el caso de la formación del Gobierno de España es inédita aún la propuesta de un segundo candidato, como lo era el supuesto de disolución de las Cortes, hasta que las Cámaras elegidas el 20 de diciembre de 2015 se disolvieron por Decreto del 3 de mayo de 2016, celebrándose nuevas elecciones el 26 de junio del mismo año.

Este largo período de tiempo sin que el Congreso otorgara su confianza a un Presidente ha supuesto que, desde la aprobación de la Constitución, sea la primera ocasión en que durante más de diez meses (314 días, del 21 de diciembre de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016) hayamos tenido un Gobierno cesante o en funciones, por lo que han surgido algunas incertidumbres sobre las actividades que un Gobierno cesante o en funciones puede o debe y, consecuentemente, no puede o no debe realizar.

Señala el artículo 101.1 CE cuales son los supuestos de cese del Gobierno: “El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los

casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”. Y añade el apartado 2 del mismo precepto que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. No obstante, hasta ahí llega la regulación, pues la Constitución no hace referencia a la situación jurídica o política del Gobierno cesante, como tampoco lo hacen Constituciones de nuestro entorno¹.

Esta falta de regulación constitucional en un aspecto de tanta relevancia constitucional y política, se subsanó, aunque a través de legislación ordinaria, mediante el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante LG), que establece la regulación del Gobierno en funciones refiriéndose, especialmente, a las limitaciones de sus facultades hasta que haya un nuevo Gobierno². Así, el artículo 21.3 LG dispone que el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo”. En cuanto a los límites, el mismo apartado advierte que el Gobierno en funciones “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”³.

Además el artículo 21.4 LG señala que el Presidente del Gobierno no podrá ejercer las facultades de “proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales, plantear la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo”. En lo

¹ En general los textos constitucionales hacen referencia a que el Gobierno en funciones seguirá con los asuntos de trámite u ordinarios hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Otro país con experiencia en estas situaciones de inestabilidad es Italia, hasta el punto que los italianos han acuñado el dicho “Senza Governo funzionamo meglio (sin Gobierno funcionamos mejor)”. Paradigmático fue hace unos años el caso belga, pues desde junio de 2010 hasta el 6 de diciembre de 2011, transcurrieron 541 días de Gobierno en funciones. Situaciones similares se vivieron en Moldavia (528 días entre 2015 y 2016), Camboya (entre 2003 y 2004, 343 días), en Irak (en el año 2009, 249 días) y en los Países Bajos (en el año 1977, 207 días).

² Sobre la regulación contenida en la Ley del Gobierno acerca de las actividades del Gobierno en funciones planteó hace años Pérez Tremps alguna duda puesto que señalaba: “no existe en la Norma Fundamental ninguna base normativa que permita restringir legalmente las competencias que la propia Constitución reconoce al Gobierno; es más, la figura del Gobierno cesante está expresamente recogida en el artículo 101.2 de la Constitución para señalar que sigue en funciones, pero sin recortar o limitar el alcance de esas funciones. Es cierto, y cualquier jurista o persona con sensibilidad política lo sabe, que en un régimen parlamentario, desaparecida la relación de confianza, el Gobierno en funciones debe moderar el alcance de su actuación para no subvertir los principios mismos del sistema parlamentario y democrático”. Y ponía además dos ejemplos cercanos a la realidad que nos encontramos en 2016: la necesidad de aprobar unos Presupuestos Generales o la de aprobar una Ley Orgánica de las previstas en el artículo 93 CE en relación con la Unión Europea. Vid. PÉREZ TREMPs, P., “Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núms. 246/247, 1997, p. 111.

³ Es importante tener en cuenta el alcance de lo que la Ley del Gobierno señala. En este sentido, “el Gobierno cesante sólo puede actuar en el momento en que una causa razonablemente objetivable requiera con urgencia la adopción de medidas tendentes a conjurar el daño para el interés general que, de otro modo puede surgir”: NARANJO DE LA CRUZ, R., “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, núms. 36/37, 2001, p. 29.

referente a las facultades del Gobierno en funciones el artículo 21.5 LG señala que no podrá “aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado”. Finalmente señala el artículo 21.6 LG que “las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales”.

Efectivamente llegados a este momento de nuestra historia constitucional estamos pasando por un tiempo incierto. Necesitamos de un Gobierno estable que pueda enfrentarse a retos importantes, retos que pueden llegar pronto y a los que hay que dar soluciones duraderas y satisfactorias en la defensa del Estado de Derecho. Los inicios de la XI y de la XII Legislaturas se han caracterizado por la fragmentación política en la composición del Congreso de los Diputados, lo que ha puesto de manifiesto algunas lagunas, no sólo en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno, sino también acerca del Gobierno en funciones, y se ha generado una cierta desconfianza en la labor desarrollada por el Gobierno en este período⁴.

Si la situación hubiera continuado hubiéramos estado nuevamente abocados a una disolución y le hubiera correspondido al Rey disolver las Cortes y convocar las elecciones, con el refrendo de la Presidenta del Congreso de los Diputados, tal como señala el artículo 99.5 CE, que además previamente informaría al Presidente del Senado (art. 172 RCD). Con este final del proceso de investidura se hubiera podido romper una situación de paralización, con un Gobierno en funciones, “que podría alargarse indefinidamente”, puesto que la disolución de ambas Cámaras adquiere sentido, dado que la “importancia del conflicto”, justificaría la intervención del electorado para la elección del órgano que representa la soberanía popular⁵.

En esta línea la Constitución española de 1978 distribuye, entre distintos órganos de poder, las potestades constitucionales, estableciendo un equilibrio fundamentado, en último término, en la idea de balances y contrapesos. Un marco que requiere para el funcionamiento regular de las instituciones, tanto el cumplimiento de las competencias propias como el respeto al ejercicio de las funciones de los otros órganos, es decir, el sometimiento al reparto competencial establecido en la propia Constitución.

Cuando el funcionamiento regular de las instituciones no es posible es cuando se producen los conflictos y los desacuerdos. La larga situación de provisionalidad del Gobierno ha supuesto también un tiempo de impasse para las Cortes Generales. A lo largo de la XI Legislatura (iniciada el 13 de

⁴ “La heterogeneidad y ambigüedad de las funciones encomendadas al órgano gubernamental en el régimen parlamentario y, paralelamente, la reducción de los mecanismos de control sobre aquél una vez rota la relación de confianza, es lo que ha generado una corriente de desconfianza hacia los Gobiernos en funciones”: ÁLVAREZ CONDE, E., “El Gobierno en funciones”, en *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, p. 197.

⁵ BAR CENDÓN, A., *El Presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, 1983, pp. 159-160. Aunque la doctrina es mayoritaria en considerar inadecuada la disolución del Senado también hay autores que defienden la disolución conjunta. Vid. los citados por REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1988, p. 40 y 41.

enero de 2016 y finalizada el 3 de mayo del mismo año) se han presentado algunas iniciativas, pero la polémica surgió en relación al ejercicio por parte de las Cortes, especialmente del Congreso, de la función de control, con la negativa por parte de algún Ministro en acudir a la Cámara y el planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales, entre el Congreso y el Gobierno, ante el Tribunal Constitucional. Trataremos más adelante de nuevo esto, pues es interesante un análisis previo del control como función parlamentaria, de dos tipos de control ordinario como son las preguntas y las interpelaciones que se prevén en nuestro sistema constitucional, para aportar algo de luz sobre si un Gobierno en funciones, puede ser sometido al control parlamentario.

II. SOBRE EL CONTROL COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA

En la Constitución, la democracia se establece como principio, de manera que el pueblo está representado por las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado como señala el artículo 66.1 CE, con prohibición expresa del mandato imperativo, aun cuando el mandato representativo, está hoy en crisis en los modernos Estados de partidos⁶. Bien es cierto que la democracia representativa ha ido consolidando el protagonismo casi exclusivo de los partidos. El protagonismo de los partidos políticos ha sido notorio a lo largo de estos años de democracia, puesto que desde los debates constituyentes quedó claro que la nueva democracia iba a asentarse sobre el pluralismo político que expresan los partidos, que han ido ganando terreno de modo paulatino⁷. En la actualidad, tanto en el orden político como en el orden social, el papel que juegan los partidos es consecuencia de la propia evolución del sistema de partidos, aunque hay que tener en cuenta que la relación entre Estado y partidos políticos ha sido históricamente conflictiva e incluso los partidos han tenido un papel protagonista en la crisis del parlamentarismo que se produjo en la primera mitad del siglo XX y que, en cierto modo, ha resurgido en las últimas décadas⁸.

⁶ Vid. TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, 1991, en especial las pp. 335- 361.

⁷ Así, la elaboración de la Constitución española de 1978, y el propio texto, ponen de relieve un auténtico movimiento pendular, en el que los partidos -negados durante el franquismo- pretendieron convertirse en los exclusivos cauces de participación ciudadana": FERNÁNDEZ SARASOLA, I., "La idea de partido político en la España del siglo XX", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo- agosto 2006, p. 101.

⁸ Ejemplo paradigmático de esta afirmación es lo que ha sucedido en Francia donde "el régimen político instaurado en la V República supuso el paso de un modelo tradicional de naturaleza parlamentaria a un modelo presidencial, convirtiendo el clásico parlamentarismo, tal y como comentamos, en una forma mixta de Gobierno que además se adecuaba perfectamente a las necesidades de superación de un modelo en crisis que, entre otras circunstancias, buscaba superar un multipartidismo que no permitía Gobiernos estables": DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. y CORREAS SOSA, I., "Cincuenta años de presidencialismo en Europa: la evolución del semipresidencialismo de la V República francesa", en *Iade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núms. 83-84, 2,

Así, la profundización en el principio democrático que tuvo lugar a partir de la segunda postguerra europea, movió a una evolución del constitucionalismo que exigió como única forma de legitimación del poder la que emana de unas elecciones democráticas transparentes. La participación política se convierte, en consecuencia, en un derecho fundamental del ciudadano y, paralelamente, en la base del Estado. Se instaura así una nueva concepción del poder que se generaliza en los Estados occidentales, y que vincula el sometimiento del poder público a la ley, al ideal de una democracia de carácter fundamentalmente representativo. De este modo, tal como sucedió en España con la Constitución de 1978, se forja un nuevo Estado en el que se establecen controles para el ejercicio del poder público, que se ejerce mediante un equilibrio de órganos con atribuciones propias.

El Estado democrático tal y como lo define nuestra Constitución, y también la práctica totalidad de las Constituciones de nuestro entorno, se ha fundamentado en su carácter sustancialmente representativo, de manera que la participación de los ciudadanos se produce a través de unas elecciones generales que se celebran cada cierto período de tiempo (cada cuatro años, en el caso de España, si no hay disolución anticipada) en las que se eligen a los representantes de los ciudadanos que ocuparán los correspondientes escaños del Parlamento. Tal primacía de la democracia representativa ha venido tradicionalmente sustentada, entre otros argumentos, en la inviabilidad de la democracia directa en la mayoría de Estados⁹.

El sistema parlamentario que nuestra Constitución crea se asienta sobre la doble confianza de Cortes y Gobierno. Así, desde su origen, a partir de la investidura del Presidente del Gobierno, regulada en el artículo 99 CE, el ejecutivo debe contar con la confianza del Congreso de los Diputados para existir como tal. Además el Gobierno ha de seguir contando a lo largo de todo su mandato de la confianza parlamentaria, puesto que las Cortes controlan políticamente al Gobierno y garantizan, en su faceta de impulso político, que se respete el pluralismo. Este pluralismo significa, en el ámbito parlamentario, garantía de participación en la función de control y en las restantes competencias de los Grupos parlamentarios, al margen del número de sus miembros. En este sentido, las Cortes Generales se encargan de marcar los límites, condicionar y controlar la actuación del Gobierno.

El planteamiento que nos ocupa necesita, sin embargo, ser matizado. Han pasado las épocas en que Parlamento y Gobierno estaban en lucha por detentar el poder y como señala TUDELA “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,

2011 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario ICADE. Derecho), p. 401. Vid. también sobre esta cuestión MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “La reforma de la Constitución francesa en los aspectos relativos al control parlamentario”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 34-35, 2008, pp. 301-311.

⁹ Sobre este tema vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “La democracia ante los avances de la tecnología: una perspectiva de Derecho constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 82, 2011, pp. 283-312.

se coloca políticamente como oposición, apoyando o no al Gobierno y ejerciendo la función de control, no como actividad parlamentaria, sino exclusivamente como resultado del enfrentamiento político que existe¹⁰. Creemos que esta descripción también expresa un sentimiento generalizado sobre la dudosa eficacia del control. En este punto se confunde el objetivo que tiene la función de control, que prevé el texto constitucional, con el sentido que tiene la exigencia de responsabilidad política. La primera tiene una finalidad que no produce ningún efecto a corto plazo. La segunda tiene efectos jurídicos marcados por la misma Constitución y, por lo tanto, puede afectar a la existencia y permanencia del Gobierno.

Evidentemente en este punto, hay que tener en cuenta que las Cortes ejercen las funciones que la Constitución les otorga que en cierta medida son menos relevantes que las que se confieren al Gobierno en el artículo 97 CE: “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”. De ahí la importancia del control, puesto que las atribuciones del Gobierno especialmente la relativa a dirección de política interior y exterior supone situarle en el papel más relevante de todo el sistema.

Sobre el concepto de control y sobre lo que es y no es el control parlamentario del Gobierno se ha escrito mucho y desde distintas perspectivas. Señala SANTAOLALLA que “el control constituye una actividad que un sujeto (controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario”¹¹.

En definitiva, “control” es la actividad del Parlamento encaminada a supervisar la gestión gubernamental con objeto de verificar el cumplimiento y desarrollo de la Constitución y de las leyes, de comprobar la adecuación de la actuación del Gobierno al programa político que el Presidente sometió a la aprobación de la Cámara en la sesión de investidura e incluso la posibilidad de instar, en su caso, al Gobierno a rectificar su actuación cuando ésta no se ajuste a los parámetros indicados. Se trata de una función que corresponde a las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, a diferencia de la exigencia de la responsabilidad política, que se confiere con exclusividad al Congreso.

Así, el control parlamentario es lógica consecuencia de la existencia de una relación básica que liga de forma directa e inexcusable al Gobierno con el Parlamento en el régimen parlamentario. Es fruto del principio en virtud del cual la actividad del Gobierno descansa en la confianza parlamentaria,

¹⁰ TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, p. 76.

¹¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1990, pp. 240 y 241.

de que precisa de una mayoría en el Congreso para existir, y, consecuentemente, está sometido a responsabilidad política¹².

Generalizada es la opinión en este punto, tanto de la doctrina como del sentir ciudadano, que en la relación Gobierno Parlamento, se ha producido un cambio notable en virtud del cual también se incorpora a la función de control la dialéctica mayoría y oposición. Así la mayoría aprovecha el ejercicio de la función de control para permitir el lucimiento del Gobierno y el control que ejerce la oposición queda en ocasiones vacío de contenido por ser ésta minoritaria. Esta afirmación, que como digo es reiterada en numerosas ocasiones, puede empezar a ser incierta en el momento en que el Gobierno tenga un apoyo minoritario en las Cortes y sea sometido al control por una auténtica oposición¹³.

El principio democrático debe permitir que en el ejercicio del control se garantice el debate público, así como el conocimiento de los asuntos públicos. Pendiente queda en nuestro sistema determinar el papel que debe jugar la oposición, papel probablemente esencial en el futuro¹⁴.

Los instrumentos de control político ordinario se atribuyen a ambas Cámaras por igual, pero algunos de ellos se confieren con exclusividad al Congreso de los Diputados. Estos últimos los podemos clasificar en cuatro grupos. En primer lugar, en relación a la actividad legislativa encontramos la intervención del Congreso en la convalidación o derogación de los Decretos Leyes dictados por el Gobierno (art. 86 CE). En segundo lugar, la autorización previa para la realización de Tratados Internacionales (art. 94.1 CE). En tercer lugar, la intervención del Congreso en las declaraciones de los estados de excepción y sitio (art. 116.3 y 4 CE). Y en último lugar, la autorización previa del Congreso para la celebración de un referéndum de carácter consultivo (art. 94 CE).

Todas estas actividades que lleva a cabo con exclusividad el Pleno del Congreso de los Diputados se encuadran en la función de control al Gobierno, y manifiestan nuestro bicameralismo imperfecto. Incluso en este punto es necesario distinguir, además, entre los controles ordinarios que se desarrollan a lo largo de toda la legislatura, el control que se ejerce sobre el programa político del Presidente en la sesión de investidura y los con-

¹² SÁNCHEZ DE DIOS, M., "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno", en *Política y Sociedad*, núm. 20, 1995, p. 36.

¹³ "Así, la minoría, a través del control, no sólo podrá velar por el interés general, del que es tan portador como la mayoría, sino que podrá poner de manifiesto sus principios programáticos para que el Gobierno-mayoría lo pueda tomar en cuenta (*control-influencia*), además de su virtualidad para influir en el electorado. Cuando, por el contrario, los mecanismos de control se dejan en manos de la mayoría que apoya al Gobierno, el control puede distorsionarse, convirtiéndose en un instrumento que sirva para que la mayoría se «perpetúe» en el poder. En efecto, la mayoría puede utilizar el control sólo con el objetivo de brindar al Gobierno un foro público exculpativo (lo que podría denominarse *control-publicidad*), alterando las funciones naturales del control (inspección, enjuiciamiento y adopción de medidas correctoras o ratificadoras)": FERNÁNDEZ SARASOLA, I., "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, Septiembre-Diciembre 2000, p. 100.

¹⁴ Interesante en este punto el trabajo de SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *La oposición parlamentaria*, Madrid, 1997, en especial en cuanto al concepto de oposición las pp. 29-33.

troles con sanción al Gobierno “que pueden implicar incluso el cese del Gobierno”¹⁵. Así, además de la función de control ordinaria, la Constitución crea dos figuras parlamentarias que culminan la relación Congreso-Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza, que suelen vincularse a la exigencia de responsabilidad política del Gobierno¹⁶.

También están adquiriendo relevancia en el ámbito del control parlamentario tanto la comprobación de la eficacia y eficiencia de la labor legislativa, como el cumplimiento por parte del Gobierno del desarrollo de las políticas públicas, vinculando además ambos aspectos con la exigencia de transparencia, que supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos y por ende un incremento también en los controles¹⁷.

III. DOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO: PREGUNTAS E INTERPELACIONES

Nos detendremos ahora con exclusividad en dos de los instrumentos reglamentarios de control político a disposición de las Cortes, las preguntas y las interpelaciones, que son los que se han cuestionado en el tiempo en el que el Gobierno ha estado actuando en funciones. Algunas posiciones doctrinales niegan que preguntas e interpelaciones tengan carácter de medios de control parlamentario, pues no conllevan sanción sobre la actividad gubernamental, por lo que son instrumentos de “información (o, si se prefiere, de inspección o fiscalización) de alcance polivalente”¹⁸.

Ineludible al planteamiento de las preguntas parlamentarias e incluso de las interpelaciones es el derecho de información, regulado en el artículo 109 CE, y en los arts. 7 del Reglamento del Congreso (en adelante RCD) y 49 del Reglamento del Senado (en adelante RS). La autonomía parlamentaria, principio que garantiza la independencia de las Cortes, supone que ambas Cámaras, mejor dicho, los parlamentarios individualmente de ambas Cámaras, están facultados para solicitar al Gobierno información sobre los asuntos públicos así como reclamar la presencia de sus miembros en las sedes parlamentarias, bien en Pleno, bien compareciendo en Comisión. Y esta materia es esencial en un sistema parlamentario, como el nuestro, pues son las Cortes Generales las que, como representantes del pueblo es-

¹⁵ ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L., *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, 2002, p. 200.

¹⁶ Sobre este tema vid. el trabajo de MELLADO PRADO, P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1988.

¹⁷ Sobre el estudio de los instrumentos “no tradicionales de ejercicio de la función de control vid. TUDELA ARANDA, J., *op. cit.*, pp. 90-97. También interesante el análisis que realiza GONZÁLEZ DEL CAMPO, L., “Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 23, pp. 87-111.

¹⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, cit., p. 425. Vid sobre las diferentes doctrinas acerca de la naturaleza jurídica de preguntas e interpelaciones SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, 1982, pp. 19-37.

pañol, utilizan determinados procedimientos que se recogen constitucionalmente para supervisar o vigilar que la labor del Gobierno se adecua a la voluntad del legislativo, pudiendo éste en último extremo y a través de esa labor vigilante llegar a provocar su cese.

Evidentemente, podemos estar de acuerdo en que como medios de control, las preguntas y las interpelaciones están carentes de consecuencias, salvando la que creemos importante: permitir conocer la actividad del Gobierno en toda su extensión. También se ha puesto de manifiesto que “el término control adolece... de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen”¹⁹. Sobre este punto volveremos pues nos permitirá argumentar la necesidad de que el Gobierno en funciones informe a las Cortes de su actuar.

En cualquier caso, el control supone un seguimiento continuado de la actividad del Gobierno, a la vez que implica también la intención de influir en la propia actuación gubernamental. En todos los casos, el control requiere información. Para poder enjuiciar una actuación hay que saber en qué ha consistido ésta, en qué circunstancias se ha desarrollado y que otras posibilidades de actuación existía. Ambas funciones, la de control y la informativa, son auxiliares, en tanto se cubren con los mismos procedimientos parlamentarios. La diferencia básica entre ambas está en los criterios de utilización: la informativa se destina a la vigilancia y conocimiento de la labor gubernamental, mientras que el control aporta una visión crítica de los asuntos cuestionados. La intención del texto Constitucional es clara a la hora de separar la obtención de la información, que es una facultad de las Cámaras en virtud del mencionado artículo 109 CE, del sometimiento de los miembros del Gobierno a las preguntas y a las interpelaciones en base al artículo 111 CE²⁰.

Las preguntas suponen la facultad de diputados y senadores para plantear cuestiones al Gobierno, en Pleno o en Comisión (arts. 185 a 190 RCD y arts. 160 a 169 RS). Según el artículo 187 RCD las preguntas se formulan por escrito, pero se debe hacer constar si la respuesta se pide por escrito o si por el contrario se solicita una respuesta oral. En este último caso, debe constar si basta la respuesta en el seno de la Comisión o si se exige la presencia en el Pleno del miembro del Gobierno, Presidente o Ministro, que ha sido preguntado. En todos los casos, la admisión o no de las preguntas depende de la Mesa del Congreso de los Diputados. La situación en el Senado es semejante, clasificándose las preguntas en orales y escritas, en virtud del tipo de respuesta que se exija y que depende únicamente de la voluntad del parlamentario que ha formulado la pregunta (arts. 160 -169 RS).

Constituyen uno de los medios de control típico y habitual del régimen parlamentario y consisten en la petición de respuesta del Gobierno surgida de una duda sobre una actividad o una omisión del ejecutivo. De ahí, que

¹⁹ RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid 1997, p. 206.

²⁰ Esta es la línea señalada por GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1995, pp. 144-147.

se establezca que las preguntas tienen una clara intencionalidad política, pues pretenden señalar alguna deficiencia en la actividad gubernamental, en aquellas cuestiones de su responsabilidad. En este sentido, las preguntas son “instrumentos de inspección o información ya que permiten conocer, comprobar o fiscalizar una determinada realidad”²¹. Las preguntas con respuesta oral permiten un debate a dos entre el miembro del Gobierno preguntado y en su caso, el diputado que plantea la pregunta y supone “una medida de control del Gobierno de repercusión pública”²².

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones en relación a las preguntas como actividad de control, así ha señalado: “No cabe duda alguna de que la facultad de formular preguntas al... Gobierno y a sus miembros, corresponde a los diputados... y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar... y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”²³.

Las interpelaciones, segundo de los instrumentos de control al que nos vamos a referir, corresponden a diputados y a Grupos parlamentarios en el Congreso y a senadores en la Cámara Alta. Sólo se sustancian en Pleno y podrán versar sobre los motivos o propósitos de la política del Gobierno en cuestiones de política general, por lo que pueden ser formuladas al Gobierno en su conjunto o a cualquiera de sus miembros individualmente. Tal como vimos en el caso de las preguntas, corresponde a las respectivas Mesas el trámite de admisibilidad, aunque en este caso se podrá inadmitir aquella interpelación “que tenga un objeto ajeno a la política general del ejecutivo”²⁴. Esto significa que la Mesa no se limitará al estudio formal de la interpelación, sino que atenderá a su contenido material.

Pueden dar lugar a una moción (arts. 180 a 184 RCD y arts. 170 a 173 RS), que consiste en el planteamiento de un debate parlamentario sobre algún aspecto de la política del Gobierno con objeto de que éste manifieste cuál es su enfoque sobre el argumento debatido, lo cual puede conducir a que la Cámara a su vez emita un juicio valorativo sobre la posición y la actuación del Gobierno. En este sentido, la interpelación va dirigida a que la Cámara forme un juicio político sobre un aspecto global de la actividad del Gobierno, juicio que, en su caso, puede ser manifestado en una moción al término del debate.

Una vez presentada por escrito, la Mesa de la Cámara decide sobre su admisibilidad, conforme a lo que hemos señalado, e inclusión en el orden del día, con el mismo procedimiento estudiado en el caso de las preguntas. La interpelación ha de contestarse personalmente por los miembros del

²¹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El parlamento y sus instrumentos de información...*, cit., p. 40.

²² SERRA CRISTÓBAL, R., “Pequeñas minorías y control parlamentario”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 21, p. 111.

²³ STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 4.

²⁴ GARCÍA MORILLO, J., *op. cit.*, p. 173.

Gobierno, sin que quepa sustitución alguna. Si el interpelante no queda satisfecho con la respuesta puede presentar una moción, que supone una resolución de la Cámara dirigida al Gobierno manifestándole su descontento sobre la actuación gubernamental. Con ocasión de la votación de la moción puede tener lugar otro debate, o al menos una intervención de los representantes de cada grupo parlamentario. Esto supone una clara diferencia con respecto a las preguntas, puesto que “la relevancia de la materia tratada suele provocar el deseo de otros (...) de expresar su posición al respecto, y de ahí que resulte lógico que puedan darse otros turnos de palabra”²⁵.

Sin embargo, aunque la moción resulte una condena al Gobierno o a su política, éste no queda por ello obligado a dimitir. Lo habitual es que la moción consecuencia de una interpelación sirva tan sólo para provocar un debate político sobre algún aspecto importante de la política gubernamental y obtener por parte de los que la hayan provocado una repercusión en la opinión pública. En este sentido, la “carencia de efectos jurídicos vinculante no priva a las mociones (...) de su carácter de instrumentos de control, en cuanto supone una «conminación» política (aunque no jurídica), y un instrumento de presión gubernamental indirecta a través de la opinión pública”²⁶.

IV. ¿ESTÁ EL GOBIERNO EN FUNCIONES EXONERADO DEL CONTROL?

Visto hasta este momento la función de control que ejercen las Cámaras sobre el Gobierno a través de preguntas e interpelaciones surge la duda: ¿puede un Gobierno en funciones ser controlado por las Cortes Generales? La respuesta no es sencilla. Queda claro que la exigencia de responsabilidad política no es viable, puesto que la moción de censura carece de objeto que censurar y la Ley del Gobierno no permite al Presidente plantear una cuestión de confianza. Sin embargo, ni la Constitución, ni la Ley del Gobierno regulan acerca del alcance del resto de los instrumentos de control y, en su caso, los reglamentos parlamentarios también guardan silencio en este punto.

La doctrina no ha tratado mucho el tema del control de Gobierno en funciones, probablemente, como ya hemos venido señalando, porque el tiempo en que hasta la fecha los Gobiernos han estado en ese supuesto ha sido breve. La evidencia de una investidura próxima a la fecha de constitución de las Cámaras después de unas elecciones ha llevado en las diferentes Legislaturas a posponer la actividad parlamentaria e incluso habitualmente las Comisiones permanentes legislativas se han constituido una vez formado el Gobierno, modificándose los Reglamentos parlamentarios en este punto adecuándose a la nueva composición gubernamental.

²⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, cit., p. 410.

²⁶ ARAGÓN REYES, M., *Constitución, democracia y control*, Madrid, 2002, p. 197.

Sólo tangencialmente la doctrina, al hilo de estudiar otras materias, ha tratado el tema del control del Gobierno en funciones. Así, REVIRIEGO señala que hay dos posturas: aquellos “que consideran que por el carácter interino del Gobierno esa actividad de control carece de sentido” y aquellos que por el contrario “entienden que por ese mismo carácter el control tendría ahora mayor relevancia, más allá de sus consecuencias finales”²⁷. Estamos de acuerdo, con los primeros, cuando la normalidad nos ha acostumbrado a que esa situación de interinidad sea breve y, con los segundos, como posteriormente diremos, cuando el objeto del control sea limitado.

Señalábamos al principio de estas reflexiones, que en la XI Legislatura, la Mesa del Congreso decidió admitir algunos instrumentos de control, siempre que hicieran referencia al ejercicio de las funciones que el artículo 21 LG confiere al Gobierno cuando está en funciones. Esto parecía razonable, puesto que aunque el Gobierno limite su “gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos”, hay casos en que esos asuntos públicos suponen o pueden suponer tomar decisiones de trascendencia. La Ley del Gobierno está pensando en que un Gobierno en funciones lo esté por un período breve de tiempo, de ahí también el sentido que tiene el mismo precepto al hacer referencia a que el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes”. El problema ha surgido cuando esa situación se ha alargado no unos días como estábamos habituados, sino casi un año²⁸.

²⁷ REVIRIEGO PICÓN, F. *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento español*, Madrid, 2003, p. 287, y en especial las citas de opiniones de los diferentes autores que se recogen en esa página.

²⁸ El tiempo transcurrido entre la sesión constitutiva de la Cámara y la propuesta de candidato por el Rey ha sido hasta ahora, en general, muy breve. En la I Legislatura se constituyó la Cámara el 22 de marzo de 1979 y el 28 de marzo el Rey propuso candidato a Adolfo Suárez (8 días). En la misma Legislatura, habiendo dimitido Suárez el 30 de enero de 1981, el Rey propuso candidato el 10 de febrero (11 días), celebrándose el debate de investidura de Calvo Sotelo el 18 de febrero. Es cierto que en este caso el nombramiento de Presidente se alargó porque el candidato no obtuvo mayoría absoluta en primera votación y la segunda votación fue interrumpida por el golpe de Estado, con lo que Calvo Sotelo fue investido presidente del Gobierno en segunda votación el 25 de febrero de 1981, pero con mayoría absoluta. En la II Legislatura el Congreso se constituyó el 18 de noviembre de 1982 y el candidato fue propuesto el 26 del mismo mes (8 días). En la III Legislatura los plazos fueron brevísimos puesto que se constituyó el Congreso el 15 de julio de 1986 y la propuesta quedó formalizada el 17 de julio (2 días). La Cámara de la IV Legislatura se constituyó el 21 de noviembre de 1989 y la propuesta se hizo el 27 de noviembre (6 días). El Congreso la V Legislatura quedó constituido el 29 de junio de 1993 y el 3 de julio se propuso candidato (5 días). En la VI Legislatura, la Cámara se constituyó el 27 de marzo de 1996 y la propuesta se formuló el 12 de abril (16 días). Los plazos en la VII Legislatura volvieron a ser muy breves, pues el 5 de abril de 2000 se constituyó la Cámara y la propuesta se recibió el 12 de abril (6 días). En la VIII Legislatura el Congreso celebró sesión constitutiva el 2 de abril de 2004 y la propuesta de candidato fue el 7 de abril (5 días). En la IX Legislatura el plazo fue desde el 1 de abril de 2008 fecha de la constitución de la Cámara al 4 de abril fecha de la propuesta (3 días). A pesar de la celeridad de la propuesta es la única ocasión (de momento) en que el candidato propuesto por el Rey, D. José Luis Rodríguez Zapatero no obtuvo mayoría absoluta por lo que fue nombrado Presidente cuando consiguió en segunda votación la mayoría simple de los votos. En la X Legislatura constituida la Cámara el 13 de diciembre 2011 la propuesta de candidato se realizó el 16 de diciembre (3 días). Fuente: RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., “Artículo 171”, en RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R. (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2012, pp. 1174-1177. Por el contrario durante la XI Legislatura transcurrieron 20 días, desde el 13 de enero que se celebró la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados

Durante este período las Cámaras han celebrado Plenos, incluso se han presentado varias proposiciones de ley, se han constituido las Comisiones, ha comparecido algún Ministro, e incluso el Presidente del Gobierno. Las peticiones de comparecencia del Presidente fueron ocho a la largo de la XI Legislatura, de la que sólo tres fueron atendidas, tratándose temas relacionados con la Unión Europea²⁹. La Mesa del Congreso en la XI Legislatura además decidió admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información. La decisión de la Mesa se basaba en un Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 19 de enero de 2016, que señalaba: “en la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de la iniciativas de control y de información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones”.

En base a dicho informe, la Comisión de Defensa de la Cámara acordó la comparecencia del Ministro de Defensa en funciones para el jueves 17 de marzo con el fin de que diera cuenta de los acuerdos adoptados el 17 de febrero en una reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN en relación con el problema de los refugiados en el mar Egeo.

hasta que hubo votación de investidura, y al no haber obtenido el candidato ni en primera, ni en segunda votación mayoría suficiente se disolvieron las Cámaras el 3 de mayo. En la XII Legislatura, la actual que comenzó el 19 de julio, el Rey propuso candidato a Mariano Rajoy el 29 de julio y se votó la propuesta en primera votación el 31 de agosto y en segunda votación el 2 de septiembre no obteniendo el candidato la confianza de la Cámara (en ambas votaciones el resultado fue idéntico: 170 votos a favor y 180 en contra). Iniciada una nueva ronda de consultas los días 24 y 25 de octubre de 2016, el Congreso otorgó por fin su confianza al candidato propuesto por el Rey. Así, tuvo lugar una primera votación, celebrada el 26 de octubre, fallida (obtuvo el voto favorable de 170 diputados, el rechazo de 180 y ninguna abstención). Pero el día 29 de noviembre, en una segunda votación, fue investido Presidente Mariano Rajoy por mayoría simple (votaron 349 diputados, 170 votos afirmativos, 111 negativos y 68 abstenciones), dos días antes de cumplirse el plazo previsto en el artículo 99.5 CE para que se produjera la disolución automática de las Cámaras.

²⁹ Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, solicitada por 81 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, para informar sobre las reuniones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 y 17 y 18 de marzo de 2016, conforme a lo dispuesto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, así como de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea con Turquía, celebrada el día 7 de marzo de 2016 (Número de expediente 210/000003); Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, solicitada por los Grupos Parlamentarios Mixto y Podemos-En Comú Podem-En Marea, para que explique el desarrollo de las negociaciones del Consejo Europeo de los días 17 y 18 de marzo de 2016 y, más concretamente, de la posición que defendió durante su celebración, así como para conocer, a posteriori, la adecuación de la postura defendida y consensuada por el Gobierno con relación a la declaración institucional que se leyó y aprobó durante la última sesión de la Comisión Mixta para la Unión Europea, del día 16 de marzo de 2016 (Número de expediente 210/000007) y la Comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno en funciones, ante el Pleno del Congreso de los Diputados, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre el contenido de los asuntos tratados en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 17 y 18 de marzo de 2016. (Número de expediente 210/000008. Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 2016).

Sin embargo, el 10 de marzo de 2016, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes envió al Presidente del Congreso un escrito en relación con la inclusión de la mencionada comparecencia del Ministro de Defensa, señalando que es criterio del Gobierno, que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia y las preguntas y las interpelaciones–, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados; y que en caso de discrepancia con el criterio del Gobierno, se dispondría de las oportunas vías jurisdiccionales para resolverlo.

Entiende el Gobierno que las “formas de control implican una exigencia de responsabilidad política, en la medida que versan sobre materias de índole política que son objeto de juicio de responsabilidad por parte de los diputados solicitantes de la iniciativa”. En virtud de ellos, interpreta que el Título V de la Constitución, supone que el Gobierno que responde ante las Cámaras es solo el Gobierno que goza de la confianza del Congreso, de tal manera que las competencias de “despacho ordinario” que la Ley del Gobierno encomienda a un Gobierno en funciones “no tienen interés alguno para el control político, pues se trata de actos que se realizan sin implicar directriz ni orientación política alguna”. En el resto de las actuaciones “la propia Ley obliga a acreditar las circunstancias que obligan a la adopción de dichas actuaciones” y esa “acreditación será valorada, en caso de discrepancia, por el Poder Judicial, con objeto de determinar si ha habido exceso en la actuación del Gobierno en funciones, de acuerdo a criterios estrictamente jurídicos”. En otras palabras, el Gobierno entiende que en el período en el que está en funciones las actuaciones que se han llevado a cabo no tienen naturaleza política, por lo que no son controlables políticamente, y si tuviera que realizar por “urgencia o interés general”, como señala la Ley del Gobierno, otras actuaciones serían controlables jurídicamente. Creemos en este punto relevante señalar que en el escrito del Gobierno se confunde la naturaleza de los actos de Gobierno, actos como ya hemos dicho antes controlables políticamente y, por lo tanto, de los que deben dar cuenta a las Cortes, con actos del Gobierno como Administración, actos que son controlables por el Poder Judicial.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha considerado la existencia de actos del Gobierno, diferenciados de los actos administrativos sometidos al control de los Tribunales³⁰. Así, declaró el Tribunal que “no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también

³⁰ También se ha ocupado de esta diferencia LÓPEZ CALVO, J., *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, 1996, pp. 91-146.

la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a unas u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes³¹.

En similar sentido se manifiesta también el Tribunal en relación a un acto producido en el seno de las relaciones políticas entre el ejecutivo y el legislativo: “Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa» cuyo control corresponda ex arts. 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia”³². Pero también deja claro el Constitucional que esto no significa que dichas acciones “estén exentas de sujeción al Derecho y de todo control jurisdiccional. Tales actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político. Se trata, pues, de actuaciones que tienen su marco de desenvolvimiento institucional en el terreno parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones”³³.

De todo ello se puede deducir un ámbito discrecional en los actos del Gobierno, lo que no puede entenderse como un resquicio para la arbitrariedad de la actuación gubernamental. Bien es cierto que el contenido de las preguntas o de las interpelaciones, en su caso, dirigidas a un Gobierno en funciones deben hacer referencia a las actividades que el Gobierno haya llevado a cabo desde el momento que se produjo su cese, esto es, desde la celebración de las elecciones hasta que pueda haber un nuevo Gobierno. Pues en todo momento, el Gobierno y los órganos que lo integran, están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento, como el resto de los poderes públicos, conforme al artículo 9.1 CE y, además sus miembros son responsables de su gestión política ante las Cortes Generales, especialmente ante el Congreso de los Diputados.

Al escrito del Gobierno de 10 de marzo, respondió el Presidente del Congreso de los Diputados el 14 de marzo, replicando a su vez la Vicepresidenta del Gobierno el 16 del mismo mes de marzo. Finalmente, el Ministro no asistió a la sesión de la Comisión. Lo mismo sucedió con el Pleno del día 20 de abril y en relación con la calificación y admisión a trámite de preguntas, pues el Gobierno reiteró que, en coherencia con el criterio ex-

³¹ STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2.

³² STC 196/1990, de 15 de marzo, FJ 5.

³³ STC 196/1990, de 15 de marzo, FJ 6.

presado anteriormente, los miembros del Gobierno en funciones no deben atender las preguntas incluidas en el orden del día³⁴.

Ante esta situación, todos los grupos parlamentarios, a excepción del Popular, aprobaron, en el Pleno del Congreso de 6 de abril, presentar un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la invasión de las atribuciones del Congreso producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control que la Constitución atribuye a las Cortes Generales³⁵.

En cumplimiento del acuerdo del Pleno, el Presidente del Congreso requirió al Gobierno para que revocara su decisión de no atender a las iniciativas de control de la Cámara; requerimiento que el Gobierno rechazó, tras haber agotado el plazo disponible para ello, el 6 de mayo. Tras esta respuesta, la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara acordó definitivamente plantear, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno, el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de junio de 2016, ha acordado admitir a trámite el conflicto entre órganos constitucionales.

Dos son las tesis que se señalan en el conflicto planteado por el Pleno que nos parecen relevantes.

En primer lugar, se indica que cuando un Gobierno se somete al control no está respondiendo de su gestión política ante la Cámara que le otorgó su confianza, sino que está respondiendo ante una de las Cámaras que representan al pueblo español que es el titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado, y de ahí que en un sistema democrático parlamentario, no es aceptable la noción de un “Gobierno sin control político” por parte de quien ostenta la representación de la ciudadanía.

Como segundo argumento que nos parece relevante, se indica que un Gobierno en funciones ve limitado su actuar al despacho ordinario y a los asuntos urgentes hasta que haya un nuevo Gobierno y esta limitación tiene consecuencias indudables en el objeto del control parlamentario, pero las Cortes no están limitadas en su función de control ordinario, pues de otra manera el Gobierno en funciones quedaría absuelto de todo control político, una consecuencia inadmisibles en un sistema democrático parlamentario.

³⁴ “En la misma línea, y por poner solamente el ejemplo de trámites parlamentarios de control vinculados a dos temas de candente actualidad en el ámbito de la política europea del Gobierno, el Gobierno no ha informado del Consejo Europeo del 18-19 de febrero sobre las concesiones al Reino Unido para su permanencia en la Unión Europea ni se espera que lo haga del Consejo Europeo de los días 17-18 de marzo sobre las medidas acordadas con Turquía en relación con los refugiados provenientes de Siria y de otros países. Obsérvese que el Gobierno está obligado, por imperativo del artículo 4 de la Ley 8/1998, a comparecer ante el Congreso de los Diputados después de cada Consejo Europeo y que la práctica seguida hasta ahora es que lo haga a través de la comparecencia del Presidente del Gobierno”: VINTRÓ, J., “Gobierno en funciones y control parlamentario”, en *Agenda pública*, 13 de marzo de 2016, <http://agendapublica.es/Gobierno-en-funciones-y-control-parlamentario/>.

³⁵ BOCG Congreso núm. 50, de 11 de abril de 2016, p. 78 y ss. El debate y votación se celebra el 6 de abril, con el siguiente resultado: votos a favor, 218; en contra, 113, abstenciones 4 (Diario de Sesiones Congreso núm. 7, de 6 de abril de 2016, p. 75).

rio³⁶. Es cierto que los límites al actuar del Gobierno en funciones se han establecido en base a tres conceptos jurídicos indeterminados: el despacho ordinario de los asuntos públicos, la urgencia y el interés general³⁷.

V. RECAPITULACIÓN FINAL

Como hemos venido indicando la práctica política, alentada por necesidades de Gobierno ha ido desarrollando formas de pensar y de hacer que empiezan a amenazar seriamente las grandes declaraciones constitucionales que construyeron los autores de los primeros textos solemnes del mundo contemporáneo. El progresivo fortalecimiento del poder ejecutivo y la influencia de los partidos están diseñando una nueva democracia orientada hacia la gestión de los acuerdos parlamentarios y extraparlamentarios de las fuerzas políticas. La consecuencia es una actividad política dedicada a la administración de la dinámica consenso-disenso y de aspectos concretos de la acción pública, mientras que los fundamentos constitucionales de la modernidad se diluyen en frases preparadas para la propaganda política.

El incierto papel de las minorías en las Cortes, incluso de la oposición, y la rígida disciplina de los grupos parlamentarios están modificando la forma de ejercer las funciones parlamentarias, tema especialmente relevante en un momento de impasse político. Por eso es importante revisar la función de control especialmente porque en la vida parlamentaria siga primando el principio de respeto a las minorías. Los grupos minoritarios en las Cámaras no han sido alternativa de Gobierno, a veces ni siquiera se ha contado con ellos para establecer acuerdos. Parece que ha primado exclusivamente la matemática, de tal forma, que el objetivo del acuerdo no ha sido tanto el contenido, sino el número de votos necesario para que cualquier iniciativa fuera aprobada. La finalidad de los instrumentos de control a los que nos hemos referido es conseguir que el pueblo tenga noticia de las actividades del Gobierno, y que se adquiriera acerca de esas actividades una visión crítica.

Este es el marco en el que adquieren vigencia los sistemas de control de la acción del ejecutivo. Resultan, así, mecanismos parlamentarios inherentes al Estado constitucional de Derecho, y la exigencia de la responsa-

³⁶ Ya ha habido antecedentes en nuestro país de impugnar judicialmente decisiones de un Gobierno en funciones por exceder presuntamente lo que sería su ordinaria competencia. Estamos hablando de actuaciones que tuvieron lugar durante la complicada situación de traspaso de poderes que sucedió en 2004 con posterioridad al atentado del 11 de marzo. Esos recursos (contra una extradición y una denegación de una petición de indulto) dieron lugar a dos interesantes sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo SSTS de 20 de septiembre de 2005 (sección 6.^a) y de 2 de diciembre de 2005 (Pleno). La primera de estas anuló la decisión de aquel Gobierno en funciones de conceder la extradición de una ciudadana británica a las autoridades italianas; la segunda, fue desestimada por una diferente en valoración de la extensión del despacho ordinario de los asuntos públicos. Un comentario a estas sentencias puede verse en BRAGUE CAMAZANO, J. y REVIRIEGO PICÓN, F., "Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp. 445 y ss.

³⁷ Estudios detallados sobre dichas limitaciones pueden encontrarse entre otros en REVIRIEGO PICÓN, F., *op. cit.*, pp. 199-281 o en NARANJO DE LA CRUZ, R., *op. cit.*, pp. 23-48.

bilidad política del Gobierno es propia de un sistema parlamentario. Todos ellos instrumentos jurídico-parlamentarios que hunden sus raíces en los principios democráticos básicos, esto es, la titularidad de la soberanía y el principio de representación, de modo que, como afirman MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, "...el Parlamento actúa como nexo mediador entre el titular de la soberanía y el equipo gobernante, y que lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno a la voluntad popular"³⁸. De modo que no se trata de instituciones recientes, por el contrario surgieron con el constitucionalismo y se fueron manifestando con diferentes intensidades y modalidades en los distintos países europeos, en función del grado de madurez democrática y de los usos políticos.

Es cierto que las dudas acerca de la finalidad de la función de control tiene mayor relevancia en los últimos meses, entre otros motivos, como consecuencia del proceso más o menos generalizado de revisión y mejora de nuestro sistema democrático, en el que el principio de transparencia y la lucha contra la corrupción constituyen ya objetivos indiscutibles. En este sentido, las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno exigen una modificación en el actuar de los poderes públicos y, especialmente, que ese actuar permita que todos los ciudadanos estén informados de las decisiones de los actores políticos. Esta exigencia queda vinculada al Estado de Derecho.

Se traduce así la transparencia en un complicado sistema de redes en el que todos controlan a todos y todos le piden y les rinden cuentas a todos. Y aquí está la gran polémica en este tema. El ciudadano puede acabar saturado de información, es tanta la información que se recibe que no es posible asimilarla, y finalmente se acaba perdiendo el sentido de lo importante. Estamos por ello de acuerdo en que "aumentar la eficacia en el ejercicio de la función de control y aprovechar la mayor disponibilidad de medios a su disposición es un reto ineludible para el nuevo Parlamento", puesto que "un mejor ejercicio de esta función y su percepción por la ciudadanía serían por sí solos elementos revitalizadores de la Institución"³⁹. Evidentemente, transparencia supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos, que deben ser responsables de sus actos y de sus decisiones, y por eso la transparencia debe conllevar un incremento en los controles.

De ahí la importancia de la información y la participación ciudadana. En las sociedades actuales, ciertamente complejas se ha generalizado la idea de que la democracia conlleva que los ciudadanos, bien por sí mismos, bien a través de los medios de comunicación social, puedan conocer cómo actúan los poderes públicos y, de ese modo, poder de alguna manera controlarles, descubrir un mal funcionamiento y ayudar a mejorar la calidad de

³⁸ MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Madrid, 1984, p. 21.

³⁹ TUDELA ARANDA, J., *op. cit.*, p. 86.

la gestión pública. Actualmente, la importancia de la libertad de expresión y del entramado de derechos que la integran, entre ellos la libertad de información, supera su significado como un derecho fundamental individual, puesto que constituye una libertad con una gran trascendencia institucional, pues en este sentido, se vincula a la existencia de un sistema democrático y además al principio de soberanía nacional.

En este sentido, sí es posible que en nuestro sistema se haya dado una “excesiva” importancia al derecho a la información, pues incluso el Tribunal Constitucional ha señalado: “el derecho de información, junto con el de libre expresión, garantiza la existencia de una opinión pública libre, condición necesaria a su vez para el recto ejercicio de todos los demás derechos en que se fundamenta el sistema político democrático”⁴⁰. En definitiva, el derecho a la información tiene como contrapartida el deber de informar y forma parte esencial de una sociedad democrática. Y para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de manera responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas. El derecho a la información entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político⁴¹.

El papel de las Cortes en nuestro sistema es primordial, como es evidente, pero lo es además muy especialmente por su labor de control del ejecutivo, podríamos decir que es la única de las funciones de las Cortes que no comparte con ningún otro órgano. De esta manera aunque las Cortes sean el poder legislativo por excelencia, la iniciativa es normalmente ejercida por el Gobierno y el control “al Gobierno se limita al espectáculo mediático de los enfrentamientos entre el Presidente del Gobierno y los líderes de los principales partidos políticos”⁴².

Por todo lo señalado, es dudoso que el Gobierno en funciones no tenga que dar cuenta de su actividad a las Cortes, pues deben éstas estar en todo momento debidamente informadas. Nuestro sistema constitucional no está “en funciones”, pues supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados. La característica esencial en un sistema constitucional está en la limitación del poder y muy especialmente en que la actividad gubernamental esté sujeta a límites. Entre otros “uno de esos límites y cargas, y no precisamente el menor, es que la actividad gubernamental pueda ser conocida, esto es, expuesta públicamente, así como sometida a discusión y evaluación por actores políticos y sociales”⁴³.

⁴⁰ STC 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 3.

⁴¹ Vid. entre otras la STC 159/1986, de 16 de diciembre.

⁴² LINDE PANIAGUA, E., *La crisis del régimen constitucional*, Madrid, 2013, p. 107.

⁴³ LÓPEZ GUERRA, L., “El titular del control parlamentario”, en *VI Jornadas de derecho parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, 1997, p. 159.

Durante la X Legislatura (2011-16) el Gobierno fue muy riguroso en la comparecencia ante el Congreso y ante el Senado para el cumplimiento de la tarea de control⁴⁴. Por eso, parece conveniente que un Gobierno en funciones, especialmente con la finalidad de no generar ninguna sospecha en su actividad y en defensa de la transparencia hubiera informado a las Cortes de sus actuaciones, por demás “ordinarias”, en tanto se estaba dilatando la investidura y el nombramiento de un Presidente y la formación de Gobierno. A su vez, las Cámaras no deben extralimitarse en su función y con la seriedad debida, deben limitar su control a plantear aquellas preguntas que tengan como finalidad ser informados de las actividades que estaba llevando a cabo el Gobierno y no utilizar la comparecencia de los miembros del ejecutivo con fines electorales, desnaturalizando así la relevancia que su labor parlamentaria tiene. Tendremos que esperar en este punto a que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el conflicto que se le ha planteado.

Es cierto que vivimos momentos en los que la inseguridad, tanto económica, como social, como política, proyecta oscuridad sobre nuestro futuro. Por eso, es esencial que se actúe con transparencia. La transparencia supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos, que deben ser responsables de sus actos y de sus decisiones, y en aras de la defensa de nuestro Estado Constitucional se debe huir de la precipitación, de la improvisación y de la demagogia.

⁴⁴ Se plantearon cerca de seis mil preguntas con respuesta oral, casi ochenta y tres mil preguntas con respuesta escrita y trescientas treinta y siete interpelaciones.