



El pasado mes de junio el Tribunal Constitucional admitió a trámite un conflicto de atribuciones, conflicto entre órganos constitucionales regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se halla “sub iudice”, planteado por el Congreso de los Diputados a causa de la negativa del Gobierno en funciones al control parlamentario – negativa focalizada, en especial, en las comparecencias de los miembros del Gobierno ante la mencionada Cámara-arguyendo que, al hallarse el Gobierno en funciones, no existe una relación de confianza entre el Ejecutivo y el Congreso de los Diputados y, en consecuencia, no puede ser sometido el Gobierno a control parlamentario.

En ese contexto la disputada cuestión acerca del control parlamentario al Gobierno en funciones merece por su relevancia algunas consideraciones y da lugar a la siguiente reflexión.

DE LAS COMPETENCIAS DE LAS CORTES GENERALES EN UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Conviene advertir de entrada que sin ánimo de abrumar al lector con múltiples referencias a artículos de la Constitución (en adelante CE) resulta imprescindible realizar algunas alusiones a determinados preceptos del texto constitucional.

Así hay que referirse al artículo 1.2 de la CE que afirma que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” y al artículo 66.1 CE que establece que “las Cortes Generales representan al pueblo español”. Son así las Cortes Generales el órgano que refleja y asume más directamente la soberanía nacional que reside en el pueblo.

Y siguiendo con las puntuales menciones al texto constitucional en el artículo 66.2 del mismo

se sostiene que las Cortes Generales “ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución”.

Pues bien: es la competencia atribuida a las Cortes Generales en relación al control de la acción del Gobierno la que viene a postular en el entramado de equilibrios y controles que conforman entre sí los tres Poderes clásicos - la supremacía del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, constituyendo la función de control parlamentario, de esta guisa, un contrapoder que deviene en esencial en el contexto de una suerte de una quasi irresistible expansión del Poder Ejecutivo en nuestros días, en orden a lograr convertirse en el primer Poder.

Por lo demás la mencionada función encomendada a las Cortes Generales de control de la acción del Gobierno, como luego se verá en detalle, ha sido reforzada con rotundidad por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante LG) modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando en el artículo 29.2 afirma que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”.

¿Qué deducir, pues, del contenido de los preceptos constitucionales y legales transcritos en relación al control parlamentario del Gobierno?. Puede deducirse lo siguiente: el control parlamentario se plantea sobre el Gobierno sin más precisiones, sea un Gobierno ordinario o un Gobierno en funciones. Y, es más: operará sobre la acción y la inacción gubernamental, sobre actos y sobre omisiones.

Por otra parte, ¿a dónde encaminan también las anteriores referencias normativas? Encaminan al hecho de que la CE se ha decantado por un Régimen Parlamentario - el artículo 1.3 manifiesta que “la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria” - que es el que comporta unas relaciones de colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, relaciones que son ciertamente distintas de las propias de los Regímenes Presidencialistas que preconizan una separación rígida de Poderes.

En los Regímenes Parlamentarios el Parlamento es el órgano que incorpora la legitimación política - perfilándose como la centralidad del sistema - representa la soberanía popular y del mismo Parlamento extrae, a su vez, la legitimidad del Gobierno a través de la investidura que le es conferida en aquella sede. Y es en el contexto parlamentario en el que se escenifica, se visualiza, la dialéctica entre mayorías y minorías, entre mayoría parlamentaria y

oposición,correspondiendo a ésta última la parte principal del control parlamentario al Gobierno y un examen más crítico de sus actuaciones del que pueda esperarse de la mayoría parlamentaria que lo apoya.Constituyendo todos estos ítems piezas esenciales para la existencia real de Regímenes Parlamentarios.

Para precisar más al respecto hay que decir que el Régimen Parlamentario se define específicamente en la CE cuando su Título V responde al enunciado “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”,describiéndose allí el contenido de esas relaciones.Y poniendo el foco de las relaciones Cortes Generales/Gobierno en el control parlamentario de éste-ya J.C.COLLIARD señaló que el control del Gobierno es “la más importante de las funciones del Parlamento”-la CE,en el frontispicio de su Título V,artículo 108,dice que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

MECANISMOS CONSTITUCIONALES PARA EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

El control parlamentario del Gobierno,clave de bóveda de un Régimen Parlamentario,se vertebra constitucionalmente en nuestro caso a través de dos vías:

a) Una vía, de primer nivel,que incorpora los siguientes supuestos:la participación,decisiva,del Congreso de los Diputados en la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno(artículo 99); la moción de censura,instada desde el Congreso de los Diputados,al Gobierno(artículo 113)como exigencia de responsabilidad política y la denegación,en su caso,por el Congreso de los Diputados de una cuestión de confianza presentada por el Presidente del Gobierno(artículo 112).

Los supuestos antes citados remiten a una legitimidad del Gobierno ante el Parlamento “de origen”(la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno)y a una “legitimidad de ejercicio”para el mantenimiento de la confianza obtenida en la investidura(moción de censura y cuestión de confianza)ya que el Gobierno ha de obtener y ha de conservar la confianza parlamentaria.Precisamente la moción de censura y de la cuestión de confianza son técnicas que posibilitan que haya una responsabilidad directa política del Gobierno ante el Parlamento,esto es,el hecho de que “el Parlamento puede obligar a dimitir al Gobierno por un voto de confianza”(M.DUVERGER).

b) Otra vía, de segundo nivel, que integra instrumentos parlamentarios, tales como preguntas al Gobierno (artículo 111.1); interpelaciones al Gobierno que pueden dar lugar a mociones (artículo 111.2); solicitudes de información y de ayuda al Gobierno efectuadas por las Cámaras (artículo 109) y presencia de miembros del Gobierno en las Cámaras que puede ser reclamada por las mismas (artículo 110.1).

Hay que decir que los mecanismos constitucionales de primer nivel de las Cortes Generales al Gobierno no pueden operar a diario, cotidianamente, ni pueden tener una continuidad en su ejercicio. Son fórmulas de fiscalización extraordinaria y por sus demoledores efectos (responsabilidad directa del Gobierno que, cuando se declara, comporta su derrocamiento) están estrictamente delimitadas, acotadas, mostrando una acusada rigidez para su formulación.

A su vez los instrumentos constitucionales de control de segundo nivel, a diferencia de los de primer nivel, responden a una fiscalización ordinaria, continua, de la acción gubernamental a desarrollar por las Cortes Generales y precisamente por su funcionalidad en el día a día de la vida política presentan una formulación flexible y ágil para su utilización.

De otra parte -una diferencia más- hay que decir que en los mecanismos constitucionales de primer nivel (recuérdese: moción de censura y cuestión de confianza) la responsabilidad política se contrae por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados en exclusiva y que en los instrumentos de control parlamentario gubernamental de segundo nivel (preguntas parlamentarias, interpelaciones...) el Gobierno ha de dar cuenta ante las dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

En otro orden de cosas conviene referir qué si bien las técnicas constitucionales de control parlamentario que se han estimado de primer nivel pueden llevar al derrocamiento del Gobierno, resultando su puesta en escena fácilmente visible cuando no espectacular, no es menos cierto que su utilización deviene en excepcional. Por su parte, las técnicas constitucionales de control que se han considerado de segundo nivel, podrían, aparentemente, conceptuarse como poco relevantes pero la pertinaz vigilancia en lo que se refiere al control democrático del Gobierno -llevando al mismo a tener que argumentar ante la opinión pública sobre lo que hace y de por qué lo hace y a quedar, en suma, retratado-conllevan, cual lluvia fina, efectos políticos significativos por sí mismos cuando no vienen a habilitar, a preparar el terreno para la utilización de las técnicas de control de primer nivel. Y, por lo tanto, no se debe minimizar la importancia y las repercusiones que dimanan del ejercicio de las técnicas de control que se han denominado de segundo nivel. Hay, por lo tanto, una contundencia menor en la utilización de los mecanismos constitucionales de segundo nivel pero sus efectos no son

en manera alguna despreciables.

DEL GOBIERNO EN FUNCIONES Y DE SUS LÍMITES

La única referencia del texto constitucional al Gobierno en funciones se encuentra en el artículo 101.1 cuando señala que “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 en el mismo artículo, apartado 2, se manifiesta que “el Gobierno cesante continuará en funciones tras la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

La escueta mención de la CE al Gobierno en funciones ha demandado que en legislación ordinaria se hayan tenido que delimitar sus contornos. Lo ha hecho en tal sentido la LG cuando, en el artículo 21.3 establece 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”.

Quedan así establecidos límites a la actuación de un Gobierno en funciones aun teniendo en cuenta la dificultad de, al invocar a tales efectos conceptos jurídicos indeterminados tales como “despacho ordinario de los asuntos públicos”, “urgencia” o “razones de interés general”, tener que acreditar su concurrencia. Pero, de cualquier forma, esos son los límites legales fijados a la actuación del Gobierno en funciones.

Pero además la LG prohíbe al Gobierno en funciones el ejercicio de una serie de atribuciones de las que conviene destacar, a efectos de lo aquí planteado, las relativas a suscitar la cuestión de confianza o a proponer la disolución de las Cortes Generales o de alguna de las Cámaras-contrapartida atribuida constitucionalmente al Presidente del Gobierno, al Ejecutivo, como es sabido, del control parlamentario al Gobierno-o a aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o a ejercer la iniciativa legislativa presentando Proyectos de Ley al Congreso de los Diputados y al Senado.

Mas con las limitaciones y prohibiciones anteriormente enunciadas el Gobierno en funciones no deja de ser Gobierno, claro está, y, por ello sorprende que se haya llegado a afirmar desde determinadas esferas que con un Gobierno en funciones no se dispone de Gobierno porque no

es cierto: es un Gobierno pero sujeto a límites y a prohibiciones.

DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Si se analizan detenidamente las prohibiciones legalmente establecidas a un Gobierno en funciones se concluye que, con toda lógica, aquél no puede poner en práctica determinadas funciones-esto es: plantear la cuestión de confianza o proponer la disolución de las Cámaras-por cuanto son funciones propias de un Gobierno que haya sido investido previamente por el Congreso de los Diputados, lo que en el supuesto del Gobierno en funciones no acontece. Es por esto que no puede predicarse el control parlamentario del Gobierno en funciones con los mecanismos constitucionales de primer nivel (cuestión de confianza y moción de censura) ya que el Gobierno en funciones no ha obtenido la confianza del Congreso de los Diputados y no existe una relación de confianza con el mismo.

Queda, pues, descartado que pueda demandarse por el Congreso de los Diputados al Gobierno en funciones una directa responsabilidad política que comporte su derrocamiento teniendo en cuenta que éste no obtuvo la confianza del Congreso de los Diputados, confianza que ha de recabar el nuevo Gobierno que se constituya de la citada Cámara. Otra cuestión es la del control parlamentario del Gobierno en funciones a través de los llamados instrumentos constitucionales de control de segundo nivel: preguntas, interpelaciones, comparecencias de miembros del Gobierno...

En efecto, aquí el control parlamentario, como se afirmó antes, se articula por las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, no exigiéndose que el Gobierno disponga de la confianza, lo que sí es predicable del Congreso de los Diputados. Por lo tanto, si el Senado, según la CE, puede controlar al Gobierno con las técnicas de segundo nivel, aunque éste no ostente la confianza de aquél, por igual motivo, obviamente, el Congreso de los Diputados puede ejercer este tipo de control parlamentario al Gobierno. Y este control parlamentario operará-la CE no formula distinciones al respecto-sobre cualquier Gobierno, ya sea ordinario o en funciones y en idénticos términos se pronuncian los Reglamentos del Congreso y del Senado.

Sostener, así, que el Gobierno en funciones no debe de estar sometido al control parlamentario incluso de técnicas constitucionales de segundo nivel-centradas, por ejemplo, en las comparecencias de los miembros del Gobierno-originaría una suerte de suspensión del Régimen Parlamentario, difícilmente asumible, como se comprende, al poner en cuarentena

uno de los componentes fundamentales del mismo: el control parlamentario al Gobierno y consagrar, por lo tanto, la existencia de un Gobierno inmune a la fiscalización política: el Gobierno en funciones, de un espacio político incontrolado.

Por otro lado, en la CE no se determina el plazo para que, una vez constituido el Congreso de los Diputados, el Rey, a través del Presidente del Congreso, proponga un candidato a la Presidencia del Gobierno ya que el plazo previsto en el texto constitucional de dos meses, artículo 99, solo opera a partir de la primera sesión de investidura fallida para la candidatura a la Presidencia del Gobierno. Y de esta manera el mandato de un Gobierno en funciones puede extenderse "ad calendas graecas" en tanto se celebre la primera sesión de investidura. Esta situación se prolongará aún más si resulta obligado repetir el proceso electoral al no obtener ningún candidato la investidura del Congreso de los Diputados, coyuntura que ya se ha experimentado con trescientos días de mandato de un Gobierno en funciones. De esta manera a la concepción de un Gobierno en funciones, inmune al control parlamentario, a dar cuenta de su gestión, defendido por algunas voces, habría que añadir que el Gobierno en funciones puede permanecer mucho más tiempo del, en principio, previsible, lo que hace aún menos admisible la imagen de un Gobierno incontrolado y, valga la expresión, campando por sus respetos.

Por otra parte, la LG establece, como ya se ha dicho, limitaciones y prohibiciones al ejercicio de atribuciones por el Gobierno en funciones. En coherencia con ello, y al objeto de que el mismo no se exceda en el ejercicio de sus atribuciones, se precisará, con más motivo, la correspondiente fiscalización política a desarrollar por las Cámaras a través de los mecanismos constitucionales de segundo nivel. Dicha fiscalización servirá de garante de que el Gobierno en funciones se ha atendido a jugar el papel que legalmente le corresponde no bastando al respecto con el control judicial, siendo el control político, pues, imprescindible.

Dicho esto, y teniendo en cuenta la interinidad y las limitaciones y prohibiciones legales operantes sobre un Gobierno en funciones, las fórmulas de control parlamentario de segundo nivel habrán de acomodarse a la intensidad y alcance que correspondan en su caso, pero no procederá imposibilitarse de plano su utilización.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En resumen: el Gobierno en funciones ha de dar cuenta a las Cortes Generales del ejercicio de sus atribuciones aún sin contraer la responsabilidad política de mayor alcance a través de la

fiscalización parlamentaria extraordinaria, pero sí ha de estar sometido a la fiscalización parlamentaria ordinaria con los mecanismos constitucionales de segundo nivel y con la intensidad y alcance que procedan.

Lo contrario vendría a quebrar el parlamentarismo, el Régimen Parlamentario, ya que dejaría a la oposición parlamentaria sin posibilidades de ejercer su función, la de oposición a través del control parlamentario, privaría a las Cortes Generales de las atribuciones de control encomendadas por la CE en relación al Gobierno y vendría a afectar a la división de poderes y, en definitiva, a los cimientos sobre los que se asienta la democracia representativa. Un escenario- el de un Gobierno en funciones no sometido al control parlamentario- ciertamente insólito cuando se está aludiendo a la imperiosa necesidad de abordar una regeneración democrática de nuestro sistema político, o sea, la cuadratura del círculo, o así me lo parece. ¿O es que "vendrán tiempos peores que nos harán más ciegos?", como presagió R. SÁNCHEZ FERLOSIO.

Fernando Díaz de Liaño y Argüelles Octubre 2016