

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL  
CONTROL PARLAMENTARIO  
DEL GOBIERNO EN FUNCIONES**

**Juan Manuel Herreros López**  
**Prof. Dr. de Derecho Constitucional<sup>1</sup>**  
**Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)**

---

<sup>1</sup> Acreditado como Profesor Titular por la ANECA.

## **SUMARIO:**

Introducción.- I. El Gobierno en funciones.- 1. Previsión constitucional.- 2. El despacho ordinario de los asuntos públicos.- 3. La excepción: razones de urgencia e interés general.- 4. Potestades específicamente prohibidas.- II. El control del Parlamento sobre un Gobierno en funciones.- 1. Razones para que exista control parlamentario sobre el Gobierno en funciones.- 2. Un control parlamentario limitado y proporcional al carácter interino del Gobierno.- 3. Mecanismos de control parlamentario apropiados en los casos de Gobierno en funciones.- 4. ¿Qué tipo de actos de un Gobierno en funciones serían susceptibles de someterse al control parlamentario?.- Síntesis conclusiva.

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento español, como tantos otros de nuestro entorno, prevé la prorrogatio del Gobierno cesante hasta la constitución de un nuevo Gobierno. Es lo que conocemos como Gobierno en funciones, cuya regulación y funcionamiento apenas si habían generado problemas hasta las pasadas Legislaturas XI y XII cuando, por mor del mayor pluralismo parlamentario nacido de las correspondientes elecciones generales, no fue posible investir Presidente del Gobierno en la Legislatura XI y sólo pudo hacerse in extremis en la XII.

Por su parte, el correcto funcionamiento del Estado democrático exige un control regular y continuo del Parlamento sobre la acción del Gobierno. El artículo 66.2 CE prevé expresamente la función parlamentaria de control al Gobierno, y tanto la Constitución como los Reglamentos del Congreso y del Senado contemplan diferentes mecanismos o fórmulas para llevar a cabo ese control. Algunos de esos mecanismos son calificados de control ordinario (preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, mociones, petición de información y comparecencia de miembros del Gobierno, o comisiones de investigación), mientras que otros son considerados como control extraordinario (cuestión de confianza y moción de censura).

El presente trabajo no es un estudio general del control parlamentario al Gobierno ni tampoco un estudio general sobre el Gobierno en situación de interinidad. Su propósito es razonar sobre si el Parlamento mantiene la función de control al Gobierno cuando éste permanece en funciones, así como las limitaciones que dicho control puede tener como consecuencia del carácter interino del Gobierno. Esta cuestión ha sido, precisamente, una de las más controvertidas en el debate surgido durante la insólita prolongación de la interinidad del Gobierno en las Legislaturas XI y XII. En particular, analizamos los argumentos a favor y en contra del control parlamentario sobre un Gobierno en funciones, qué instrumentos de control cabrían en su caso y qué clase de actos del Gobierno podrían someterse al control.

## I. EL GOBIERNO EN FUNCIONES

### 1. Previsión constitucional

El artículo 101 CE contempla el llamado “Gobierno en funciones” o “Gobierno cesante”, disponiendo en su apartado segundo, tras indicar en el primero las causas de cese del Gobierno, que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

La escasa regulación del Gobierno cesante en el texto constitucional dio pie a opiniones divergentes sobre la limitación de sus potestades, sobre todo hasta la aprobación de la Ley del Gobierno de 1997. Algunos autores sostuvieron que, al menos *de iure*, el Gobierno en funciones no veía limitada su actuación ni política ni administrativamente<sup>2</sup>. Sin embargo, y como desde el principio mantuvieron otros autores, parece razonable que la actuación del Gobierno en funciones quede limitada en lo posible al despacho de los asuntos de ordinaria administración, pues durante el período de interinidad del Gobierno no existe el vínculo fiduciario entre Parlamento y Gobierno, propio de nuestro sistema parlamentario<sup>3</sup>. La Ley del Gobierno de 1997 vino a acoger las tesis de esta última corriente doctrinal e introdujo importantes límites a las potestades del Gobierno en funciones, que fueron bien recibidos por no pocos autores<sup>4</sup>.

- 
- 2 O. Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pág. 365; L. Sánchez Agesta, op. cit., pág. 268; M. Revenga Sánchez, “El Gobierno en funciones”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, AA.VV., Edit. Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales - Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, págs. 1518 y 1519; y L. Aguiar de Luque, “La posición del Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (dir. A. Garrorena), ed. Asamblea Regional de Murcia, Madrid, 1990, págs. 263 y 267-268. L. Sánchez Agesta introdujo, no obstante, un importante matiz al señalar que cuando el Gobierno está en funciones por haber perdido la confianza del Parlamento su ámbito de actuación debería limitarse a gestionar asuntos de mero trámite.
  - 3 P. L. Murillo de la Cueva, “Los órganos constitucionales”, en *Introducción al sistema político español*, A. de Blas (coomp.), Edit. Teide, Barcelona, 1983, pág. 181; M.A. García Herrera, “La continuidad del Gobierno vasco”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 11, 1985, pág. 103; o M. Satrustegui Gil-Delgado, “Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. O. Alzaga Villaamil, edit. EDERSA, edición 1985, pág. 366.
  - 4 M. Satrustegui Gil-Delgado, “Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dir. Ó. Alzaga Villaamil), Tomo VIII, Editado por Cortes Generales – EDERSA, Madrid, edición 1998, pág. 361; F. Santaolalla López, *Comentarios a la Constitución* (dir. por F. Garrido Falla), Madrid, 2001 (3ª edición), pág. 1574; y R. Naranjo de la Cruz, op. cit., pág. 25.

Es claro que la problemática de esa limitación no se centra en la actuación administrativa del Gobierno que ha cesado, sino en su actuación política<sup>5</sup>. Es la dirección política del Gobierno (tanto interior como exterior: art. 97 CE) la que debe ser objeto de delimitación y no sus actos ejecutivos y reglamentarios. Son los actos sujetos a control político los que deben ser objeto de limitación y no los actos sujetos a control jurisdiccional<sup>6</sup>.

Pero limitar la dirección política del Estado no es suprimirla, pues, como bien han dicho J. Brage y F. Reviriego, “un Gobierno, en funciones o no, sin “dirección política” no sería ya un Gobierno”<sup>7</sup>. Como veremos más adelante, la clave puede estar en la afirmación del Tribunal Supremo de que “el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya”<sup>8</sup>.

## **2. El despacho ordinario de los asuntos públicos**

El artículo 21.3 de la Ley del Gobierno de 1997 establece que “el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos”.

El “despacho ordinario de los asuntos públicos” es un concepto jurídico indeterminado, cuya primera interpretación pudiera llevarnos a pensar en actos del Gobierno esencialmente administrativos, es decir, una actuación exenta de la dirección política del

---

5 El Gobierno en funciones puede y debe adoptar las medidas ordinarias necesarias para que no se paralice la Administración y los servicios públicos.

6 No obstante, conviene matizar que la actuación política del Gobierno no es absolutamente discrecional ni está exenta de cierto control jurisdiccional. El respeto a los derechos fundamentales supone, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un límite que la actuación política del Gobierno no puede traspasar (STC 196/1990, FJ 5). Aun más, el Consejo de Estado, en su dictamen de 18 de julio de 1997, afirmó que en todos los actos del Gobierno hallamos elementos reglados (procedimentales en su inmensa mayoría), por mucho que el fondo del asunto sea discrecional, y que tales elementos reglados sí pueden ser objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde esta perspectiva, cabría afirmar que, en puridad, no hay actuación política del Gobierno exenta por completo al control jurídico.

7 J. Brage Camazano y F. Reviriego Picón, “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (Las SSTC de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005), en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 18, 2006, pág. 453.

8 STS (Sala III), de 2 de diciembre de 2005, FJ 8.

Estado que la Constitución atribuye al Gobierno. Pero además de que no siempre es fácil concretar qué actos se sitúan dentro de la dirección política y cuáles no<sup>9</sup>, dentro de la dirección política tiene cabida una amplia pluralidad de actos gubernamentales, y si todos ellos les son prohibidos al Gobierno en funciones, la acción de este queda reducida a la mínima expresión, con riesgo de bloquear o paralizar su actuación más allá de lo razonable, especialmente en los casos en los que el período de interinidad del Gobierno se alargue en exceso. Todo ello sin olvidar que el texto constitucional guarda silencio sobre las restricciones del Gobierno cesante, no siendo posible, por tanto, deducir de él de forma inequívoca la prohibición de actos de dirección política.

El Tribunal Supremo tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este concepto jurídico hasta en tres ocasiones fundamentalmente<sup>10</sup>. Tras una primera resolución poco atinada (la de 20 de septiembre de 2005), en la que se sostiene una interpretación excesivamente restrictiva del despacho ordinario de los asuntos públicos, identificando dirección política con prácticamente cualquier decisión del Gobierno que conlleve una cierta valoración y discrecionalidad, es en la Sentencia el Pleno de 2 de diciembre de 2005<sup>11</sup> donde con acierto se entiende que el “despacho ordinario de los asuntos públicos” prohíbe al Gobierno en funciones llevar a cabo acciones que supongan nueva orientación política, es decir, aquellas que condicionen, comprometan o impidan las decisiones políticas que legítimamente corresponderán al nuevo Gobierno. Es decir, frente a lo interpretado en su primer pronunciamiento, el Tribunal Supremo flexibiliza el concepto y entiende que dirección política no puede identificarse necesariamente con decisión discrecional<sup>12</sup>, incluso aunque esta implique valoración política por parte del Gobierno. La mayoría de actos del Gobierno conllevan alguna apreciación política, por pequeña que sea, por lo que prohibir al Gobierno en funciones tomar decisiones discrecionales que impliquen algún tipo de valoración política sería tanto como

---

9 J. Brage Camazano y F. Reviriego Picón, op. cit., pág. 454.

10 Sentencia de la Sección 6ª de la Sala III del Tribunal Supremo, de 20 de septiembre de 2005; Sentencia del Pleno de la Sala III del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 2005; y Sentencia de la Sección 4ª de la Sala III del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2013.

11 Es significativo que esta sentencia fuera dictada por el Pleno de la Sala III. En el Antecedente de Hecho número 8 se indica que fue el Presidente de la Sala, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por estimarlo necesario para la Administración de Justicia, quien acordó que el presente recurso pasara a ser conocido por el Pleno de la Sala III.

12 La propia Sentencia señala expresamente el cambio del criterio establecido respecto de la de 20 de septiembre de 2005 (véase FJ 12), suponiendo, en realidad, un overruling de la doctrina sentada en ésta.

imposibilita u obstaculiza tareas que cualquier Gobierno debe llevar a cabo por previsión constitucional<sup>13</sup>. En consecuencia, el Gobierno en funciones puede tomar decisiones que impliquen opción política. Por su parte, el tercer pronunciamiento del Supremo (Sentencia de la Sección 4ª de la Sala III, de 28 de mayo de 2013) vino a confirmar la interpretación flexible que sobre el despacho ordinario de los asuntos públicos se había sentado en la Sentencia de 2 de diciembre de 2005.

### **3. La excepción: razones de urgencia y de interés general**

Tras circunscribir la actuación del Gobierno en funciones al despacho ordinario de los asuntos públicos, el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno le prohíbe adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cualesquiera otras medidas diferentes a ese despacho ordinario de asuntos públicos. En lógica concordancia con la interpretación que se viene manteniendo aquí, cabe entender que la prohibición de adoptar “cualesquiera otras medidas” también se refiere a decisiones que impliquen nueva orientación política en los términos antedichos.

La posibilidad de que el Gobierno en funciones invoque razones de urgencia o de interés general para adoptar medidas que impliquen nueva orientación política es excepcional y, por tanto, de interpretación restrictiva, lo que, entre otras cosas, le obliga a justificar y explicitar suficiente y adecuadamente las razones de urgencia o interés general que pueda esgrimir. Esta excepcionalidad contrasta, no obstante, con el carácter alternativo que aparece en la dicción literal del artículo 23.1 de la Ley del Gobierno, por la que el Gobierno en funciones podría adoptar medidas que impliquen nueva orientación política, bien concurriendo razones de urgencia, bien concurriendo razones de interés general. Lo más correcto hubiera sido exigir acumulativamente la concurrencia de razones de urgencia y de interés general.

---

13 Véase, en particular, el FJ 9 de la sentencia de 2 de diciembre. En este mismo sentido también puede verse, por ejemplo, R. Naranjo de la Cruz, “El ámbito funcional del Gobierno cesante”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36-37, 2001, pág. 31; o J. Brage Camazano y F. Reviriego Picón, que traen a colación la interesante reflexión de Nawiasky ya en la época de Weimar: “un Gobierno privado de todo carácter político no sería ya un Gobierno, sino una mera autoridad por ramos, que como tal no puede ser el órgano supremo del Poder Ejecutivo del Estado” (véase op. cit., pág. 470).

Coincido con M. Satrústegui en que el Gobierno en funciones debe abstenerse de actuar “cuando surjan dudas sobre si una determinada decisión se mantiene en el ámbito de la conservación y tutela de los intereses generales, o si, por el contrario, se encuadra dentro de una política discrecional de ordenación de futuro”. Y si el Gobierno en funciones entiende que está legitimado para actuar por razones de urgencia, “su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del problema”<sup>14</sup>.

Ahora bien, también coincido con el propio M. Satrústegui al afirmar que “el Gobierno, después del cese, sigue siendo el órgano que dirige la política (art. 97) y por razones de necesidad y urgencia puede realizar actos que exceden en mucho al concepto de ejecución”<sup>15</sup>. Y es aquí donde, llegado el caso, y siempre en términos de rigurosa proporcionalidad, el Gobierno en funciones puede incluso declarar los estados de alarma, excepción o sitio, cumpliendo estrictamente los requisitos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de estos estados excepcionales. También podría aprobar reales decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad<sup>16</sup>, sometiéndolos inmediatamente al debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados, para que la Cámara baja los convalide o derogue<sup>17</sup>. Por último, el Gobierno en funciones también podría adoptar las medidas previstas en el artículo 155.1 CE, es decir, aquellas previstas para los casos en los que “una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”<sup>18</sup>. Razones de urgencia también podrán justificar que el Presidente del Gobierno interponga un recurso

14 M. Satrústegui Gil-Delgado, “Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dir. Ó. Alzaga Villaamil), Tomo VIII, Editado por Cortes Generales – EDERSA, Madrid, 1998, pág. 361.

15 Ibid. pág. 360.

16 Un buen ejemplo lo hallamos en el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público. Se trata de un decreto-ley necesario para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y de reducción del déficit público marcados por la Decisión (UE) 2016/1222 del Consejo, de 12 de julio. Como se explica en la propia exposición de motivos del decreto-ley, la tramitación de este real decreto-ley se efectúa por un Gobierno en funciones, circunstancia que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, cuando permite que adopte medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos en casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique.

17 Recordemos que, a tal efecto, el Congreso será convocado si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

18 En este sentido puede verse R. Naranjo de la Cruz, op. cit., págs. 35 y 36. Estas medidas necesitan en todo caso de la mayoría absoluta en el Senado.



de inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

#### 4. Potestades específicamente prohibidas

Los apartados cuarto, quinto y sexto del artículo 21 de la Ley del Gobierno explicitan potestades específicas que no pueden ejercer un Presidente y un Gobierno en funciones. Las potestades vedadas al Presidente en funciones son proponer al Rey la disolución de una o de ambas cámaras de las Cortes Generales, presentar la cuestión de confianza y proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo. Por su parte, las potestades vedadas al Gobierno en funciones son aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado<sup>20</sup> y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado<sup>21</sup>. Una última potestad vedada al Gobierno en funciones, pero solo cuando este es consecuencia de la celebración de elecciones, es la prevista en el apartado sexto del citado artículo 21, según el cual 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<sup>22</sup>.

Si analizamos la naturaleza y consecuencias de todos estas potestades, comprobaremos que su ejercicio no solo implica valoración política, sino también nuevas orientaciones políticas, pudiendo sin duda condicionar al nuevo Gobierno que haya de formarse. Esta es, en todo caso, la interpretación que luego realizó la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005, y que en buena medida le sirvió de base para elaborar su

19 R. Naranjo de la Cruz, op. cit., pág. 35.

20 Cabe entender que los proyectos ya aprobados y presentados con anterioridad al cese del Gobierno son válidos y, por tanto, sí deben ser sometidos al debate y aprobación de las Cámaras. No solo eso, también hemos de entender que el Gobierno cesante no puede retirar el proyecto ya presentado, aun cuando así se lo permiten los arts. 128 del Reglamento del Congreso y 127 del Reglamento del Senado.

21 Aunque el artículo 21 de la Ley del Gobierno no dice nada al respecto, hemos de dar por supuesto que un Gobierno en funciones tampoco puede presentar proyectos de reforma constitucional.

22 Esta limitación ha dividido a la doctrina, existiendo quienes la consideran razonable (v. gr. M. Aragón Reyes, "Estatuto de los miembros del Gobierno: Acceso y permanencia", en *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, edit. BOE, Madrid, 1996, págs. 108 y 146; y A. González Alonso, "El Gobierno en funciones", en *El gobierno: problemas constitucionales* / coord. por Manuel Aragón Reyes, Ángel José Gómez Montoro, edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, págs. 553 a 557) y quienes la consideran injustificada (v. gr. M. Satrustegui Gil-Delgado, "Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante", en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. O. Alzaga Villaamil, edit. EDERSA, 1998, pág. 366, y F. Santaolalla López, op. cit., págs. 1577 y 1578).

fundamentación jurídica<sup>23</sup>.

Esta lógica queda clara con la prohibición de aprobar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, pues son el instrumento más importante de planificación económica por parte de un Gobierno, así como una inequívoca señal de confianza parlamentaria si las Cámaras los aprueban<sup>24</sup>. En este caso hay que señalar, no obstante, que los evidentes perjuicios de una hipotética no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado son atemperados por la prórroga automática de los correspondientes al ejercicio anterior.

La misma lógica es aplicable a la prohibición de presentar proyectos de ley, si bien aquí una prohibición total y absoluta contradice la posibilidad de adoptar medidas distintas al mero despacho de los asuntos ordinarios en casos de urgencia o por razones de interés general (art. 21.3 Ley del Gobierno), es decir, medidas que podrían implicar cierta orientación política. Privar al Gobierno en funciones de la potestad de presentar proyectos de ley puede imposibilitar una respuesta adecuada a los supuestos urgentes o de interés general que requieran necesariamente de una ley<sup>25</sup>. Sobre todo si, como se ha sostenido por algunos autores, todas las prohibiciones recogidas en los apartados 4 a 6 del artículo 21 rigen incluso cuando pudieran existir razones de interés general o de urgencia, es decir, suponen una excepción a la excepción y en, consecuencia, no cabe alegar razones de interés general o de urgencia para dispensar o exonerar la observancia de las limitaciones<sup>26</sup>.

## **II. EL CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE UN GOBIERNO EN FUNCIONES**

### **1. Razones para que exista control parlamentario sobre el Gobierno en funciones**

---

23 En este mismo sentido se pronuncia la sentencia del Pleno de la Sala III del Tribunal Supremo, FJ 9.

24 Véase al respecto M. Satrustegui Gil-Delgado, op. cit., pág. 365.

25 En este sentido puede verse R. Naranjo de la Cruz, op. cit., pág. 41). Por otro lado, y como ya afirmara R. Punset Blanco en 1982 (mucho antes de la promulgación de la Ley del Gobierno), la opción de presentar proyectos de ley debería depender de la duración de la interinidad del Gobierno (véase “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, en *Revista de derecho político*, nº 14, 1982, pág. 74).

26 Véase, por ejemplo, R. Naranjo de la Cruz, op. cit., págs. 37 y 38.

Así como no hay dudas de que el Gobierno en funciones sigue sujeto al control judicial con independencia de la causa de su cese<sup>27</sup>, sí es más controvertida su sujeción al control parlamentario, especialmente cuando la causa del cese es la celebración de elecciones, por lo demás motivo habitual de dicho cese. De hecho, el Tribunal Supremo ha distinguido según la causa del cese del Gobierno al abordar esta cuestión, entendiendo que, salvo en el citado caso de cese por la celebración de elecciones generales, las Cortes Generales mantienen su función de control parlamentario aun cuando estemos ante un Gobierno en funciones<sup>28</sup>.

El Gobierno en funciones que surge tras la celebración de elecciones ha perdido el nexo de unión con el nuevo Parlamento nacido de las elecciones, pues el Presidente de ese Gobierno en funciones no ha sido elegido por el nuevo Congreso de los Diputados. Ahora bien, que no exista relación fiduciaria entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno en funciones no tiene por qué considerarse una razón decisiva. Advirtamos que tampoco existe aquella relación fiduciaria entre un Gobierno pleno y el Senado (toda vez que éste no participa en la investidura del Presidente), pero, sin embargo, no se cuestionar que la Cámara Alta pueda ejercer control parlamentario sobre el Gobierno<sup>29</sup>.

Por otro lado, en este análisis es fundamental recordar que Gobierno en funciones continúa realizando acciones de Gobierno, aunque sea con limitaciones<sup>30</sup>. Ya se ha visto que no puede tomar decisiones que impliquen nueva orientación política, pero sí, con la debida prudencia y justificación, decisiones que impliquen opción política. No solo eso, también hemos visto que la propia Ley del Gobierno prevé que el Gobierno en funciones pueda adoptar otras medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos por razones de urgencia y de interés general.

Pero si el Gobierno en funciones no paraliza su actividad, tampoco lo hace el Parlamento, que sigue existiendo y, como ha indicado M. Carrillo, no a mero título

27 Así lo recuerda, por ejemplo, la STS (Sala III), de 2 de diciembre de 2005, FJ 7.

28 STS (Sala III), de 2 de diciembre de 2005, FJ 7.

29 Véase, en el mismo sentido, F. Reviriego Picón, “La permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 316 días de interinidad”, en Lecciones constitucionales de 316 días con un Gobierno en funciones, (E. Aranda Álvarez, Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017 (en prensa).

30 J. García Roca, “El control parlamentario del Gobierno en funciones y sus limitaciones”, en el *Blog del Instituto de Derecho Público de Barcelona* ( <http://idpbarcelona.net/control-parlamentario-del-gobierno-funciones-limitaciones/> ), 31 de marzo de 2016.

decorativo<sup>31</sup>. Nuestra Constitución, siguiendo una larga tradición constitucional española, prevé incluso la existencia de la Diputación Permanente para los períodos en los que las Cámaras no están reunidas y para el que transcurre entre su disolución y la constitución de nuevas Cámaras después de la celebración de elecciones. Véase, por otra parte, que ni el artículo 66.2 CE ni el 29 de la Ley del Gobierno hacen distinciones entre un Gobierno plenipotenciario y otro en funciones cuando prevén el control parlamentario sobre la acción del ejecutivo<sup>32</sup>.

En definitiva, todas estas razones tienen peso suficiente para mantener la sujeción del Gobierno en funciones al control parlamentario<sup>33</sup>, y aún más cuando la *prorrogatio* del Gobierno cesante se alarga más de lo normal<sup>34</sup>. En este caso será casi inevitable que el Gobierno venga obligado a tomar decisiones que, de tomarlas un Gobierno plenipotenciario, serían objeto de control parlamentario. Ahora bien, la ausencia de una relación de confianza en el Gobierno en funciones y el Parlamento<sup>35</sup> hace aconsejable un control parlamentario menos intenso que el que se puede ejercer frente a un Gobierno con plenitud de poderes. Es razonable un control parlamentario que guarde la debida proporcionalidad con las limitaciones que la ley impone al ejecutivo en funciones, es decir, un control atemperado por el carácter transitorio de todo Gobierno interino. Esta idea se refuerza si tenemos en cuenta que la interinidad del Gobierno se concatena curiosamente con una cierta interinidad del Parlamento, pues no olvidemos que el Gobierno cesa (y entra en funciones) casi siempre como consecuencia de la celebración de elecciones, esto es, cuando el Parlamento está disuelto<sup>36</sup>. En realidad, y durante períodos prolongados de Gobierno en funciones, la solución más acorde al Estado

31 M. Carrillo, op. cit. pág. 5.

32 J. García Roca, op. cit. y F. Reviriego Picón, “La permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 316 días de interinidad”, op. cit..

33 Marc Carrillo ha afirmado a este respecto que en una situación de Gobierno la división de poderes “no queda hibernada” y, por tanto, “el Gobierno en funciones no puede vivir extramuros de la función de control que corresponde a todo Parlamento; y ello con independencia de la forma de gobierno adoptada y del control jurisdiccional posterior” (véase M. Carrillo, op. cit., pág. 2).

34 En este sentido, F. Reviriego Picón “La permanencia en funciones del Gobierno en la doctrina del Tribunal Supremo”, en Revista Española de Derecho Constitucional, nº 109 (en prensa).

35 El nuestro es un Gobierno de origen parlamentario, es decir, un Gobierno que nace de la investidura de su Presidente por el Congreso de los Diputados. Ello explica que el Gobierno deba responder de su gestión ante esta Cámara que le ha otorgado su confianza, así como que la misma pueda ejercer sobre el Gobierno todos los mecanismos de control parlamentario (tanto ordinarios como extraordinarios) previstos en el texto constitucional.

36 De hecho, entre 2015 y 2016 tuvimos dos disoluciones de las Cortes mientras permanecía en funciones el mismo Gobierno. Ciertamente, no obstante, que desde la disolución de las Cámaras hasta su nueva composición permanecen activas las respectivas Diputaciones Permanentes.

democrático sería la de un acuerdo entre Gobierno y Parlamento, donde se determine tanto la acción del Gobierno en aquellos asuntos que necesariamente impliquen toma de decisiones políticas como los mecanismos y alcance del control parlamentario sobre el Gobierno.

Admitida la necesidad de mantener el control parlamentario sobre el Gobierno en funciones, convendría a nuestro juicio que dicho control fuese regulado y delimitado, particularmente porque existe gran coincidencia en que este control no puede ser exactamente el mismo que puede ser ejercido sobre un Gobierno pleno. A este respecto, entendemos que la específica regulación del control sobre el Gobierno en funciones tendría más sentido en los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias que en la Ley del Gobierno.

## **2. Un control parlamentario limitado y proporcional al carácter interino del Gobierno**

Parece claro que el control del Parlamento no debe proyectarse sobre la actuación que tuvo el Gobierno durante la legislatura anterior. No tiene sentido controlar lo que se hizo el Gobierno antes de las elecciones, pues ese control realmente ya lo ha hecho el electorado. También parece razonable que el control parlamentario sobre el Gobierno en funciones no se vuelque especialmente en la responsabilidad política, debiendo ser más un control de fiscalización, de rendición de cuentas<sup>37</sup>, y siempre proporcional a la situación de interinidad y las posibles causas de urgencia o interés general que hayan podido motivar la actuación del Gobierno.

Tampoco resulta razonable que el Congreso de los Diputados pueda exigir que el control parlamentario se lleve a cabo de forma necesaria sobre la figura del Presidente del Gobierno en funciones o que haya de tener lugar en el Pleno en vez de en una Comisión. No olvidemos, en este sentido, que la comparecencia del Presidente del Gobierno en funciones o la comparecencia en el Pleno pueden utilizarse políticamente en aquellos supuestos de gran dificultad para investir un nuevo Presidente.

---

<sup>37</sup> J. García Roca, op. cit.

### **3. Mecanismos de control parlamentario apropiados en los casos de Gobierno en funciones**

Si es razonable que un Gobierno en funciones continúe sujeto al control parlamentario, también lo es que este se circunscriba a ciertos mecanismos de control y no a todos los posibles. En particular, se debe descartar el llamado control extraordinario al Gobierno (moción de censura y cuestión de confianza)<sup>38</sup>, cuyo objeto es determinar el cese del Gobierno, lo cual no tiene sentido cuando hablamos de un Gobierno en funciones. Pero si es lógico descartar el llamado control extraordinario del Parlamento, también lo es admitir el llamado control ordinario<sup>39</sup>, al menos el que se materializa a través de mecanismos como las preguntas e interpelaciones, la petición de información y la comparecencia de los miembros del Gobierno<sup>40</sup>. A una conclusión semejante llegó la Secretaría General del Congreso de los Diputados en su informe de 19 de enero de 2016, en el que afirma que “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 las 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”.

### **4. ¿Qué tipo de actos de un Gobierno en funciones serían susceptibles de someterse al control parlamentario?**

La experiencia acumulada durante los períodos de interinidad gubernamental en las

---

38 De hecho, recordemos que al Gobierno en funciones le está expresamente prohibido plantear una cuestión de confianza (art. 21.4. b) de la Ley del Gobierno). Por otro lado, sería un tanto incoherente que desde el Parlamento se pudiera tramitar una moción de censura contra el Gobierno en funciones y que, sin embargo, éste tenga prohibido expresamente plantear una cuestión de confianza.

39 Mientras que el control extraordinario a través de la moción de censura o la cuestión de confianza tiene como fin determinar si el Gobierno cesa, el control ordinario a través de preguntas, interpelaciones, etc., tiene como fin dirimir una “responsabilidad política difusa que se pueda contraer según cómo responda a las preguntas o interpelaciones o cómo proporcione información a las Cámaras” (M. Carrillo, op. cit., pág. 3).

40 Dentro del llamado control ordinario, es más discutible admitir la creación de comisiones de investigación durante el período del Gobierno en funciones o las mociones o proposiciones no de ley presentadas dirigidas desde las Cámaras al Gobierno en funciones. En todo caso, si excepcionalmente se admitieran deberían tener una justificación muy sólida y poderosa.

Legislaturas XI y XII permite analizar algunos supuestos acaecidos en dichos períodos y que fueron objeto de controversia. Uno de esos supuestos hace referencia a los actos del Gobierno en funciones en materia internacional o, para ser más concretos, a los que lleva a cabo como Ejecutivo de un Estado miembro de la Unión Europea. El Gobierno no deja de participar en las relaciones internacionales por el hecho de estar en funciones y sigue representando al Estado español dentro de la Unión Europea (v. gr. en los Consejos Europeos)<sup>41</sup>. Parece lógico que en este ámbito no desaparezca el control parlamentario, pues la actuación del Gobierno difícilmente se limita aquí al mero despacho ordinario de asuntos<sup>42</sup>.

Por ello, son desacertadas un buen número de negativas del Gobierno en funciones a comparecer ante el Congreso de los Diputados, so pretexto de no existir relación de confianza entre él y el Parlamento<sup>43</sup>. Así, por ejemplo, la negativa a que compareciese el Ministro de Defensa en funciones para informar de los acuerdos adoptados por los Ministros de Defensa de la OTAN sobre el problema de los refugiados en el mar Egeo, así como la del Presidente del Gobierno para informar sobre las decisiones del Consejo Europeo relativas a las concesiones al Reino Unido para su permanencia en la Unión Europea<sup>44</sup>.

---

41 Es aconsejable que el Gobierno vacíe en lo posible su agenda internacional durante este período, incluyendo los viajes al exterior, tanto de los miembros del Gobierno como del Rey. Pero evidentemente lo que no puede es soslayar la agenda de la Unión Europea.

42 Como ha sostenido A. Mangas Martín, "el control de las Cortes sobre el Gobierno en funciones se proyecta sobre todas las actuaciones del Consejo Europeo, ya trate de política exterior, o de dirección general de asuntos europeos, incluidas las materias en las que tiene atribuidas competencias normativas (no legislativas) como las relativas a nombramientos y organización de otras instituciones, de impulso o estratégicas, de arbitraje o de desarrollos institucionales... Todas ellas desbordan la gestión ordinaria y deben y pueden ser objeto de control" (artículo "Legislar desde la UE sin control", publicado en El País, el 7 de abril de 2016).

43 En oficio remitido al Presidente del Congreso de los diputados el 10 de marzo de 2016, el Gobierno expuso sus razones para rechazar someterse a iniciativas de control del Congreso. En particular, el Gobierno esgrimió "que no existe una relación de confianza entre el Gobierno y el Congreso". El Gobierno añadió también que la mayoría de sus actuaciones se ciñeron al despacho ordinario de los asuntos públicos y, por tanto, "no tienen interés alguno para el control político, pues se trata de actos que se realizan sin implicar directriz u orientación política alguna". Respecto de aquellas actuaciones que, más allá del mero despacho ordinario de asuntos públicos, se hayan podido realizar por razones de urgencia o de interés general, el Gobierno entendió que la ley le obliga a justificar esas razones de urgencia o de interés general, pero que, en caso de discrepancia con esa justificación, el control es de legalidad y no político, correspondiéndole al poder judicial y al Congreso de los Diputados.

44 Ciertamente es que estas negativas fueron algo atemperadas cuando el Gobierno admitió la comparecencia extraordinaria ante el Congreso de los Diputados del Secretario de Estado para la Unión Europea para informar del posicionamiento del Gobierno en la cumbre europea celebrada en Bruselas sobre la posible salida del Reino Unido de la Unión Europea y sobre los acuerdos con Turquía relativos a la acogida de refugiados por este Estado.

En ámbitos distintos al internacional también es exigible el deber de información del Gobierno en funciones. Por ejemplo, en algunos casos que tuvieron lugar durante la XI Legislatura, como el Real Decreto de revalorización de las pensiones o el de fijación del salario mínimo interprofesional<sup>45</sup>, las decisiones del Ministerio de Defensa relativas a la organización del Estado Mayor de la Defensa y a los operativos de personal y de armamento de los tres ejércitos<sup>46</sup>, o la prórroga de la concesión a la fábrica de papel ENCE-ENERGIA Y CELULOSA para que continúe ocupando los terrenos de Pontevedra en los que opera<sup>47</sup>.

Es cierto que el Gobierno en funciones compareció *motu proprio* ante el Congreso para informar de diferentes asuntos, como, por ejemplo, de la reunión del Consejo Europeo de 2016 en la que se trató la salida del Reino Unido de la Unión Europea (el Brexit) o la crisis de los refugiados. Pero esta alternancia de negativas a comparecer con comparecencias realizadas por iniciativa propia parecen transmitir que el órgano controlado (Gobierno en funciones) quien decide cuándo y cómo se somete al órgano controlador (Parlamento), algo que está lejos del objeto y filosofía del control parlamentario<sup>48</sup>. Por ello, es igualmente aconsejable que este control parlamentario sobre los Gobiernos en funciones se realice en los términos pactados por las fuerzas con representación parlamentaria.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Aun cuando no exista relación de confianza entre un Parlamento nacido de nuevas elecciones y el correspondiente Gobierno en funciones, este continúa, aunque sea con limitaciones, realizando acciones de Gobierno y puede, con la debida prudencia y

---

45 Adoptados en el Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2015.

46 Unas decisiones que, como apuntara la Asociación Unificada de Militares Españoles, es dudoso que caigan dentro de los cometidos que puede realizar un Gobierno en funciones, pues es claro que este tipo de decisiones pueden condicionar la actuación del futuro Gobierno.

47 Prórroga otorgada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para un plazo de 50 años y que, como en el caso anteriormente señalado, es muy discutible que tenga cabida dentro los cometidos propios de un Gobierno en funciones.

48 En parecido sentido véase F. Reviriego Picón, “La permanencia en funciones del Gobierno; algunas reflexiones tras 316 días de interinidad”, op. cit..



justificación, tomar decisiones que impliquen opción política. Es más, la propia Ley del Gobierno prevé que el Gobierno en funciones pueda adoptar otras medidas distintas al despacho ordinario de los asuntos públicos por razones de urgencia y de interés general.

En consecuencia, el Gobierno en funciones debe estar sujeto al control parlamentario, aunque este sea un control menos intenso y guarde la debida proporcionalidad con las limitaciones que la ley impone al Ejecutivo en funciones. Así, no parece lógico que el control parlamentario se proyecte sobre la actuación que tuvo el Gobierno durante la legislatura anterior ni que se centre en la responsabilidad política del Gobierno. Más bien debe ser un control de fiscalización. Tampoco parece lógico que el control parlamentario se lleve a cabo necesariamente sobre la figura del Presidente del Gobierno en funciones o que haya de tener lugar en el Pleno en vez de en una Comisión, sobre todo para evitar utilizar el control parlamentario de forma política. Por otro lado, hemos de descartar el llamado control extraordinario al Gobierno (moción de censura y cuestión de confianza), pues su objeto es precisamente determinar el cese del Gobierno, lo cual no tiene sentido cuando hablamos de un Gobierno en funciones. Solo cabe, por tanto, un control ordinario y, en concreto, el que se materializa a través de mecanismos como las preguntas e interpelaciones, la petición de información y la comparecencia de los miembros del Gobierno.