



Congreso de los Diputados

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA CÁMARA DURANTE EL PERIODO EN EL QUE EL GOBIERNO CESANTE SE ENCUENTRA EN FUNCIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

Conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, las Cámaras de la XI Legislatura se constituyeron el día 13 de enero de 2016. En la primera reunión de la Mesa elegida en dicha sesión constitutiva, que tuvo lugar el pasado 15 de enero, se planteó la cuestión relativa a la propuesta de acuerdo, habitualmente adoptado al inicio de cada legislatura, de suspensión de los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno hasta que se haya producido la investidura del Presidente del Gobierno. Al respecto se acordó encomendar informe a la Secretaría General sobre la actividad que pueda llevar a cabo la Cámara hasta que dicha investidura se produzca, teniendo en cuenta entre otras circunstancias que, conforme a lo dispuesto en el artículo 101.2 de la Constitución, el Gobierno cesante tras la celebración de las elecciones generales permanece en funciones hasta la toma de posesión del nuevo.

Al enfrentarse a dicha cuestión cabe diferenciar tres momentos durante los que las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales se articulan de forma distinta:

- Un primer período, que abarcaría desde la disolución de las Cámaras hasta la celebración de las elecciones, en el que el Gobierno aún no ve limitadas sus competencias, mientras que las Diputaciones Permanentes asumen las facultades que corresponden a las Cámaras en los términos del artículo 78.2 de la Constitución.
- Un segundo, desde la celebración de las elecciones generales hasta la constitución de las nuevas Cámaras, en el que, permaneciendo las Diputaciones Permanentes en el ejercicio de las funciones antedichas, el Gobierno está en funciones.
- Finalmente, el periodo en el que nos encontramos actualmente en el que, constituidas las Cortes Generales, reasumen las competencias que les atribuye el artículo 66.2 de la Constitución, permaneciendo sin embargo el Gobierno en funciones hasta la formación del que le suceda.



Congreso de los Diputados

Este iter hay que enmarcarlo en el sistema parlamentario definido por el ordenamiento constitucional. En efecto, nuestra Constitución diseña un sistema político basado en la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento que no es, utilizando la conocida clasificación doctrinal, ni presidencialista, en el que el control del Parlamento sobre el Gobierno se diluye, ni de asamblea, con un Parlamento que ejerce el gobierno directamente.

En consecuencia, rota la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento como consecuencia de la disolución de las Cámaras y la celebración de elecciones, la primera tarea del nuevo Congreso de los Diputados es la investidura del Presidente del Gobierno para limitar la prorrogatio de un Gobierno en funciones, pues el sistema parlamentario exige la existencia de dos sujetos, Gobierno y Parlamento, plenamente investidos de sus facultades. El régimen de gobierno parlamentario impulsa, pues, al pronto restablecimiento del equilibrio de poderes, de manera que las relaciones entre ambos se puedan desarrollar desde el ejercicio de plenas facultades de uno y otro.

Así se deriva del artículo 99 de la Constitución, que determina la obligación de llevar a cabo todos los trámites necesarios para posibilitar la investidura, así como las consecuencias para el caso de que ésta no se lograra. Del mismo modo, una de las obligaciones del Gobierno en funciones es facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno, conforme al artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este proceso de concatenadas interinidades, las atribuciones del Gobierno y del Parlamento van modificándose, no sólo en virtud de su propia condición, sino de aquélla que tenga el otro sujeto del sinalagma, en la medida en que la actuación de uno pueda requerir de la participación, en distinto grado, del otro; participación que, a su vez, es susceptible de articularse de forma diversa.

Habitualmente, la certeza de una investidura más o menos próxima llevaba a posponer a ésta cualquier actuación y, a tal efecto, se ampliaban los plazos respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno, y se demoraba la constitución de las Comisiones hasta el nombramiento del nuevo Gobierno, toda vez que, tradicionalmente, éste iba acompañado de una reforma del artículo 46.1 del Reglamento para hacer corresponder la denominación y competencias de las Comisiones Permanentes Legislativas con las estructura de los departamentos ministeriales.



Congreso de los Diputados

Planteándose en este momento una situación diferente, analizaremos los ámbitos en los que se pueda desarrollar la actividad de la Cámara en el marco de las competencias que le atribuye el artículo 66 de la Constitución.

Para centrar la cuestión es preciso hacer referencia a la regulación del Gobierno en funciones.

II. EL GOBIERNO EN FUNCIONES.

El ya mencionado artículo 101 de la Constitución establece que:

- “1. 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.*
- 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.*

A su vez, la también mencionada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, señala, en su exposición de motivos, que su *“Título IV se dedica exclusivamente a regular el Gobierno en funciones, una de las principales novedades de la Ley, con base en el principio de lealtad constitucional, delimitando su propia posición constitucional y entendiendo que el objetivo último de toda su actuación radica en la consecución de un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno”.*

Asimismo, el artículo 21, dispone lo siguiente:

- “1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.*
- 2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.*
- 3. 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, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.*



Congreso de los Diputados

4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.*
- b) Plantear la cuestión de confianza.*
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.*

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.*
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.*

6. 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”.

Es decir, la normativa limita el ámbito de actuación del Gobierno, señalando, por una parte, una serie de facultades que le están vedadas, como la presentación de Proyectos de Ley o en concreto el de los Presupuestos Generales del Estado; y por otra, reduciendo dicho ámbito al “despacho ordinario de los asuntos públicos”, lo que implica una regla general de abstención, sin perjuicio de los supuestos de urgencia e interés general debidamente acreditados.

El Gobierno en funciones ha sido también objeto de atención por parte de la normativa de las Comunidades Autónomas. Por citar la más reciente, la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de regulación del proceso de transición entre gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se refiere a los principios que rigen la misma, de mínima intervención, de neutralidad política, de lealtad y colaboración y de información y transparencia, al tiempo que concreta las funciones vedadas a aquél.

El Tribunal Supremo, por su parte, ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con esta cuestión.

Así, en la Sentencia de 20 de septiembre de 2005, en la que el Tribunal anula la decisión del Gobierno en funciones de conceder una extradición, y la Sentencia de 2 de diciembre del mismo año, en la que se desestima el recurso interpuesto frente a otra decisión del mismo Gobierno en funciones por la que se deniega una petición de indulto, entendiendo el Tribunal que esta decisión era conforme a la Ley.



Congreso de los Diputados

En esta última sentencia pone de relieve el Tribunal el hecho de que el cese del Gobierno ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer la dirección política que el artículo 97 de la Constitución le atribuye y le *“ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno. Así pues, 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”* (F.J.8). A su vez aborda qué ha de entenderse por la expresión *“despacho ordinario de los asuntos públicos”*, concepto indeterminado necesitado de concreción, concluyendo que *“ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política”* (F.J.9).

Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2013, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1744/2011, de 25 de noviembre, entendió que la aprobación de un Real Decreto se atenía a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Gobierno, ya que cae dentro del ámbito del concepto jurídico indeterminado definido con la expresión *“despacho ordinario de los asuntos públicos”*, sin necesidad, por tanto, de que al decidirla concurriera una situación de *“urgencia”* o una razón de *“interés general”*, en la medida en que el Tribunal no aprecia *“nuevas orientaciones políticas”* o *“condicionamiento, compromiso o impedimento”* alguno para el nuevo Gobierno.

En fin, de las múltiples aportaciones doctrinales sobre esta cuestión quizá merezca destacarse la idea más o menos generalizada de que el Gobierno en funciones debe abstenerse en el despacho ordinario de los asuntos públicos de hacer innovaciones que comprometan la actuación del futuro Gobierno recordando el aforismo latino *“sede vacante nihil innovetur”*

Así pues, frente a una Cámara plenamente constituida, nos encontramos con un Gobierno con la capacidad de actuación que se acaba de describir, y cuya definición es básica para determinar las posibles actuaciones del Congreso de los Diputados.



Congreso de los Diputados

III. ACTIVIDAD DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON UN GOBIERNO EN FUNCIONES.

En una primera aproximación cabría diferenciar distintas categorías:

A) Funciones de organización del Congreso recogidas en el Título III del Reglamento.

Dejando a un lado la indiscutida constitución de la propia Mesa de la Cámara, así como de la Junta de Portavoces y de la Diputación Permanente, en estos dos últimos casos una vez creados los Grupos Parlamentarios, cabría analizar la posibilidad de proceder a la constitución de las Comisiones.

El artículo 46.3 del Reglamento prevé que *“Las Comisiones Permanentes a que se refieren los apartados anteriores deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso”*. Este plazo, no obstante, se amplía por la Mesa con carácter general para todas ellas hasta que concurren sendas circunstancias cuales son, como a continuación se expone, la existencia de un acuerdo respecto a su composición y la reforma del artículo 46.1 subsiguiente al nombramiento del nuevo Gobierno. En la actual situación este plazo podría modularse por la Mesa en función de lo que seguidamente se señala.

Partiendo de que en todos los supuestos es condición previa la existencia de los Grupos Parlamentarios y, en la mayoría de los casos, además, que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determine su composición atendiendo al número de miembros de cada uno de ellos (artículo 40.1), el Reglamento permite contemplar distintos supuestos.

1.- En primer lugar, los artículos 48 y 49 del Reglamento permitirían la creación de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones tan pronto como se hayan constituido los Grupos Parlamentarios y determinado un plazo por la Mesa para que éstos designen a sus representantes.

2.- En segundo lugar, conforme al artículo 47, la Comisión de Reglamento requeriría, además, la determinación por la Mesa, con carácter general para las Comisiones, al amparo del artículo 40.1, oída la Junta de Portavoces, del número de miembros que correspondería designar a cada Grupo Parlamentario en proporción a la importancia numérica de éstos en la Cámara.

3.- Más cuestiones plantea la eventual creación de las Comisiones Permanentes Legislativas reguladas en el artículo 46.1 del Reglamento, en la medida en que, en su



Congreso de los Diputados

mayoría, reflejan la estructura ministerial y sus competencias están configuradas en estrecha relación con ésta, pues son las que de forma ordinaria, junto con el Pleno, ejercen el control (preguntas, comparencias y proposiciones no de ley) al Gobierno. Efectivamente, es práctica reiterada la modificación de dicho artículo una vez nombrado el nuevo Gobierno para, en los términos en que se considere oportuno, adecuarlo a su estructura. Ello ha venido difiriendo la constitución de las Comisiones a este momento.

No obstante, cabe señalar que, por un lado, dicho precepto contempla Comisiones, a saber la Constitucional y la de Presupuestos, cuya denominación y existencia no se vincula a una determinada estructura ministerial, lo que permitiría su constitución tan pronto concorra el requisito citado en el número anterior respecto a la Comisión de Reglamento, sin perjuicio de que el ejercicio ordinario de sus competencias estaría enmarcado por lo que se señala en este informe.

Por otro lado, en relación con las restantes Comisiones Permanentes Legislativas, aunque habitualmente han respondido a la práctica antedicha, podría valorarse por la Mesa la oportunidad de su eventual constitución sin esperar al nombramiento del nuevo Gobierno. Ello no obstante, también habría de tenerse en cuenta que dicha constitución no desencadenaría, por sí misma, una habilitación de carácter general para que la Comisión ejerciera todas sus competencias habituales, toda vez que, como se recordaba anteriormente, no todas ellas son susceptibles de tramitación en esta fase. De otra parte, no puede ignorarse que una anticipada constitución de estas Comisiones obligaría a que, de ser otras las que finalmente se creasen tras la conformación del nuevo Gobierno, hubiera de realizarse el correspondiente traslado de iniciativas entre ellas con la consecuente repercusión en su tramitación y en los plazos establecidos al efecto.

4.- El resto de las Comisiones Permanentes así como las No Permanentes, que deriven de la voluntad de la Cámara requerirán para su creación el cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 50 y siguientes del Reglamento.

5.- La constitución de las Comisiones previstas en distintas leyes, la mayoría de ellas de carácter Mixto, requerirá la aprobación de una resolución por parte de las Mesas de ambas Cámaras en la que se establezca su composición.

B) Funciones en relación con el procedimiento legislativo.

Descartada la posibilidad de tramitar proyectos de ley como se ha señalado al inicio de este informe, no parece haber razones para impedir el ejercicio de la función



Congreso de los Diputados

legislativa de la Cámara reconocida en el artículo 66 de la Constitución. Así el artículo 126 del Reglamento atribuye la facultad de presentar Propositiones de ley a iniciativa de:

- 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.*
- 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz”.*

La presentación de estas iniciativas se ha realizado sin ningún problema al inicio de las distintas Legislaturas, procediendo la Mesa a su calificación y admisión a trámite. No obstante, como se enunciaría al inicio de este informe, la certeza o inmediatez de la investidura llevaba a dejar en suspenso el plazo contemplado en los apartados 2 y 3 del artículo 126. Conforme a los mismos:

“2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”.

Ahora bien, y sin perjuicio de reiterar lo señalado en cuanto a la ineludible tramitación de la investidura, la falta de certeza sobre ésta o sobre su inmediatez llevan a plantear la posibilidad de no posponer a aquélla la consideración de las iniciativas legislativas de la Cámara y por tanto de no suspender el plazo citado.

En dicho plazo, correspondería al Gobierno, aun en funciones, el ejercicio de las facultades que tanto el artículo 84 como el 134.6 de la Constitución y el citado artículo 126 del Reglamento le atribuyen.

Tratándose de una actuación del Gobierno en respuesta a una iniciativa de la Cámara, parece que difícilmente quedaría fuera del despacho ordinario de los asuntos públicos, en los términos en que se ha venido interpretando este concepto, toda vez que no se trataría de una iniciativa política del mismo, sino más bien, de una respuesta contemplada en la Constitución y no vedada ni por el artículo 101 de la misma ni por su normativa de desarrollo. Se trataría, en fin, de una respuesta a la actuación de un tercero en el pleno ejercicio de sus atribuciones.



Congreso de los Diputados

De otra parte, esta función legislativa se vería afectada por la decisión que se adopte respecto a la constitución de las Comisiones Permanentes Legislativas, puesto que, una vez tomada en consideración, la Proposición de Ley proseguiría su tramitación en la correspondiente Comisión.

C) Funciones de control.

Como se ha señalado reiteradamente, como consecuencia de la disolución de la Cámara y de la celebración de elecciones, se produce la ruptura de la relación de confianza entre el Gobierno las Cámaras, lo que implica la imposibilidad de exigir la responsabilidad política en su expresión máxima, a través de los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza, así como ejercer un control de carácter ordinario y de un modo general.

Y ello no sólo porque no subsista la relación fiduciaria, sino porque el Gobierno en funciones tiene limitado su ámbito de actuación, de tal manera que si en cierto modo la regla general a la que ha de sujetarse un Gobierno en funciones es el abstenerse de actuar, más allá de los supuestos ya explicados y con las condiciones antedichas, difícilmente puede articularse el sistema de control habitual.

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, 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 e 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.

El resto de las iniciativas de control que pudieran plantearse deberían dirigirse al Gobierno que se constituya a cuyo efecto procedería la suspensión del plazo previsto en su caso para las mismas para un mejor desarrollo de la función de calificación de la Mesa, podría requerirse a los autores de las iniciativas que precisen esta circunstancia, aun cuando ésta determine necesariamente el acuerdo que en relación con cada uno de ellos adopte la Mesa, que habrá de verificar que efectivamente se refiere al ámbito competencial del Gobierno en funciones el que se pretende hacer destinatario de aquéllas.

Mención aparte merecen las proposiciones no de ley, dado que tienen contenido diverso. En concreto, todas aquellas que constituyan mera manifestación de voluntad de la Cámara, no plantearían problemas para su tramitación. En relación con aquellas que



Congreso de los Diputados

se dirijan al Gobierno, se debería plantear lo señalado anteriormente. Así, aquellas que instasen la actuación del Gobierno más allá de sus limitadas competencias cuando está en funciones, deberían entenderse referidas al Gobierno que se constituya, al margen de que se valore la oportunidad de posponer su tramitación por los órganos competentes en cada caso, sin que proceda considerar la suspensión de plazo alguno.

Valga también para el ejercicio de esta función de control la reflexión que anteriormente se hacía en relación con el ejercicio de la función legislativa, en cuanto a su condicionamiento a la decisión que se adopte sobre la constitución de las distintas Comisiones en la que se tramitarían las correspondientes iniciativas.

Todo lo señalado en relación con las facultades de actuación de la Cámara, ha de tener en cuenta que la misma depende además del impulso político que diputados y grupos parlamentarios realicen mediante la presentación de iniciativas, como también de las decisiones que en cuanto a convocatoria y aprobación del orden del día corresponde a los distintos órganos de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de enero de 2016.