

INFORME SOBRE EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL SENADO TRAS SU CONSTITUCIÓN Y DURANTE EL PERIODO DE EXISTENCIA DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES

REPORT ON THE EXERCISE OF THE FUNCTIONS OF THE SENATE AFTER ITS CONSTITUTION AND DURING THE PERIOD OF EXISTENCE OF A GOVERNMENT IN OFFICE

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 101 de la Constitución (en adelante CE) establece en su apartado 1 que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, es decir, cuando el Congreso de los Diputados niega su confianza al Gobierno tras el planteamiento de una cuestión de confianza o por la adopción de una moción de censura, o por dimisión o fallecimiento de su presidente. En cualquiera de estos supuestos, el artículo 101.2 CE recoge que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Existiendo por tanto en España a día de hoy un Gobierno en funciones como consecuencia de que, en virtud del Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, se celebraron elecciones generales el pasado 20 de diciembre de 2015, y teniendo en cuenta que, tras la constitución de las Cámaras el día 13 de enero de 2016, es posible que el Gobierno deba continuar en funciones durante un periodo de tiempo más extenso que el que viene siendo habitual en anteriores legislaturas, la Mesa del Senado, en su reunión del día 27 de enero de 2016, encomendó a la Secretaría General de la Cámara

la elaboración de un informe sobre el ejercicio de las funciones del Senado durante dicho periodo.

Cualquier análisis de la cuestión objeto del informe debe enmarcarse necesariamente en los fundamentos de la forma de gobierno parlamentaria establecida por la Constitución española (artículo 1.3). A título ilustrativo, cabe recordar que el gobierno parlamentario es el resultado de una evolución histórica que tiene su origen en la Inglaterra del siglo XVIII y llega hasta nuestros días bajo la fórmula del parlamentarismo racionalizado, teniendo en todo caso como elemento central que lo define la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, siendo necesaria la colaboración entre ambos poderes para asegurar su correcto funcionamiento. Estos rasgos lo diferencian tanto del gobierno presidencialista, en el que existe una rígida separación entre ambos poderes, como del gobierno de asamblea, en el que predomina un parlamento dotado de poderes de dirección de la política interior y exterior. Es, además la forma de gobierno asumida por la mayor parte de los textos constitucionales europeos y por nuestra Constitución de 1978. El juego de los artículos 99 y 101 de la Constitución ya citados, junto con los artículos 108, según el cual *el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*, y con los artículos 112, 113 y 114, que regulan la cuestión de confianza y la moción de censura, consagra a nivel constitucional y, por lo tanto, normativo, los principios de funcionamiento del sistema parlamentario que obligan a todos los poderes del Estado (artículo 9.1 CE).

Pues bien siendo la relación de confianza Gobierno-Parlamento el elemento esencial del gobierno parlamentario, es fácil concluir que, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 99 de la Constitución, que la primera y fundamental obligación que debe acometer el Congreso de los Diputados tras la celebración de las elecciones generales es investir a un presidente del Gobierno para garantizar el equilibrio entre ambos poderes.

En este marco, procede analizar en primer lugar la posición del Gobierno en funciones.

II. EL GOBIERNO EN FUNCIONES

El desarrollo legislativo del artículo 101 CE se contiene en el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según el cual:

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.
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.

Como puede observarse, este precepto limita expresamente la acción del Gobierno por dos vías: positivamente, sólo podrá realizar actuaciones que puedan encuadrarse dentro del concepto jurídico indeterminado *despacho ordinario de los asuntos públicos*, con la

excepción de que concurran razones de urgencia o de interés general, debidamente acreditadas, lo cual permitiría adoptar medidas que excedan dicho concepto; y negativamente, se veda al Gobierno y a su presidente ejercer algunas de sus facultades constitucionales fundamentales mientras persista esta situación de transitoriedad.

En cualquier caso, las previsiones del artículo 101 CE y del artículo 21 de la Ley del Gobierno tienen como finalidad evitar que se produzca un vacío institucional en la actuación del Poder Ejecutivo, que sería impensable en la lógica del sistema constitucional. En este sentido se pronuncia la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005 de manera muy clara: *el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo. La Constitución es tajante, ordena al Gobierno que continúe ejerciendo sus funciones tras su cese y no excluye expresamente ninguna de entre las que quiere que sigan siendo ejercidas. Se comprende sin dificultad que España no puede quedarse sin Gobierno ni siquiera unas horas. También que el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales.*

Sobre esta base, parece evidente que la cuestión principal en este punto es desentrañar qué actuaciones pueden entenderse encuadradas dentro del despacho ordinario de los asuntos públicos por el Gobierno en funciones.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un concepto jurídico de contornos imprecisos, las aportaciones doctrinales sobre este asunto vienen a coincidir en la importancia de integrar la regulación positiva explícita con algunos criterios que podrían extraerse implícitamente de dicha regulación. Valga por todas la posición de Satrústegui, que apunta tanto a una auto restricción del Gobierno en los casos dudosos como a la directriz que, como veremos, acabará adoptando el Tribunal Supremo; así, este autor afirma que *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 del futuro, el Gobierno cesante debe abstenerse de*

*actuar, y que si por razones de urgencia el Gobierno cesante se entiende, sin embargo, legitimado para actuar, en los casos dudosos antes mencionados o incluso en otros en que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del conflicto.*¹

Como decíamos anteriormente, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el estatuto del Gobierno en funciones. En primer lugar, debe destacarse la sentencia de la Sala Tercera de 20 de septiembre de 2005, en la que se anuló la decisión de un Gobierno en funciones de conceder una extradición ya que se consideró que por gestión del despacho ordinario de asuntos públicos había de entenderse “la gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza”.

En una sentencia de la misma sala muy cercana en el tiempo a la anterior, de 2 de diciembre de 2005, el Tribunal Supremo corrigió su jurisprudencia por entender que restringía excesivamente la capacidad de acción del Gobierno en funciones. En esta segunda sentencia, 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, el Alto Tribunal afirma 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. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualesquiera actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar” (Fundamento Jurídico Octavo). Además, el propio Tribunal Supremo reconoce que la expresión “despacho ordinario de los asuntos públicos” es un concepto jurídico indeterminado que requiere de

¹ Satrústegui, M. (1998). Comentario al artículo 101 CE. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (p. 361). Tomo VIII, dirigidos por Alzaga Vilaamil, O. Ed. Cortes Generales-EDERSA.

concreción, y trata de concretarlo señalando que “ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica el ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política”, si bien hace hincapié en “la necesidad de examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal” (Fundamento Jurídico Noveno).

Esta interpretación casuística y finalista ha sido aplicada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de mayo de 2013, por la que se desestima el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1744/2011, de 25 de noviembre, en la que se entendió que la aprobación de un real decreto podía encuadrarse dentro del concepto *despacho ordinario de los asuntos públicos*, al no derivarse del mismo *nuevas orientaciones políticas* que pudieran condicionar al nuevo Gobierno.

En conclusión, doctrina y jurisprudencia coinciden en que no puede fijarse apriorísticamente un catálogo cerrado de competencias que puede ejercer el Gobierno en funciones, siendo necesario por tanto realizar un análisis caso por caso, guiado por la directriz asumida por el Tribunal Supremo de que el Gobierno cesante no puede tomar decisiones que impliquen la adopción de directrices de dirección política que condicionen al nuevo Gobierno.

III. EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL SENADO

Como reflexión general, hay que partir de que el ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas al Senado por el artículo 66 CE que impliquen algún tipo de relación con el Gobierno, deben modularse de acuerdo con las limitaciones que este último tiene en la coyuntura actual y con la necesidad de salvaguardar el equilibrio de poderes que requiere la forma de gobierno parlamentaria. Por ello, las consideraciones que se realizarán a continuación parten del presupuesto que se acaba de señalar.

1. Organización interna de la Cámara

Nada parece obstar a que la Cámara, en ejercicio de su autonomía, pueda aplicar los preceptos que se recogen en el Título III de la Constitución sobre la organización y funcionamiento internos del Senado. De hecho, se han constituido la propia Cámara, la Mesa, los grupos parlamentarios, y la Junta de Portavoces, y próximamente habrá de constituirse la Diputación Permanente. Todos estos actos resultan de la potestad de autoorganización de la Cámara y no existe por tanto ninguna dificultad para acometerlos.

Sí deben hacerse en cambio diversas consideraciones sobre la constitución de las Comisiones:

a) El procedimiento de constitución de las comisiones es el siguiente: según el artículo 51.2 del Reglamento del Senado (en adelante RS), *la Mesa, oída la Junta de Portavoces, fijará el número total de miembros de las Comisiones y su distribución proporcional entre los Grupos parlamentarios en su primera reunión de cada período de sesiones, teniendo en cuenta el número de componentes de los distintos Grupos en el primer día del mismo*. A partir de aquí, el artículo 52 RS establece que *después de la constitución del Senado, y dentro del plazo que, al efecto, fije su Presidente, los Grupos parlamentarios comunicarán por escrito cuáles de sus miembros deben formar parte de las distintas Comisiones, con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior*. Por último, de acuerdo con el artículo 53.1 RS, *las Comisiones deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros*.

b) El artículo 49.1 RS establece que *las Comisiones del Senado serán Permanentes y de Investigación o Especiales. Las Comisiones Permanentes podrán ser Legislativas y no Legislativas*. Debe plantearse por tanto en primer lugar la procedencia de constituir las comisiones permanentes legislativas, en la medida en que la estructura y denominación de las mismas ha venido fijándose de acuerdo con la estructura ministerial, ya que el ejercicio de sus competencias está directamente relacionado con las competencias de los distintos ministerios. Por esta razón, es habitual realizar al inicio de que cada legislatura, y una vez constituido el Gobierno, una modificación del

artículo 49.2 RS para adecuar la relación de las comisiones permanentes legislativas a la estructura ministerial.

Aunque en el momento actual nos encontramos en una situación de incertidumbre respecto al momento de formación del nuevo Gobierno, no existe ningún impedimento reglamentario para que se constituyan estas comisiones conforme a la previsión vigente, por lo que la Mesa podría plantearse la conveniencia de hacerlo, teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior.

En el supuesto de que finalmente se decidiera constituir las comisiones permanentes legislativas, deben realizarse dos observaciones:

- En el caso de que se formase Gobierno y la estructura de comisiones permanentes legislativas tuviese que ser modificada para adaptarla a una nueva estructura ministerial, debería procederse probablemente a un traslado de iniciativas entre las comisiones, por lo que habría que decidir a su vez cómo operar con la tramitación y los plazos aplicables a las iniciativas trasladadas.
- La constitución de las comisiones permanentes legislativas no implicaría necesariamente que las mismas pudieran comenzar a ejercer plenamente sus funciones, sino que el ejercicio de las mismas, en especial en lo que afecta a la tramitación de iniciativas legislativas y de control, debería regirse por lo que se señalará en los puntos siguientes.

c) La Mesa puede valorar igualmente la oportunidad de constituir las comisiones permanentes no legislativas que, de acuerdo con el artículo 49.3 del Reglamento del Senado son las de Reglamento, Incompatibilidades, Suplicatorios, Peticiones, Asuntos Iberoamericanos y Nombramientos.

Hay que destacar el caso de la Comisión de Incompatibilidades ya que, el artículo 15.1 RS, dispone que, *tras su constitución, el Senado procederá a elegir los miembros de la Comisión de Incompatibilidades*. Es conveniente proceder de este modo para que la citada comisión pueda dictaminar lo antes posible sobre las declaraciones de actividades de los senadores. También parece oportuno constituir a la mayor brevedad la Comisión de Suplicatorios, por lo que se dirá más adelante.

Por otro lado, cabe insistir en que algunas de estas comisiones permanentes no legislativas, como la de Asuntos Iberoamericanos, pueden tramitar iniciativas de control, por lo que sobre este asunto nos remitimos a lo señalado en la letra anterior y a lo que se dirá más adelante.

d) En cuanto a la eventual constitución de comisiones de investigación o especiales, de acuerdo con el artículo 49.4 RS, estas comisiones son las que se crean a tal fin para un objetivo determinado, normalmente para el estudio de un asunto concreto.

No parece existir ningún obstáculo para la constitución de comisiones especiales de estudio de algún asunto concreto, pero es más dudoso que pudieran crearse comisiones de investigación que pudieran tener como objeto actuaciones que se refieran o afecten de algún modo al Gobierno en funciones, dadas las especiales características del modo de trabajar y del posible alcance de las conclusiones de las mismas.

e) Las comisiones que están previstas en distintas leyes, la mayoría de carácter mixto, necesitarían para su constitución de una resolución de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, por lo que habría que coordinar la decisión sobre este aspecto con el Congreso de los Diputados.

f) Por último, como el resto de las comisiones legislativas, también podría constituirse sin problema alguno la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Un examen detenido del elenco de competencias que el artículo 56 RS atribuye a la Comisión permite concluir que todas aquellas que involucran al Gobierno se refieren a la remisión de información por parte del Ejecutivo para el adecuado desarrollo de las restantes funciones que tiene encomendado este órgano parlamentario. Estaríamos, pues, de nuevo, ante una manifestación específica del principio de colaboración de poderes, razón por la cual no cabría formular reparo a su desempeño por un Gobierno en funciones, máxime cuando tienen finalidad informativa. Todo ello, en el marco de las actuaciones que permite realizar al Gobierno en funciones el artículo 21.3 de la Ley del Gobierno.

Al margen dejamos la actuación de ésta Comisión en el procedimiento previsto en los artículos 155.1 CE y 189 RS al que nos referiremos posteriormente.

2. *Función legislativa*

La Constitución Española establece en su artículo 87 que:

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

En virtud de dicho texto se atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, a cada una de las Cámaras por separado y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, además de reconocerse la iniciativa legislativa popular.

Habida cuenta de que el procedimiento legislativo presenta especialidades según el sujeto que ejerza tal potestad, corresponde examinar las distintas posibilidades por separado.

a) En lo que al Gobierno se refiere, el ya citado artículo 21 de la Ley del Gobierno, en su apartado 5 veda la posibilidad de que éste pueda aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o presentar proyectos de ley al Congreso o, en su caso, al Senado, con lo que la iniciativa gubernamental queda, en el supuesto que nos ocupa, excluida. Esta exclusión es enormemente relevante, como más adelante se detallará, dada la primacía de la iniciativa legislativa gubernamental en el esquema constitucional.

b) En lo que se refiere al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Senado, la Constitución la reconoce en el artículo 87.1 antes citado y se desarrolla en el artículo 108.1 RS, que reza:

Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores.

Este artículo debe ponerse en relación con el artículo 108.5 RS que establece lo que sigue:

Las proposiciones de ley serán sometidas a votación en el mismo orden en que resultaron debatidas, bien en su conjunto o mediante agrupación de artículos. Aprobada una de ellas se entenderá efectuada su toma en consideración, y el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados, para su trámite en éste como tal proposición.

Del estricto examen literal de las disposiciones del Reglamento de la Cámara se deduce que, cumplidas las previsiones formales, la iniciativa debe ser admitida a trámite, y, superado el trámite de toma en consideración, procedería la continuación del procedimiento posteriormente en la Cámara Baja.

Pero hay varias cuestiones que deben ser tenidas en cuenta, y así, debe señalarse que el artículo 151.1 RS establece que *toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.*

Esta potestad del Gobierno ha dado lugar a una cierta controversia sobre el carácter vinculante de la no conformidad del mismo, y a ello se une que resulta de especial relevancia también la capacidad o no del Gobierno en funciones para expresarla. Vamos a examinar ambas cuestiones.

El carácter vinculante de la no conformidad del Gobierno parece resultar de la propia previsión constitucional, ya que de lo contrario no tendría sentido que el Gobierno se manifestase en esos términos cuando su voluntad no fuese a tener virtualidad alguna en el procedimiento, y ello a pesar de que el artículo 151.5 RS, de manera un tanto confusa, atribuye al presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley que puedan surgir en los casos en los que el Gobierno manifieste su oposición a la tramitación. Creemos que dicho carácter vinculante se ve corroborado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2006 que recuerda que corresponde al Gobierno (la Junta de Extremadura en el caso concreto al que se refiere la sentencia) la dirección de

la política económica, cuyo vehículo es el presupuesto y a aquél corresponde juzgar si existen causas para su oposición a la tramitación de determinadas iniciativas parlamentarias como las enmiendas y las proposiciones de ley.

En cuanto a la otra cuestión relevante, si el Gobierno en funciones estaría capacitado para manifestar su oposición a la tramitación de una proposición de ley en los términos del artículo 134.6 CE y 151.1 RS, si, *prima facie*, desde un punto de vista formal, no existiese obstáculo a reconocer la posibilidad de ejercicio de la iniciativa legislativa por las Cámaras mientras el Gobierno estuviese en funciones, no tendría sentido que esa capacidad quedase excluida, con objeto de garantizar un mínimo de equilibrio entre los poderes como pretende el precepto constitucional citado. Asimismo, del artículo 21 de la Ley del Gobierno no se deduce tampoco la existencia de ningún límite explícito para que la prestación o no de esta conformidad entre en el marco de las actuaciones propias del Gobierno en funciones, que no podría quedar inerte ante la presentación de una proposición de ley.

Al margen de lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la posición subordinada que asume el Senado en el procedimiento legislativo, es necesario plantearse la posibilidad de que el Congreso de los Diputados asumiese que no existe obstáculo constitucional alguno al ejercicio de la iniciativa legislativa y, admitida a trámite una proposición de ley, una vez aprobada, en virtud del artículo 90.1 CE, la proposición de ley sería remitida al Senado.

Pues bien, el artículo 90.2 CE parece no ofrecer dudas sobre la obligación del Senado de tramitar los proyectos o proposiciones que le sean remitidos; así lo recogió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2002, en referencia al llamado caso “Ses Salines”, en la que sienta que el Senado, si discrepa del Congreso, puede enmendar o vetar los textos normativos que deba conocer, sin que quepa otra vía, de lo que se deduciría que no cabe silencio ni negativa a la tramitación por parte de la Cámara.

En el mismo sentido, el Reglamento de la Cámara en su artículo 104 establece lo que sigue:

1. Los proyectos y las proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado se publicarán y distribuirán inmediatamente entre los Senadores. La

documentación complementaria, si la hubiere, podrá ser consultada en la Secretaría de la Cámara.

2. La Mesa, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer del proyecto o proposición de ley, y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas.

3. Cuando la Mesa no tenga previsto reunirse en los tres días siguientes a su recepción, el Presidente procederá en la forma establecida en el apartado anterior.

De este artículo no parece tampoco que quepa más opción que iniciar la tramitación que corresponda, al usar una fórmula imperativa que impele a su inmediata publicación y distribución, así como a la Mesa a declarar la comisión competente o en su defecto a que lo haga el presidente. Cualquier otra acción u omisión adoptada por la Mesa o la Presidencia resultaría contraria al Reglamento.

Lo mismo se deduce del artículo 106. 1 del Reglamento del Senado, según el cual *la Cámara dispone de un plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, para aprobarlo expresamente o para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo*, pues de este texto, que acota las posibilidades del Senado a aprobar, enmendar o vetar, difícilmente podría inferirse la existencia de esa cuarta opción a la que el Alto Tribunal se refería.

Las mismas consideraciones cabe aplicar a las iniciativas presentadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a las iniciativas legislativas populares que en todo caso serán conocidas en primer término por el Congreso de los Diputados, viéndose de nuevo, obligado el Senado a continuar con el procedimiento legislativo fuese cual fuere su criterio, con todas las matizaciones que se han señalado.

Igualmente, todo lo expuesto es aplicable a los procedimientos especiales. Así, sería de aplicación a una proposición de ley ordinaria u orgánica de las recogidas en el artículo 81 de nuestra carta magna, o incluso en el eventual caso de una reforma constitucional, ya que en cualquiera de estos supuestos el procedimiento se vería sometido a las previsiones del artículo 89 de la Constitución y por tanto sería el Congreso de los Diputados la Cámara que primero los conociese.

Todo lo anteriormente expuesto sobre las posibilidades de ejercicio de la iniciativa legislativa durante el período de existencia

de un Gobierno en funciones corresponde, como ya advertimos, a una interpretación formalista y literal de las disposiciones constitucionales y reglamentarias, lo que unido al hecho incontrovertible de que las Cámaras se encuentran plenamente constituidas, podría llevar a concluir inicialmente que ni el Senado ni el Congreso de los Diputados tienen cortapisa jurídica alguna a la hora de aprobar proposiciones de ley, teniendo en cuenta, en todo caso, la facultad del Gobierno de oponerse, en su caso, a su tramitación por razones presupuestarias.

Sin embargo, puede afirmarse que existen importantes razones que aconsejan una auto restricción del Senado y del Congreso de los Diputados a la hora de comenzar a tramitar y, eventualmente, terminar aprobando proposiciones de ley. Dichas razones son las siguientes:

– En primer lugar, la conformación constitucional del sistema parlamentario, descrita en el apartado I del presente informe, aconseja que las Cortes Generales no aprueben leyes en un contexto en el que la relación de confianza con el Gobierno ha desaparecido, cuando además dicha desaparición se ha producido por la causa que produce dicha ruptura del modo más abrupto: la celebración de unas elecciones generales. El principio de colaboración de poderes y la necesidad de mantener el equilibrio entre los mismos son, como se vio anteriormente, la base fundamental del sistema parlamentario, y hacen aconsejable que las Cortes Generales no tramiten proposiciones de ley, mas aún si éstas pretenden no sólo modificar la política realizada por el Gobierno cesante sino, sobre todo, condicionar poderosamente las funciones del Gobierno entrante, cuyo signo político se ignora y con el que no existe aún ninguna relación de confianza.

– En consonancia con lo anterior, una interpretación sistemática, así como una interpretación conforme a la Constitución y respetuosa de los bienes constitucionalmente protegidos (según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional), de los artículos de la Constitución (66, 87, 97, 99, 101, 108, 112, 113, 114 entre otros) que regulan los aspectos fundamentales de la forma de gobierno parlamentaria y de los artículos de los Reglamentos de ambas Cámaras que regulan la tramitación de las proposiciones de ley, llevan a la misma conclusión.

El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior al Gobierno. La necesidad de

ejercer esta facultad de dirección política y la dinámica del sistema parlamentario han hecho que el Gobierno prácticamente monopolice la iniciativa legislativa en nuestro país. A partir de aquí, y como se ha señalado, el legislador ordinario, en el artículo 21.5. b) de la Ley del Gobierno prohíbe a éste presentar proyectos de ley. Es cierto que podría aducirse que el legislador ordinario no puede limitar la iniciativa legislativa de las Cámaras debido a la autonomía de éstas, reconocida en el artículo 72 de la Constitución, si bien tampoco puede negarse que la intención del legislador y la finalidad del ordenamiento jurídico interpretado sistemáticamente es, a la vista de que el órgano constitucional encargado de la dirección política se encuentra muy limitado en sus facultades, evitar que puedan aprobarse normas con rango de ley que incidan de modo directo y profundo en dicha función de dirección. De esto ni siquiera se excepcionan las delegaciones legislativas, de acuerdo con el artículo 21.6 de la Ley del Gobierno. Sí podrían aprobarse decretos-leyes, pero sólo en caso de extraordinaria y urgente necesidad, lo cual casa con el tenor de artículo 21.3 de la Ley del Gobierno.

En conclusión, si bien la regulación formal estrictamente aplicable a la actividad de las Cámaras no impide que las mismas puedan tramitar y aprobar proposiciones de ley, una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales sobre la conformación del gobierno parlamentario y la consiguiente relación entre Gobierno y Cortes Generales, aconsejan una auto restricción de las mismas en su función legislativa hasta que el Gobierno se halle plenamente constituido, con el fin de evitar graves desequilibrios en el sistema parlamentario que pudieran suponer un riesgo de acabar asimilándolo a una forma de gobierno de asamblea, en la que es el Parlamento el que ejerce las funciones de dirección de la política interior y exterior.

3. Función de control

El examen de esta cuestión debe partir, aquí también, del dato fundamental de que el posible control parlamentario no recae sobre un Gobierno en pleno ejercicio de los poderes que le atribuye el artículo 97 CE, sino un Gobierno en funciones con una limitada capacidad de actuación y que no se encuentra vinculado por una relación de confianza con el Congreso de los Diputados.

Esta situación de transitoriedad en que se halla el Ejecutivo en funciones determina, de entrada, una limitación singular a la función de control parlamentario, en particular respecto de aquella manifestación más agravada de la misma que compete al Congreso de los Diputados. En efecto, la moción de censura (arts. 113 y 114.2 CE) y la cuestión de confianza (arts. 112 y 114.1 CE), los llamados mecanismos de control político extraordinario, carecen de eficacia en relación con un Gobierno en funciones. Paralelamente, la ruptura de la relación de confianza sobrevenida por la disolución de las Cámaras y la consiguiente celebración de elecciones que determina la existencia de un Gobierno en funciones, vacía de contenido la facultad atribuida al presidente del Gobierno de proponer la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales.

En este contexto, y ante la ausencia de límites explícitos, puede parecer, aquí también, que el Senado se encontraría capacitado para utilizar los instrumentos ordinarios de control parlamentario. Sin embargo, tal conclusión debería descartarse, ya que la situación de desequilibrio existente en la relación entre las Cámaras y un Gobierno en funciones limitado al despacho ordinario de asuntos implica que es muy difícil admitir una utilización de dichos instrumentos de control de manera ordinaria o habitual. Más bien cabría entender, por el contrario, que con carácter general no cabe dicho control en el momento actual.

No obstante, al estar el Gobierno en funciones también facultado para adoptar medidas en casos de urgencia o por razones de interés general, podría afirmarse que la Mesa, excepcionalmente y caso por caso, podría admitir a trámite aquellas iniciativas de control que pudiesen considerarse idóneas para el fin que se persiguiese.

En este sentido, y si atendemos al examen pormenorizado de las iniciativas de control previstas en el Reglamento de la Cámara, creemos que podría admitirse, en su caso, la utilización de preguntas escritas u orales en comisión o solicitudes de comparecencia, pero sería mucho más dudosa la admisibilidad de interpelaciones en la medida en que de conformidad con el artículo 170.2 RS, éstas versan *sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general*, lo que parece difícilmente conciliable con la actuación propia de un Gobierno en funciones.

Por otro lado, cabe referirse a las solicitudes de informe, previstas en el artículo 20.2 RS, que faculta a los senadores, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, *a recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas*. En principio, no parece existir obstáculo alguno a la admisión de estas solicitudes, entrando dentro de las facultades del Gobierno la posibilidad de oponerse a las mismas cuando entienda que existen razones fundadas en derecho que lo impidan, de acuerdo a lo previsto en el precepto citado.

Con todo, el examen pormenorizado de cada iniciativa de información y control presentada, así como la decisión sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, es competencia exclusiva de la Mesa de la Cámara con arreglo al artículo 36.1.c) RS, por lo que, como se ha dicho, corresponderá a la Mesa decidir si cada una de estas iniciativas se refiere al ejercicio de las competencias propias del Gobierno en funciones y, por tanto, pueden ser tramitadas o si, por el contrario, deben considerarse dirigidas al Gobierno que se constituya, en cuyo caso sería recomendable suspender los plazos para su tramitación hasta que el Gobierno esté constituido.

Finalmente, y en relación con las mociones, no parece que exista impedimento alguno para tramitar aquéllas que tienen como objetivo que la Cámara emita una declaración de voluntad, que se regulan en la letra d) del artículo 174 del Reglamento del Senado. Sin embargo, las reguladas en la letra a) del mismo artículo, que tienen como finalidad que *el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas*, parece que deberían entenderse dirigidas al Gobierno que se constituya.

4. Otras funciones

a) En primer lugar, corresponde al Senado la elección de los integrantes de diversos órganos constitucionales del Estado, como son cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, seis miembros del Tribunal de Cuentas, al Defensor del Pueblo, junto con el Congreso de los Diputados, o diez vocales del Consejo General del Poder Judicial, entre otros.

Al no estar prevista ni en la Constitución, ni en ninguna de las distintas leyes específicas que regulan cada uno de los nombramientos ningún tipo de intervención del Gobierno en la propuesta o elección por parte del Senado de dichas magistraturas, no se encontraría ningún impedimento a que el Senado, conforme al procedimiento previsto en los artículos 184 y siguientes de su Reglamento o a la normativa que fuese de aplicación en su caso, procediese a la elección de candidatos para cubrir las vacantes que a éste correspondiesen.

b) Seguidamente, debemos hacer referencia a las relaciones del Senado con las comunidades autónomas, donde la cuestión fundamental que se plantea es la posibilidad de actuación del Senado en el supuesto recogido en el artículo 155.1 CE y 189 RS, que aquí reproducimos:

Artículo 155.1 de la Constitución:

Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Artículo 189 del Reglamento del Senado.

1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta.

2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento.

3. *La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.*

4. *La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas.*

5. *El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores.*

A este respecto se plantearían dos cuestiones, la competencia del Gobierno para requerir la aprobación del Senado de un lado y, de otro, la de éste para otorgarla.

Volviendo de nuevo al artículo 21 de la Ley del Gobierno, en concreto al inciso que 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*, parece evidente que las causas que justificarían la aplicación del artículo 155.1 implicarían, con más razón aún, la acción del Gobierno en funciones, pues acreditarían sobradamente y por sí mismas la urgencia que la Ley del Gobierno exige para adoptar medias exorbitantes del *despacho ordinario de los asuntos públicos*.

En consecuencia, el Senado estaría plenamente capacitado para pronunciarse, aprobando o no la iniciativa de Gobierno, puesto que es una atribución que corresponde en exclusiva a la Cámara que, una vez constituida, no tendrá dificultad ni impedimento para cumplir el procedimiento previsto en el artículo 189 de su Reglamento, en el

que deberán intervenir la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el Pleno, donde habrá de aprobarse por mayoría absoluta.

Por otra parte, estas mismas consideraciones serían aplicables al supuesto de autorización del Senado para la disolución de los órganos de las corporaciones locales previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

c) Respecto a la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las comunidades autónomas, esta cuestión está regulada en los artículos 137 a 139 RS que reproducimos a continuación:

Artículo 137

1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las Cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.

3. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no de autorización de las Cortes Generales.

4. La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.

Artículo 138

1. Los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo que se dispone en los siguientes apartados.

2. La Comisión General de las Comunidades Autónomas elevará al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización para la conclusión del acuerdo

de cooperación, la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes.

3. Aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, el Presidente dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados.

4. Si la decisión de ambas Cámaras no fuese coincidente, deberá reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución. Corresponde al Pleno del Senado designar a los Senadores que en proporción a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios hayan de formar parte de dicha Comisión.

5. El texto elaborado por la Comisión Mixta será sometido directamente a la deliberación y votación del Senado. De su resultado se dará cuenta al Congreso de los Diputados.

Artículo 139

En los supuestos previstos en los dos artículos anteriores, la Comisión competente podrá requerir, por medio del Presidente del Senado, a las Comunidades Autónomas afectadas para que, en el plazo que se fije, remitan cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes, y designen, si lo juzgan procedente, a quienes hayan de asumir su representación a estos efectos, que podrá recaer en un miembro del Senado.

Del examen de todo este articulado se puede apreciar la existencia de una relación circunscrita al Senado y las comunidades autónomas, en las que no se requiere ninguna participación gubernamental, con lo que no sería de relevancia si el Gobierno se encuentra en funciones o no.

Se deduce así que, siendo las comunidades autónomas a quienes corresponde la iniciativa de concluir convenios y proyectos de acuerdos de cooperación entre ellas, y a las Cortes Generales su eventual autorización, estando adecuadamente constituidas las asambleas de aquéllas y el Senado, no debiera suponer problema alguno la tramitación de estos instrumentos de cooperación.

d) En lo que al Fondo de Compensación Interterritorial se refiere, éste se regula en el artículo 158 de la Constitución, con el siguiente texto:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del

volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Asimismo, el artículo 140.1 RS, dispone:

1. Los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo previsto en los artículos 106 y concordantes y de lo que se dispone en los siguientes apartados.

Si bien es cierto que la Constitución prevé en su artículo 158.2 que la distribución de dicho Fondo corresponde a las Cortes Generales, estableciendo además, en su artículo 74.2 la especialidad procedimental de que se inicie el trámite parlamentario en el Senado, la realidad ha discurrido por otro cauce. Así, viene siendo habitual que sea en los Presupuestos Generales del Estado donde se fijen las cuantías del Fondo de Compensación Interterritorial, con lo que no se aplica un procedimiento especial de distribución, sino que las Cortes Generales proceden del modo habitual dentro de la tramitación presupuestaria, de tal forma que la tramitación de la distribución del Fondo no se inicia ante el Senado sino ante el Congreso de los Diputados, junto al resto de partidas del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, como el artículo 21.5.a) de la Ley del Gobierno veda la iniciativa presupuestaria, el Gobierno en funciones no podría iniciar este procedimiento.

Tampoco podría el Gobierno en funciones realizar modificación alguna de la legislación específica reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, dado que debería hacerse por medio de un proyecto de ley, lo que la misma Ley del Gobierno prohíbe en su artículo 21.5.b), con expresa referencia a aquellos que se presentasen, en su caso, ante el Senado.

Caso distinto sería el control parlamentario que se establece en el artículo 10.1 de Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial y del artículo 56.ñ) RS, pues es una competencia propia del Senado que ejerce a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En la medida en que continuar la ejecución de las inversiones previstas en el FCI sí entraría en las potestades de un Gobierno en funciones, pudiendo, en su caso, excitar la atención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, aunque siempre dentro del ya reiterado principio de cooperación entre poderes y de lo que aquí se expone sobre el posible control al Gobierno en funciones.

e) Sobre los tratados internacionales_cabe recordar que los regulados en el artículo 93 CE requieren para su autorización la aprobación de una ley orgánica, por lo que son aquí reproducibles todas las reflexiones que se han hecho en el apartado referido a la función legislativa.

Por otro lado, no parece que haya obstáculo alguno para que el Gobierno en funciones informe a la Cámara de la conclusión de los tratados regulados en el artículo 94.2 CE.

Por lo que afecta a los tratados regulados en el artículo 94.1 CE, que requieren previa autorización de las Cortes Generales para que el Estado pueda obligarse por medio de los mismos, debe plantearse la dudosa cuestión de si un Gobierno en funciones puede realizar las actuaciones necesarias para la definitiva autorización y firma de un tratado internacional, y para pedir la consiguiente autorización a las Cámaras, de conformidad con la jurisprudencia recogida en el apartado II de este informe.

f) Finalmente nos referiremos a la cuestión de los suplicatorios que, en alguna forma plantea las relaciones de la Cámara con el Tribunal Supremo. Su regulación se encuentra en el artículo 71.3 CE y en el artículo 22 RS, referente a la tramitación de suplicatorios por causas contra senadores. El examen de dichos preceptos configura una relación únicamente entre el Senado y el Tribunal Supremo, en el que la función de la Cámara se reduce a conceder o denegar el suplicatorio sin entrar en el fondo del proceso judicial. Además, corresponde conocer de la materia a la Comisión de Suplicatorios, prevista en el artículo 49.3 del Reglamento, que tiene el carácter de

permanente no legislativa, y que, como se ha señalado anteriormente, debería constituirse en el momento que la Mesa estime oportuno, sin necesidad ni siquiera de esperar por la antes citada costumbre parlamentaria de esperar a la creación de los ministerios.