

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina*

1. La Constitución configura un sistema de gobierno parlamentario, racionalizado, en el que se trata de combinar el principio de estabilidad gubernamental con el control parlamentario del Gobierno. Característico de nuestro sistema político es que el nombramiento y cese del Gobierno van unidos al nombramiento y cese de su Presidente. Este rasgo de signo presidencialista no impide que el Gobierno deba ser considerado como un órgano constitucional, primario, autónomo y complejo.

La actual Ley del Gobierno responde al mandato constitucional dirigido al legislativo para que se proceda al correspondiente desarrollo normativo del Gobierno, deslindado de la Administración, sobre todo tras la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, regula la composición, organización y funciones del Gobierno, la posición de los órganos de colaboración y apoyo del mismo, el estatuto jurídico de los miembros del Gobierno, las normas relativas al funcionamiento y delegación de competencias, la iniciativa legislativa, la potestad reglamentaria y el control de los actos del Gobierno. Entre las novedades destacables se encuentra la regulación del Gobierno en funciones (Título IV de la Ley, art. 21).

El Gobierno en funciones está vinculado al cumplimiento del principio y deber de lealtad constitucional; su existencia responde a la necesidad de conseguir un normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno, tras el cese del Gobierno hasta entonces en el poder: como el Gobierno es un órgano colegiado que en su funcionamiento trata de compaginar los principios de esta-

* Sesión del día 24 de enero de 2017.

bilidad, permanencia y responsabilidad, la Constitución prevé la existencia de un Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

La noción de Gobierno en funciones tiene contornos propios y su posición no se explica tan sólo a través de la institución de la *prorrogatio*. Dos son los elementos generales que la matizan:

a) La expresada noción no remite tan sólo a la idea de Gobierno cesante prorrogado, sino que, en un contexto más amplio, se mantiene “en funciones” carente de la confianza parlamentaria al haberse quebrado la relación fiduciaria, lo que ha permitido en algunos ordenamientos equiparar su posición a la del Gobierno recién nombrado que aún no ha obtenido el respaldo del Parlamento.

b) La heterogeneidad y amplitud de las funciones encomendadas al órgano gubernamental en el régimen parlamentario y la reducción de tales funciones con correlativa constricción de los mecanismos de control parlamentario una vez rota la relación de confianza, es lo que ha generado una corriente de cautela y prevención hacia los Gobiernos en funciones.

En tales circunstancias se debe atender a la necesidad de combinar la continuidad del sistema con la limitación del ámbito de competencias de los Gobiernos cesantes, siendo el mayor problema teórico y práctico que tradicionalmente se ha planteado la fijación de los límites que enmarcan las facultades del Gobierno cesante y, consecuentemente, de los controles a que está sometido.

Son escasos los Estados europeos que por vía constitucional, o más bien por vía legislativa o simplemente reglamentaria, regulan la composición, estructura y funcionamiento del Gobierno y, aún así, no todos estos ordenamientos nacionales se ocupan realmente del Gobierno como tal órgano colegiado, sino de organizar los Departamentos ministeriales como unidades administrativas. Es significativo que ninguna de las grandes democracias clásicas (Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suecia y Dinamarca) han creído necesario someter a ordenación positiva esta materia.

En cuanto a la posición constitucional del Gobierno en funciones, se halla extendido el criterio de que estas deben limitarse a la gestión de los asuntos ordinarios y de carácter urgente.

En el Reino Unido existe una práctica política aceptada, según la cual en el intervalo entre la retirada de un ministro y el nombramiento del sucesor no se discute una cuestión política importante en una u otra Cámara del Parlamento.

En Francia, con base en la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado, el Gobierno no dispone de la totalidad de las competencias, sino sólo de las necesarias para asegurar la gestión de los asuntos corrientes. Así, en el

arrêt del Consejo de Estado de 19 de octubre de 1962, en relación a los decretos del Gobierno dimisionario de Pompidou, se afirma que, «según un principio tradicional de Derecho público», el Gobierno dimisionario mantiene la competencia para proceder «*a l'expedition des affaires n'impliquant pas de choix politiques essentiels*», los llamados «*affaires courantes*».

La Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece en su artículo 69, apartado 2, que «el mandato del Canciller federal o de cualquier Ministro federal caducará en cualquier caso al reunirse una nueva Dieta federal, y el de los Ministros federales expirará también al finalizar por cualquier otro motivo el del propio Canciller». En el apartado 3 del mismo artículo se indica que, a requerimiento del Presidente Federal, estará obligado el Canciller federal, y todo Ministro lo estará asimismo a requerimiento del propio Presidente o del Canciller, a seguir despachando los asuntos hasta el nombramiento del sucesor». En relación con este artículo se pueden hacer dos observaciones:

- 1) No opera el principio institucional de la *prorrogatio* o, al menos, no lo hace de forma automática, pues es necesario el previo requerimiento; de ahí que el Presidente Federal ostente la competencia para prescindir del Canciller o para instarle a que continúe en su puesto.
- 2) La prórroga de funciones, si se lleva a efecto, tiene carácter individualizado, a no ser que se haga extensiva al Gobierno en su conjunto.

En Italia, la Constitución de 1947 diferencia el Gobierno recién constituido que debe presentarse ante el Parlamento para obtener la confianza de éste, del Gobierno dimisionario a la espera de la aceptación de la dimisión presentada al Jefe del Estado. En todo caso, la doctrina italiana mantiene la aplicación de dos criterios generales que limitan las competencias del Gobierno prorrogado: en primer lugar, 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; en segundo lugar, si por razones de urgencia el Gobierno cesante se entiende legitimado para actuar, en los casos dudosos anteriormente mencionados o incluso en otros en que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su actuación debe prejuzgar lo menos posible la futura actuación del nuevo Gobierno.

La Constitución de la República Portuguesa es uno de los textos más explícitos en relación con la posición constitucional del Gobierno. En su artículo 189.4 se indica expresamente: «En caso de dimisión del Gobierno, el Primer Ministro del Gobierno cesante quedará separado del cargo en la fecha de

nombramiento y toma de posesión del nuevo Primer Ministro», y en el apartado 5, de este mismo artículo, se dispone que «antes de que sea examinado su programa por la Asamblea de la República, o después de su dimisión, el Gobierno se limitará a realizar los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los negocios públicos».

2. En España, con fecha 6 de abril de 2016 se acordó por el Congreso de los Diputados el planteamiento de un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales (el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación) conforme a lo dispuesto en los artículos 73 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2.1. Del escrito de propuesta del planteamiento del conflicto resulta que el Gobierno el 10 de marzo de 2016 remitió un oficio al Congreso de los Diputados comunicando su criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control (se refería a una comparecencia del Ministro de Defensa en la Comisión de Defensa), en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados.

Al oficio se acompañaba una nota sobre el control del Gobierno en funciones elaborada por la Dirección General de Relaciones con las Cortes en la que se decía que, al no existir la relación de confianza entre el Congreso y el Gobierno en funciones, el Gobierno no puede ser sometido a control parlamentario alguno por cuanto las iniciativas de control presuponen una posible exigencia de responsabilidad de carácter político y dicha responsabilidad solo es imputable, por tanto, al Gobierno que cuenta con la confianza del Congreso. El Gobierno en funciones tiene sus facultades limitadas por el artículo 21 de la Ley del Gobierno, por lo que solo puede llevar a cabo el despacho ordinario de asuntos que no tienen interés alguno para el control político, pues se trata de actos que se realizan sin implicar directriz ni orientación política alguna. En cuanto a las actuaciones que el Gobierno deba realizar en casos de urgencia o por razones de interés general, la Ley obliga a acreditar las circunstancias que justifican tales actuaciones, pero la acreditación sólo puede ser valorada, en casos de discrepancia, por el Poder Judicial, al tratarse de un control de legalidad al margen de valoraciones de carácter político.

2.2. La posición de los firmantes de la propuesta parlamentaria de planteamiento del conflicto parte de que el control de la acción del Gobierno como potestad de las Cortes Generales se fundamenta en la representación que ostentan del pueblo español como titular de la soberanía (artículo 1.2 CE) y se ejerce en nombre de éste, en plenitud de coherencia con el significado de la forma parlamentaria de gobierno establecida por el artículo 1.3 de la Constitu-

ción. Entiende que el control parlamentario del Gobierno (artículos 66 CE y 26 de la Ley del Gobierno) forma parte de la esencia del sistema parlamentario. Se considera que el Gobierno en funciones tiene que someterse al control político del Parlamento, con más motivo al no contar con la confianza originaria del Parlamento en la composición actual cuya legitimación democrática es directa y reciente. Se considera que el control de la acción de Gobierno implica la exigibilidad de responsabilidad política que se manifiesta en su grado máximo con la moción de censura; pero también implica que el Gobierno está sometido a los mecanismos ordinarios de control parlamentario, tanto del Congreso como del Senado (artículos 109, 110 y 111 CE), que conciernen a las funciones que el Gobierno mantiene en la situación de que se trata.

El informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la actividad de la Cámara durante el período en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones concluye con la siguiente modulación restrictiva: "en la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podrá 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". Argumenta que, cuando el Gobierno deba realizar determinadas actuaciones por razones de urgencia o de interés general, como comprometer la posición del Estado en el ámbito internacional, debe contar con el aval de las Cortes. Y destaca que el control del Gobierno no se ejerce por la mayoría parlamentaria que le otorgó su confianza sino por toda la Cámara, por lo que no le afecta que la renovación de esta haya alterado su composición y en su nueva articulación de mayorías y minorías no coincida con la que le hubiere otorgado la confianza.

3. Según el artículo 66 de la Constitución, las Cortes Generales representan al pueblo español y controlan la acción del Gobierno. En este sentido el artículo 29 de la Ley del Gobierno, en la redacción dada por la disposición final tercera, trece, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que "todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales". La actividad de control del Gobierno está en la esencia de la función parlamentaria, como ha destacado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 27/2011, de 14 de marzo.

No cabe exclusión genérica de control parlamentario durante el tiempo en que el Gobierno esté en funciones. Ningún precepto constitucional ni legal la ampara. Supondría eliminar temporalmente una de las funciones cardinales del Parlamento, si se hiciera depender la admisibilidad del control de la composición de la Cámara que otorgó la confianza.

El planteamiento del Gobierno vincula su responsabilidad política reconocida por el artículo 108 de la Constitución (el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados) y desarrollada por su artículo 113 (el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura) a la posibilidad —en acto o en potencia— de que quepa ese control parlamentario mayor: sí no cabe exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante una moción de censura que obligue al Gobierno a presentar su dimisión (artículos 101 y 114 CE) —viene a decir— no puede haber control parlamentario de ninguna clase. Pero el control parlamentario no presupone la exigibilidad de dicha responsabilidad política del Gobierno (moción de censura), como resulta de que el control parlamentario se ejerce por ambas Cámaras sobre el Gobierno y aquella responsabilidad política del Gobierno solo puede exigirse en términos de moción de censura por el Congreso de los Diputados.

En la Constitución cabe distinguir en sus artículos 108 a 114, tres ámbitos de control del Congreso distintos: la exigencia de responsabilidad política del Gobierno (instrumentos que atañen al otorgamiento o retirada de su confianza), la solicitud de información (artículo 109 CE) y el control a través de comparecencias, interpelaciones y preguntas (artículos 110 y 111 CE). El llamado control difuso o atenuado del Gobierno no excluye a un Gobierno en funciones. El Parlamento manifiesta el pluralismo político de la sociedad y el ejercicio de sus funciones no puede tener como presupuesto la existencia de un Gobierno que mantenga la confianza de la Cámara.

4.. La limitación de las competencias del Gobierno está regulada en el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que prevé que "el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo 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".

Este precepto, que ha sido objeto de un amplio debate doctrinal y de algunas sentencias del Tribunal Supremo, se caracteriza por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que requerirán el análisis del caso concreto y de las circunstancias en las que se produce porque es evidente que, cuanto más dure la situación de prórroga de funciones, mayores serán las necesidades urgentes y más relevantes e intensas —y distintas— podrán ser las exigencias del interés general. En un Gobierno en funciones con una previsión de constitución de un nuevo Gobierno en un plazo breve la capacidad de actuación —y consiguiente habilitación— del Gobierno cesante será menor que cuando el Gobierno lleva en funciones más de ocho (diez, doce, veinte...) meses por-

que se presentarán como urgentes asuntos que antes no lo eran y aparecerán situaciones en las que el interés general tenga más amplio alcance y superior apremio.

Cabe preguntarse qué consecuencias tiene sobre el control político del Gobierno en funciones esta especial configuración.

En primer lugar, el hecho de que la capacidad de actuación o ámbito competencial del Gobierno se reduzca a los supuestos del artículo 21 transcrito constituye un criterio en el que justificar la necesidad misma de un control parlamentario de tal actividad y de recabar información como presupuesto o instrumento preparatorio para poder ejercerlo.

A diferencia del control parlamentario que puede abarcar la total orientación política del Gobierno, en este caso el control tendrá por primer objeto la concurrencia de los requisitos para que el Gobierno pueda adoptar una decisión y sólo después la decisión misma.

Esta intensificación del control sobre un ámbito limitado de competencias ha de tener un reflejo en el control parlamentario del Gobierno que se ejerce a través de la solicitud de información, comparencias, interpelaciones y preguntas.

La principal consecuencia de esta circunstancia es que debe apreciarse una conexión entre el objeto de la información, de la comparencia, de la interpelación o de la pregunta y la limitada actividad del Gobierno que opera, en principio, atendiendo a una cierta paridad —coextensión— entre las funciones para las que el Gobierno está habilitado y el objeto del control parlamentario; éste ha de estar en relación con una competencia que pueda ejercitar el Gobierno o que haya ejercitado ya, dentro del reducido ámbito que tiene un Gobierno en funciones. El objeto del medio de control o información no puede ser ajeno a la posible acción del Gobierno en funciones. La medida del objeto del control está condicionada por los límites de las competencias de un Gobierno en funciones. A ello no obsta la regulación de tales medios de control e información contenida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados tal y como se ha interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tampoco veda, a todo evento, la posibilidad de que -atendidos su contenido, circunstancias y trascendencia- el control se proyecte sobre actuaciones anteriores a la situación de "Gobierno en funciones" y sobre sus ulteriores efectos. La extensión de ese control a acciones o funciones ejercitadas por el Gobierno "antes de entrar en funciones" debe quedar atemperada o modulada estrictamente por la realidad de la situación en que el control se ejerce.

El artículo 109 de la Constitución establece que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la informa-

ción y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. El artículo 110 de la Constitución permite a las Cámaras y sus Comisiones reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, quienes, según su apartado 2, tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y el artículo 111 CE prescribe que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras y defiere al Reglamento el establecimiento para esta clase de debate de un tiempo mínimo semanal. Añade que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

El Reglamento del Congreso de los Diputados configura la facultad de recabar información de las Administraciones públicas como un derecho que se atribuye a los Diputados previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario (artículo 7 RCD) y a las Comisiones por conducto del Presidente del Congreso (artículo 44 RCD). Las comparecencias se pueden solicitar por las Comisiones (artículo 44.2 RCD) en virtud de acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces (artículo 203 RCD) o a petición del propio Gobierno (202 RCD). Las interpelaciones se regulan en los artículos 180 y siguientes del citado Reglamento, estableciendo el primero de ellos que los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros. El artículo 185 RCD prevé que los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

La calificación de las solicitudes se efectúa por la Mesa de la Cámara. El artículo 31.4 del RCD atribuye a la Mesa la función de calificar con arreglo al Reglamento los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.

Por lo que atañe a la solicitud de información, el apartado 2 del artículo 7 RCD (que también se aplica a las peticiones de información de las Comisiones), establece que la solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan.

El objeto de las comparecencias es, según el artículo 203 RCD, informar sobre un asunto determinado.

Las interpelaciones según el artículo 181 RCD versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento ministerial. La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor

para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito. El artículo 184 RCD prevé que toda interpelación pueda dar lugar a una Moción en la que la Cámara manifieste su posición.

El Tribunal Constitucional viene reiterando en relación con el artículo 44 RCD, que la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el citado artículo 44 para recabar, por conducto del Presidente del Congreso, la información y documentación procedente del Gobierno y de las Administraciones públicas (apartado 1) y, en general, las presencias y comparencias previstas en los siguientes apartados del precepto (apartados 2, 3 y 4), constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que, a las Cortes Generales, de manera general, y al Congreso de los Diputados, en particular, atribuyen, respectivamente, los artículos 66.2 y 108 CE (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, 208/2003, de 1 de diciembre). También ha declarado que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo o sean los de carácter legislativo, siempre que, bajo ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario, no se deslice también un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido al Pleno de la Cámara parlamentaria (SSTC 57/2011, de 3 de mayo, y 202/2014, de 15 de diciembre).

La STC 57/2011 afirma que, "como se ha declarado en la STC 203/2001, de 15 de octubre (FJ3), el ámbito propio del control por parte de la Mesa para declarar la admisión o inadmisión de los escritos en los que se solicita información de la Administración es el del examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas (...) cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción. La única excepción radicarán en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o en los que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario. En suma, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal". Añade que la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de una iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que se trata de una manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario y que, por ello, el rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, del derecho fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos.

Puede considerarse, pues, que la limitación del control parlamentario en la situación de reducidas competencias del Gobierno en funciones es una

consecuencia de la propia regulación de dicho Gobierno por el artículo 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno, y el control de su extensión y congruencia entre esta regulación y la delimitación material de las iniciativas de control o información sí estaría permitido a la Mesa de la Cámara a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

5. El que el ámbito del control parlamentario venga delimitado por la capacidad de actuación del Gobierno en funciones no debe implicar que el funcionamiento del sistema parlamentario pierda su necesario equilibrio. Debe partirse del principio de colaboración de poderes y de lealtad institucional de modo que quede excluida la posibilidad de utilizar los medios de control o información de modo abusivo, injustificado o arbitrario. Ello es especialmente importante en situaciones prolongadas de Gobierno en funciones en el que en el horizonte puede haber un escenario de nuevas elecciones.

En esta situación el medio de control que ha de ser utilizado con mayor prudencia es el de las interpelaciones que puedan dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición (artículo 184 RCD). Ha de evitarse que tal moción pueda convertirse en una moción de reprobación al Gobierno o a alguno de sus Ministros (que no tienen responsabilidad política individual frente a la Cámara en ningún caso) porque no serían admisibles en cuanto supusieran una especie encubierta de moción de censura vedada por no concurrir el supuesto y los términos constitucionales en que puede ser planteada y sustanciada.

La aplicación de los medios de control parlamentario respecto de un Gobierno en funciones ha de estar presidida, como todas las relaciones entre los poderes públicos, por los valores y principios a los que sirven entre los que está la racionalización de la forma parlamentaria de Gobierno que tiene como finalidad dotar de estabilidad al sistema y mejorar su funcionamiento. El Tribunal Constitucional ya lo recogió en la Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, al afirmar que nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma (de gobierno) que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas.

El Gobierno en funciones está, pues, sometido al control parlamentario del Congreso de los Diputados. Dicho control ha de ser congruente con su ámbito de acción limitado en sí mismo y, en su caso, por la ponderación de las consecuencias —incluso de actuaciones anteriores o proyectadas— a la vista del alcance de los límites mismos. Su ejercicio ha de estar presidido por los principios constitucionales y, en especial, los de lealtad institucional, respeto al pluralismo político, racionalización del sistema parlamentario e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. “Todos los actores políticos han de actuar con una permanente voluntad de cumplir la Constitución”.

La consideración del control parlamentario como un elemento esencial del sistema debe llevar a entender que ha de preservarse un medido equilibrio al calificar las circunstancias en la que tal control pueda ejercerse. El tratamiento del Gobierno en funciones debe tener como norte fundamental que los procesos de renovación de los órganos representativos precisan de una alteración competencial de los órganos implicados, pero en ningún caso del equilibrio del principio de lealtad constitucional. La ley 50/1997 es una adecuada manifestación del llamado por Ruggeri principio de cooperación entre los órganos constitucionales que, como señala, requiere de un especial cuidado en los períodos de crisis.

6. En una reflexión final debe cuestionarse el razonamiento fundado —con frecuencia y sin rigor— en la dualidad control político-parlamentario y control jurídico-judicial. En puridad, el control parlamentario es en sí mismo político aunque ciertas modalidades —y de modo arquetípico el control mayor por vía de censura— desencadenen por determinación constitucional efectos jurídicos (así la moción de censura constructiva atinente al Presidente del Gobierno conduce, en caso de prosperar, al cese del Gobierno y a la investidura del propuesto como Presidente); en contraste con ello, la censura a un ministro no predetermina su cese necesario —efecto jurídico— aunque pueda conducir a él —efecto político— por decisión jurídica del Presidente, compelido quizá a ello por la eventual fuerza política de la censura encubierta —“reprobación” en nuestra terminología parlamentaria usual—.