

LES FUNCIONS DEL GOVERN EN FUNCIONS

Joan Vintó

Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

La figura del "govern en funcions" torna a estar d'actualitat com a conseqüència de les dificultats que hi ha hagut per formar Govern a Catalunya i de la complexitat de la situació política espanyola derivada de les últimes eleccions generals que potser provoqui també un procés de formació de l'executiu estatal més llarg del que és habitual. Concretament, en el cas de Catalunya el govern d'Artur Mas va romandre en funcions des del 27 de setembre de 2015 fins el 14 de gener de 2016 (data de la presa de possessió del gabinet encapçalat per Carles Puigdemont), mentre que a Espanya l'executiu presidit per Mariano Rajoy està en funcions des del 20 de desembre de 2015 i continuarà en aquesta situació fins a la presa de possessió d'un nou govern d'acord amb la composició actual del Congrés dels Diputats. La circumstància d'un Govern en funcions apareix quan es produeix algun dels supòsits de cessament de l'executiu previstos per la Constitució que són la celebració d'eleccions, l'aprovació d'una moció de censura, la denegació d'una qüestió de confiança i la dimissió o el mort del president del Govern (art. 101 CE). La previsió constitucional ha estat desenvolupada per la llei estatal 50/1997 (art. 21). L'Estatut de Catalunya no es refereix a la figura del Govern en funcions, però sí que ho fa la llei catalana 13/2008 (arts. 7, 18 i 27) que inclou els mateixos casos que el text constitucional espanyol, afegint, a més, el suposat d'inhabilitació del president de la Generalitat per incapacitat o per sentència penal.

D'acord amb el marc jurídic indicat, en les situacions considerades en aquest article el govern cessa el dia de realització dels comicis i roman en funcions fins a la presa de possessió del gabinet que li passa, un cop realitzats els tràmits de la investidura parlamentària del President i del nomenament dels membres de l'equip governamental. Habitualment el govern està merament en funcions al voltant d'uns 40 dies, però en el cas recent de Catalunya ha estat més de tres mesos i en el supòsit espanyol no és descartable que passi alguna cosa similar, o fins i tot que el gabinet en funcions duri molt més temps si s'han de convocar noves eleccions generals per impossibilitat d'investir un president del Govern. Tot això confereix una rellevància especial a la regulació jurídica de les funcions del govern en funcions.

Les lleis reguladores del govern en funcions anteriorment esmentades coincideixen en establir una limitació funcional de l'executiu en aquesta situació. El fonament d'assignar al govern en funcions unes facultats limitades es troba en el fet que aquest gabinet no ha rebut la confiança de la nova representació parlamentària i, per tant, no té la legitimació democràtica necessària per poder exercir plenament les seves atribucions. Ara bé, al costat del principi que s'acaba d'assenyalar opera també el principi de la necessària continuïtat del funcionament de l'aparell estatal i específicament d'uns dels seus poders més actius, com és el poder executiu. Vegem com intervenen aquests dos principis en el nostre ordenament.

La llei 50/1997 estableix amb caràcter general que el govern en funcions "limitarà la seva gestió al despatx ordinari dels assumptes públics, abstenint d'adoptar, excepte casos d'urgència degudament acreditats o per raons d'interès general l'acreditació expressa així ho justifiqui, qualssevol altres mesures ". Afegeix aquesta llei que el president del Govern en funcions i el Govern en funcions es veuen impeditos, a més, d'exercir les facultats següents: proposar la dissolució de les Cambres; plantejar la qüestió de confiança; proposar la convocatòria de referèndum consultiu; aprovar el projecte de llei de pressupostos; presentar projectes de llei; i dictar decrets legislatius. La llei catalana 13/2008 incorpora una regulació substancialment coincident amb l'estatal havent de destacar l'expressa atribució al govern en funcions de la potestat reglamentària i de la facultat de dictar decrets-llai.

No hi ha dubte que, deixant al marge l'exclusió expressa de l'exercici de determinades facultats, el règim jurídic de l'actuació del govern en funcions gira al voltant de conceptes jurídics indeterminats: "el despatx ordinari d'assumptes públics" per l'activitat pròpia o normal, i "casos d'urgència" o "raons d'interès general" per a l'activitat excepcional. De tots ells el que segurament requereix de majors precisions és el primer. A aquest propòsit el Tribunal Suprem, en la sentència del Ple de 2 de desembre de 2005, ha acabat acollint una noció àmplia quan afirma el següent: "el despatx ordinari dels assumptes públics comprèn tots aquells la resolució no impliqui l'establiment de noves orientacions polítiques ".