

UN GOBIERNO EN FUNCIONES: SU RESPONSABILIDAD. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2018, DE 14 DE NOVIEMBRE, EN EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES 3102-2016 (B.O.E. NÚM. 301, DE 14 DE DICIEMBRE DE 2018)

ACTING GOVERNMENT: THE SCOPE OF CONTROL. COMMENT TO DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT 124/2018, OF NOVEMBER 14, CONCERNING THE CONFLICT BETWEEN CONSTITUTIONAL BODIES NUMBER 3102-2016 (B.O.E. NUM. 301, OF DECEMBER 14, 2018)

Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES  
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

*El presente artículo se refiere a una cuestión constitucional relevante. La existencia de un Gobierno en funciones al celebrarse las elecciones generales plantea la pregunta de si ese Gobierno está sometido, mientras dure la situación de gobierno en funciones, al control y fiscalización de su actividad por parte del Congreso de los Diputados y del Senado, una vez constituidos. Esta cuestión no está directamente resuelta en la Constitución, pues los artículos 101.2 y 108 no se encuentran situados en el mismo nivel, al considerarse el primero como una norma singular y el segundo como una cláusula general. La sentencia del Tribunal Constitucional que se comenta concluyó que si existe actividad del Gobierno en funciones esta puede ser fiscalizada.*

*Palabras clave: confianza, relación de confianza, fiducia u relación fiduciaria, Gobierno, Gobierno en funciones, moción de censura, cuestión de confianza, poderes de las Cámaras, función de control parlamentario.*

*Artículos clave: arts. 66, 97, 99, 100 y 101 y 161.1.d) CE; arts. 1, 73, 74 y 75 LOTC; art. 21 Ley del Gobierno.*

*Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, 34/2018, de 12 de abril, 44 /2018, de 26 de abril y 94/2018, de 17 de septiembre.*

### ABSTRACT

*This article deals with a relevant constitutional issue. The existence of an interim Government in office at the time of the general elections raises the question of whether the activity undertaken by the interim Government is subject to the control and monitoring of the Congress of Deputies and the Senate once constituted. This issue is not directly clarified by the Constitution, as Articles 101.2 and 108 are not at the same level since the former is considered to be a singular rule and the latter a general clause. The ruling of the commented Constitutional Court concluded that if there is any activity of the interim Government, this can be audited.*

*Keywords: trust, trust relationship, trust or fiduciary relationship, government, interim government, motion of censure, question of trust, powers of the Houses, function of parliamentary control.*

*Key articles: Arts. 66, 97, 99, 100 and 101 and 161.1.d) CE; Arts. 1, 73, 74 and 75 LOTC; Art. 21 Government Act.*

*Related Constitutional Court judgments: STC 161/1988 of 20 September, STC 34/2018 of 12 April, STC 44/2018 of 26 April and STC 94/2018 of 17 September.*

## I. ANTECEDENTES

En enero de 2016, el Congreso de los Diputados y el Senado, ante una situación inédita, la dificultad de efectuar una investidura, y respecto al control del que se llama Gobierno en funciones, optaron por la tesis del control limitado del mismo, que se puede exigir exclusivamente sobre las competencias del Gobierno en funciones y sobre las medidas adoptadas por el mismo en casos de urgencia o por razones de interés general.

La citada tesis fue sostenida en los Informes de las Secretarías Generales y en los Acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado a los que la propia sentencia se refiere. El Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados señalaba, en relación con la función de control, lo siguiente:

### 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 y 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

no 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 al que se pretende hacer destinatario de aquellas.

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 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.

El Gobierno se opuso a diferentes tramitaciones de iniciativas parlamentarias de control, en base a la tesis de la inexistencia de investidura, planteando sin embargo algunas comparecencias de los Ministros por diversos motivos, en base a sus propios criterios, aunque no asistiendo a las sesiones plenarias ni de Comisión donde se debían tramitar diversas iniciativas de control parlamentario.

Tras el acuerdo del Pleno de la Cámara, fue planteado por la misma conflicto entre órganos constitucionales del Estado, al amparo del artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que es el que ha dado lugar finalmente a la sentencia de fecha 14 de noviembre de 2018.

## II. RESUMEN

El Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia en un asunto central de la organización de los Poderes en la Constitución. La referida sentencia, no usual, por su detallada descripción del caso, se caracteriza por la decisión con la que afronta un problema hasta ese momento no resuelto.

La sentencia, argumentando extensamente sus conclusiones, viene a corregir y ampliar los criterios establecidos en las propias Cámaras en el mes de enero de 2016, aunque señala que dada la disolución de la Cámara no procede efectuar ningún pronunciamiento adicional a la estimación del conflicto entre órganos constitucionales

del Estado y la declaración de la sentencia de que “el criterio del Gobierno, expresado en el oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016, vulneró la atribución que al Congreso de los Diputados confiere el artículo 66.2 CE.”

La sentencia no confirma las citadas tesis, que tienen el punto en común de implicar un control muy limitado, por considerar descartada la opción de un control ordinario o de carácter general. Para ello, realiza un razonamiento sobre la separación de poderes en la Constitución de alcance general, en términos de lo que en la interpretación constitucional se ha llamado análisis estructural (Black, 2000).

La sentencia analiza las competencias de Cortes Generales y del Gobierno, utilizando un clásico, –aunque ambiguo–, concepto constitucional, el de equilibrio. Este vendría impuesto por la distribución de funciones que establece la Constitución, afirmando el Tribunal Constitucional que de no estimarse el conflicto se estaría alterando el citado equilibrio, que evoca inmediatamente la idea de estructura. Entre los argumentos, en la página 46 menciona la vigencia de tres principios: Estado democrático, papel esencial y centralidad del Parlamento y la posición preeminente que las Cámaras, por definición, tienen sobre el Ejecutivo. Tres declaraciones de gran importancia para la definición en la práctica del modelo de organización del Estado, que identifican el modelo constitucional y que se ha planteado ante la ausencia de mayorías absolutas, cuya continuidad en el tiempo había impuesto una cierta idea de predominio del Ejecutivo que la sentencia descarta.

A ello añade una referencia al sistema, entendido en relación con la existencia de órganos constitucionales dotados de competencias propias, como medio de distribución de poderes que evita su concentración, y que se caracteriza por poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático, razonando que la identificación plena de función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados no se infiere de la Constitución.

De esas declaraciones sobre el origen y la legitimación del sistema constitucional, articulado mediante la centralidad de las Cámaras, realiza una conclusión también general, que incluso se podría considerar la *ratio decidendi* de la sentencia:

“Habiendo desarrollado una actividad el Gobierno en funciones, que en ningún caso se desmintió que hubiera realizado, dicha actividad estaba sometida al control del Congreso de los Diputados conforme a lo anteriormente afirmado”, reiterando en el siguiente párrafo que “Habiendo realizado el Gobierno en funciones una actividad, como era la asistencia a la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN, dicha actuación estaba sometida al control de las Cortes Generales previsto en el artículo 66.2 CE y, en este caso concreto, conforme al art. 110 CE”, de lo que se deduce y concluye lo evidente, que el Gobierno “menoscabó la atribución constitucional que a ésta confiere el art. 66.2 CE”. (págs. 58 y 59).

### III. COMENTARIO

#### *3.1. La interpretación sobre las funciones de los órganos constitucionales*

La interpretación constitucional debe estar sustentada en unas razones generalizables. Esto es de plena aplicación a la interpretación sobre las competencias de los órganos constitucionales (Weschler, 1959). La cuestión de la existencia de un conflicto constitucional, habida cuenta de la posible variación de los términos concretos del mismo, debe ser resuelta mediante una regla que asigne la competencia de forma que en cualquier otro caso que se plantee, cualquiera que sea la composición de la Cámara o la composición del Gobierno, la misma regla, el mismo principio y el mismo fundamento, sirvan para resolverlo. Aunque sean menos frecuentes en los casos en que esta Jurisprudencia se ha producido en materia de conflictos relacionados con la separación de poderes, si ha dado lugar a una muy relevante línea doctrinal en torno al problema de los límites de ese control<sup>1</sup>.

Las funciones de las Cámaras en España no son de atribución específica o de lista, sino que conceden amplios poderes, de forma indelegable, a través de una cláusula de atribución general. Esto no quiere decir que no puedan existir atribuciones específicas, en virtud de la propia Constitución, o de apoderamientos que hagan otras disposiciones, y que identifiquen una competencia aislada, pero en

---

<sup>1</sup> La más famosa y más importante sentencia en supuestos de separación de poderes es la Sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Youngstown Sheet & Tube Co. V. Sawyer*, 1952). Recientemente, *Medellín v. Texas*, 2008. En ambos casos, limitando los poderes presidenciales.

el caso de las Cortes Generales es difícil que la misma no se pueda reconducir conceptualmente a las grandes funciones del artículo 66.

Si bien no existe una norma que de forma explícita establezca en el texto constitucional la separación de poderes, la Constitución, al diseñar el modelo constitucional, es tributaria de ese principio, que con insignes precedentes, como Aristóteles o Harrington, fue planteada en la observación de Montesquieu sobre el régimen político inglés de su época, y en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de Locke. Su formalización más antigua en la práctica se contiene en la Constitución de Estados Unidos y en la jurisprudencia, que, con mayor ámbito y precisión que la simple referencia a los poderes separados, añade tres elementos fundamentales: *delegated, limited and enumerated powers, United States vs. Harris, 1882, y McCulloch versus Maryland, 1819*. No basta con la separación, se necesita que los poderes, que son delegados por el pueblo, estén limitados y enumerados.

La Constitución española se refiere a la Corona, las Cortes, el Gobierno y el Poder Judicial, regulándolos como poderes separados pero con competencias en apartados separados y diferentes, con una definición independiente –y sobre todo expresa– del objeto del poder o función que se desarrolla, que admite coordinación o colaboración, pero no sustitución, anulación o suspensión de los poderes del órgano diferente. Esa existencia de contrapesos y frenos, propia de la doctrina derivada del principio de separación en la tesis bien conocida de los *checks and balances*, en el mismo centro del pensamiento político actual, está implícitamente asumida, si bien debe tenerse en cuenta que el sistema español se trata de un régimen parlamentario.

Los citados Poderes son, por otro lado, autónomos respecto del ejercicio de sus propias competencias. La coordinación, posible y admisible según la Constitución, no puede llevarse al extremo de anular la propia competencia. Por poner un ejemplo, las Cortes legislan sobre los procedimientos judiciales, no sobre los casos, y la Justicia resuelve casos, y no dispone sobre los procedimientos. De esta distribución no debe deducirse que la competencia no pueda ser compartida, del mismo modo que el Gobierno puede tener competencias residuales en los medios materiales de los Juzgados y Tribunales y, sin embargo, no puede utilizarlos para condicionar el ejercicio de la función judicial.

El artículo 66 de la Constitución atribuye a las Cortes la función de controlar la *acción* del Gobierno, sin más, como función esencial. Se trata de una atribución abstracta que no distingue en su enunciado entre tipos de control, medios de control, o tipos de Gobierno a controlar, al situar como lo controlable la acción del Gobierno. La concisión de la norma constitucional obliga a utilizar, entre otros, los criterios textual, contextual y funcional de la interpretación, en referencia a un concepto de control cuyo significado hay que encontrar en cierto modo en la realidad constitucional, de la que cabe reseñar tres diferentes consecuencias.

La función se ejerce sobre la actividad de otro órgano constitucional. Es decir, se ejerce sobre la función del citado Gobierno. No hay actos de control sin actos o actuaciones controladas, por lo que no cabe concebir que exista una actividad de control sin destinatario.

En segundo lugar, la función de control no implica decisión. Ese segundo punto la sitúa en relación con la existencia de otros u otros órganos que sí tienen capacidad decisoria, y la define como una actividad de información, inspección y citación, de menor a mayor intensidad, que se produce con arreglo a los llamados instrumentos de control parlamentario.

En tercer lugar, esa función no puede confundirse con la exigencia de responsabilidad. La diferencia entre control y exigencia de responsabilidad deriva de ser la primera una acción de conocimiento, mientras que la responsabilidad política se caracteriza por una sanción posible, la destitución, es decir, una total puesta en cuestión de la existencia del Gobierno, sea en sí o a través de su Presidente.

### *3.2. Las tesis del control parlamentario sobre el Gobierno en funciones. La referencia a la confianza de la Cámara, su origen y naturaleza*

La cuestión planteada, en las tesis del Gobierno y, en parte, del Congreso de los Diputados, es la inexistencia en relación con el Gobierno en funciones de una relación fiduciaria o relación de confianza entre la Cámara y el Gobierno que se establece en virtud de la investidura de candidato, circunstancia que impediría la vigencia del control.

Aparte de las prácticas seguidas por los órganos de las Cámaras en diversas situaciones, que el Tribunal no considera relevantes, la

posición del Gobierno, a través de los escritos de la Abogacía del Estado, se ha fundado en una razón fundamental, la vinculación rígida entre relación de confianza y control parlamentario. Asumiendo que el Gobierno en funciones no tiene la confianza de la Cámara, de ahí se deduce como consecuencia que no cabe sino un control excepcional, tesis que el Tribunal Constitucional rechaza al afirmar en la página 48 de la sentencia que: *Sin embargo, la identificación plena de función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados, que sostiene el Gobierno, no se infiere de nuestra Constitución.*

Hay que reseñar que como supuestos sujetos a control a juicio del Gobierno, las comunicaciones remitidas por el Gobierno, incluida la contestación al escrito de requerimiento del Congreso, se refieren a las siguientes: i) urgencia, ii) necesidad de recabar la opinión de la Cámara para la adopción de medidas internacionales, iii) exceder manifiestamente de las competencias de un Gobierno en funciones—el caso no se entiende, porque lo que puede exceder las competencias son los actos del Gobierno, y en ese caso el Gobierno estaría en la ilegalidad— y finalmente iv) aludir a decisiones de orientación política que no podría ejercer.

La formación del Gobierno requiere de un acto del Congreso de los Diputados, la investidura. En ese sentido, es un acto de elección, designación o nombramiento por el Congreso de los Diputados, determinando su contenido y su fuerza el voto de la Cámara, pues el Rey simplemente firma el Real Decreto. La decisión del citado Congreso es final, y produce un efecto jurídico, el nombramiento en el cargo del Presidente del Gobierno, lo que supone la identificación de esa persona con el propio órgano, y la imputación de su actividad al órgano constitucional y, por tanto, al Estado.

Los informes y los Acuerdos se refieren a relación de confianza y también a relación fiduciaria. La referencia a la relación fiduciaria no es adecuada, pues la fiducia, —que es citada seguramente como consecuencia de la traducción sin matices de la lengua italiana sobre un concepto jurídico-constitucional—, se refiere a una transmisión formal de la propiedad de un bien, con la obligación de transmitirlo o retransmitirlo al fiduciante o a un tercero cuando se hubiera cumplido la finalidad prevista, mediante un contenido obligacional que com-

promete al adquirente a actuar de forma que no impida el rescate de los bienes cuando se dé el supuesto pactado.

Descartado el uso técnico de fiducia en este contexto, la referencia que se hace en los Informes y Acuerdos al *status* de la confianza de la Cámara, tiene que tener forzosamente un contenido limitado, pues de otro modo se estaría infringiendo la regla de los poderes enumerados en el artículo 97 en favor de un poder convencional de la Cámara, es decir, de la asunción de la función ejecutiva por el Parlamento, a través de un Comité o Comisión, o de otra forma.

La doctrina de la confianza, o de la relación de confianza no aparece de una pieza sino que es una parte de los conflictos entre el Rey y las Cámaras en Gran Bretaña. Y es necesario explicar el origen para comprender la referencia.

Hay que partir sin ninguna duda del momento en que la Cámara de los Comunes adoptaron una Resolución, la *Grand Remonstrance*, el 22 de noviembre de 1641, en que se solicitaba del Rey que éste empleara Consejeros, Ministros y Embajadores que tuvieran confianza del Parlamento. Hay que señalar que un principio este concepto no estaba elaborado, sino que era un concepto de la práctica, de la dialéctica y de la retórica en el parlamentarismo inglés moderno, pues en el antiguo, y respecto a lo que hoy se llamaría función gubernamental, la mayor parte eran ejercicio de poderes de prerrogativa del Rey o la Reina, sin el necesario consentimiento del Parlamento, que pasarían con el tiempo a ser formalmente ejercitados por el Rey, aunque de forma efectiva por el Gobierno, habiendo sido definidos en la propia jurisprudencia hasta la fecha, por ejemplo, con motivo del Brexit –*R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, 24 January 2017.

Durante el largo Gobierno de Walpole hubo varios intentos de organizar una oposición capaz de declarar la no confianza de la Cámara con el efecto jurídico de una destitución, a pesar de no constar formalmente en texto o práctica alguna. En 1739, Walpole gobernaba pese a una fuerte oposición parlamentaria, planteándose el 13 de febrero de 1741, diversas mociones «para la remoción de Walpole y de los consejeros de su Majestad para siempre», manifestación ya de referencia práctica, y luego convencional, de la noción de responsabilidad y confianza, que fueron derrotadas. Tras una disolución de

la Cámara y nuevas elecciones, los días 28 de enero y 2 de febrero de 1742, el Primer Ministro perdió dos votaciones que le obligaron a dimitir, más por apreciación de la situación política y de los apoyos con los que contaba que por obligación (González, 2003).

En el año 1778, Lord North señaló tanto la confianza parlamentaria como la responsabilidad solidaria del Ejecutivo, aunque también afirmadas a título de convención. El propio Lord North tendría ocasión de llevar a la práctica dicha declaración de principios el día 20 de marzo de 1782, fecha en la que se produjo la caída conjunta de los miembros de su Gabinete.

En el momento actual, la regla de que el Gobierno debe dimitir si pierde una *censure motion*, también llamada *no confidence motion*, sigue siendo convencional. Desde los años setenta del pasado siglo la pérdida de una o varias votaciones por parte del Gobierno no le obliga a dimitir, aunque puede darse el caso de que tanto el Gobierno como la oposición declaren una votación concreta *to be one of confidence*, en cuyo caso sí existe la citada obligación. La votación no tiene forma predeterminada, y en ese caso se admite la defensa del Gobierno. Por tanto, la referencia a la confianza tiene un contenido histórico, establecido por *convention*, en el sentido del Derecho Constitucional inglés, más que por una norma y de aplicación escasa.

Con estos antecedentes, en España la Constitución se refiere expresamente en el texto constitucional tanto a la confianza, como al acto de pérdida de la confianza. Eso no quiere decir que se gobierne con el Parlamento, sino en el ejercicio de sus propias competencias. Algunos autores en el Derecho Inglés incluso hablan de que se presume el mantenimiento de la confianza, con o sin votación de la misma, no estando claro en su origen este punto y su formalización, y en el artículo 41 de la Constitución italiana, si bien se refiere a la confianza como requisito previo para que haya realmente Gobierno, también se señala que “el voto contrario de una de las Cámaras o de ambas sobre una propuesta del Gobierno no conlleva la obligación de dimitir”. No hay un actuar condicionado en el sentido de que desde la investidura la confianza se prolongue constante y continuamente en la acción gubernamental. No es posible una concepción ocasionalista de la confianza que, más allá del efecto jurídico que se produce en el momento de la investidura, sustente cada actuación del Gobierno

como un efecto prolongado en el tiempo de esa confianza. Ese es otro tipo de modelo constitucional, el modelo de Gobierno convencional de la Constitución de 1793 en Francia.

Respecto de esta cuestión, las limitaciones respecto del Gobierno en funciones, que el Tribunal Constitucional señala que no es el objeto de la sentencia, no forman parte del bloque de constitucionalidad, como igualmente afirma la sentencia, y las restricciones a la actividad del mismo no corresponden a ninguna norma constitucional ni tienen un contenido necesario, sino contingente. No hay una definición ontológica de las funciones esenciales del Gobierno en funciones, pero en todo caso el artículo 97 y su atribución de competencias sigue en vigor durante las funciones.

El Presidente del Gobierno es investido por la Cámara, pero no gobierna con la Cámara. Una vez investido, por un acto que se denomina confianza —o en el caso opuesto, pérdida de la confianza, artículo 101 CE— y nombrado el Gobierno, este debe desarrollar las funciones muy relevantes que le atribuye el artículo 97 de la Constitución, definidas como propias. Así se deduce del tenor literal del artículo 101.2 CE, que no se refiere a “Gobierno en funciones”, sino a que “El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. La tesis de que si no tiene la llamada confianza no puede ejercer sus poderes, que es paradójicamente el argumento central del Gobierno, (paradójico porque para negar el control pone él mismo en cuestión su actividad), implica una conclusión inaceptable, el no ejercicio de la función de dirección de la Administración Civil o Militar o de la defensa del Estado que le atribuye la Constitución, y que no tienen absolutamente nada que ver con la fijación de políticas. El mundo no se detiene y la función de gobierno es, por tanto, una función esencial de la Constitución caracterizada por la continuidad en su ejercicio, por mandato constitucional, como demuestra el caso del conflicto, que fue la obligada presencia del Gobierno en la sesión de un organismo internacional.

#### IV. CONCLUSIÓN

La referencia al Gobierno en funciones no es literal. La Constitución se refiere a “El Gobierno cesante que continuará en

funciones”. En este caso, la interpretación literal prima sobre la referencia al Gobierno en funciones, que es una categoría doctrinal y jurisprudencial, aunque instrumental y poco analizada en una práctica constitucional sobre la actividad de la Cámara tras las elecciones generales. La afirmación no se refiere a un Gobierno que deja de ser Gobierno. Esta podría haber sido una opción de la Constitución, pero no lo ha sido sino a un Gobierno que continúa en funciones y al que no se prohíbe su actividad.

Estas ideas, explícita o implícitamente formuladas, son las que justifican la afirmación de la sentencia de 14 noviembre de 2018 de que si hay actividad tiene que haber control parlamentario sobre la actividad. La decisión del Tribunal Constitucional asume, como premisa de la conclusión de la existencia de control parlamentario respecto de su actividad, un Gobierno que actúa, porque es obligatorio que actúe. Se soluciona así el conflicto al que lleva inevitablemente la tesis de la confianza, pues la clave de la solución no es la relación de confianza sino la acción del Gobierno, siendo además, desde la perspectiva del control parlamentario, la única solución posible conforme a la cláusula de Estado democrático del artículo 1 de la Constitución.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BLACK, Charles L. Jr. (2000). *Structure and relationship in Constitutional Law*. Ox Bow Press.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2003). Veinticinco años de relación fiduciaria entre las Cortes Generales y el Gobierno. *Revista de Derecho Político*, 58-59 (2003), pp. 523-525.
- WESCHLER, H. (1959). Toward Neutral Principles of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, 73 (1), pp. 1-35.